



Assistência Social: a vinculação com programas de transferência de renda

Social Welfare: the links with income transfer programs

Janaina Albuquerque de Camargo SCHMIDT¹

Resumo: Este trabalho apresenta uma reflexão sobre a Política de Assistência Social no contexto atual, salientando suas principais tendências na contemporaneidade, a partir da leitura do orçamento público da União. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica em autores que discutem criticamente a temática, bem como pesquisa em base de dados sobre o orçamento público federal. As análises apontam que a Política de Assistência Social e seu arcabouço institucional com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) voltam-se às ações focalizadas de combate à pobreza, por intermédio dos programas de transferência de renda, o que gera fragilidades ao processo de implementação do SUAS, na perspectiva da configuração de sua função protetiva, tendo em vista uma gestão voltada à garantia dos direitos sociais de forma ampla e ao aprimoramento dos serviços socioassistenciais.

Palavras-chave: Assistência Social – Brasil. Distribuição de renda - Brasil. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Orçamento público federal - Brasil.

Abstract: This paper presents a discussion on Social Welfare policy in the current context, stressing its main trends in modern times, based on the analyzes of the Federal Republic's public budget. We carried out a review of literature by authors who critically discuss the theme and a search in the federal public budget database. The analyzes points out that Social Welfare policy and its institutional framework with the Single System of Social Welfare (SUAS), has returned actions focused on combating poverty, by means of income transfer programs, and which leads to weaknesses in the SUAS implementation process, from the perspective of the configuring of their protective function, having in mind a management aimed to guarantee broad social rights and the improvement of Social Welfare Services.

Keywords: Social Welfare - Brazil. Income distribution - Brazil. Single System of Social Welfare (SUAS). Federal Public Budget - Brazil.

Submetido em 20/1/2016. Aceito em 12/5/2016.

Introdução

Este trabalho apresenta as principais tendências da Política de Assistência Social no Brasil e do direcionamento da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da análise do orçamento público (no âmbito da União) destinado a esta política, de modo a entender que este expressa, como aponta Salvador (2010, p. 172), “[...] a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos [...]”, constituindo-se como um dos principais mecanismos de alocação do fundo público (BEHRING, 2014²).

¹ Assistente Social do Departamento de Seleção e Desenvolvimento de Pessoal (DESEN), da Superintendência de Recursos Humanos (SRH), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil) R. São Francisco Xavier, 524, 1º andar, Sala 1006 A, Maracanã, Rio de Janeiro, RJ, CEP. 20550-900. E-mail: <janaina.camargo@uol.com.br>.

² Comentário registrado em aula ministrada por Elaine Rosseti Behring, no dia 11 jun. 2014, na disciplina Tópicos Especiais em Análise de Política Social e Serviço Social I – Orçamento Público e Política Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, UERJ.

Neste sentido, comparou-se a evolução dos gastos governamentais de 2005 – ano de instituição do SUAS, que estabelece importantes diretrizes relacionadas à gestão pública da Assistência Social no território brasileiro – até 2013. Deflacionou-se o período elencado utilizando-se o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna/Fundação Getulio Vargas (IGP-DI/FGV) (PORTAL BRASIL, 2014). Com relação aos dados do orçamento público federal, pesquisou-se o site da Controladoria Geral da União (CGU)³. Os indicadores do Produto Interno Bruto (PIB) foram verificados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴. Também pesquisaram-se alguns dados no site do MDS⁵, referentes à destinação dos recursos da Assistência Social para o ano de 2013.

Considera-se que a implementação do SUAS no território brasileiro, a partir de uma perspectiva ampla de garantia dos direitos sociais e do estabelecimento de sua gestão voltada ao aprimoramento dos programas e dos serviços socioassistenciais, esbarra em condições regressivas a sua efetivação, articuladas ao próprio contexto econômico de contínua crise do capitalismo que tensiona os Estados nacionais a utilizarem, para fins privados, o fundo público, que “[...] cada vez mais é expropriado para suprir as demandas do capital” (BOSCHETTI; OLIVEIRA; SALVADOR, 2013, p. 5).

Como aponta Salvador (2010, p. 43-44), o Estado brasileiro não foge a esta prática, pois seus estudos atestam “[...] uma deliberada política macroeconômica de priorizar nos gastos orçamentários o pagamento de juros da dívida pública [...]”, ou seja, de privilegiar os interesses dos “[...] rentistas [...]” e do “[...] capital financeiro [...]”. Este direcionamento da atuação estatal em prol da financeirização do capital prejudica o investimento em políticas públicas de caráter universal, pois, segundo Salvador (2010), os “[...] recursos que deveriam ser aplicados em políticas sociais [...]” estão sendo alocados ao “[...] pagamento de juros da dívida pública brasileira, cujos credores são os rentistas do capital financeiro” (SALVADOR, 2010, p. 44).

Sendo assim, o Estado brasileiro opta pelo estabelecimento de políticas sociais focalizadas no combate à pobreza (extrema) como estratégia de enfrentamento da questão social. Este não é um mecanismo isolado, visto que os estudos de Boschetti (2012, p. 33-34) sobre alguns países latino-americanos e a forma de condução das políticas públicas sociais em tais realidades, entre as quais ressaltamos o Brasil, indicam uma perspectiva de crescimento do “[...] consumo [...]”, principalmente através dos programas de “[...] transferência de renda [...]”, apontado como “[...] ‘modelo de desenvolvimento’ econômico [...]”, o que sinaliza “[...] um horizonte de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, em detrimento do investimento em políticas sociais universais”. Tal contexto incidirá nas formas de implementação do SUAS na realidade brasileira.

1 As principais tendências da Política de Assistência Social e o Orçamento Público Federal: o enfoque nos programas de transferência de renda

³ Dados disponíveis em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/index.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2014. e: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dosadministradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/contas>>. Acesso em: 18 set. 2014.

⁴ Disponível em: <<http://www.saladeimprensa.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 set. 2014.

⁵ Disponível em: <http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Assistencia_Social>; <http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Transferencia_de_Renda>. Acesso em: 21 set. 2014.

Ao refletir sobre a Política de Assistência Social na contemporaneidade, considera-se o contexto socioeconômico do processo de produção e reprodução do capital na contínua crise estrutural do capitalismo, bem como a implementação das políticas econômicas neoliberais que incidem numa intervenção do Estado focada nas questões de estabilidade econômica, com a aplicação de ajustes estruturais, em prol do capital financeiro. Tem-se um cenário adverso e regressivo na ótica dos direitos sociais, oriundos da precarização do trabalho e das suas formas organizativas, além de uma atuação estatal focalizada na pobreza (extrema), através dos programas de transferência de renda. Acrescente-se a face *repressiva* da intervenção estatal frente às classes mais empobrecidas da população, tendo em vista as análises de Netto (2012), e os aspectos punitivos da pobreza, de acordo com Wacquant (2007). Sendo assim, não se desconecta dessa totalidade histórica esta análise da Assistência Social e, em consequência, do próprio SUAS.

A Política de Assistência Social, a partir da constituição do SUAS, em 2005, reafirma a Assistência Social como política pública e introduz inovadoras perspectivas a sua gestão. No que diz respeito à própria “[...] concepção de assistência social [...]”, como salientam Boschetti, Oliveira e Salvador (2013, p. 2), este Sistema e sua “[...] institucionalidade [...]” buscam distanciar esta área da trajetória marcada pela “[...] filantropia [...]” e institui “[...] diretrizes, critérios e forte arcabouço legal”. Boschetti, Oliveira e Salvador (2013, p. 2) também comentam que a concepção de Assistência Social inserida na Política Nacional de Assistência Social (2004) e no SUAS (2005) “[...] como política de proteção social [...]” estende “[...] suas feições e funções ali determinadas”.

Por outro lado, torna-se relevante, segundo Boschetti, Oliveira e Salvador (2013, p. 4), a reflexão e a definição do “[...] lugar da assistência social no âmbito da proteção social [...]”, porém, atentando-se para não sobrevalorizar esta política de modo a dotá-la da capacidade “[...] de superar a pobreza e a desigualdade social [...]”, visão existente nos grupos que compreendem “[...] os programas de transferência de renda como o futuro da proteção social”. É preciso, ainda, não “[...] deslegitimar a assistência social como política pública [...]”, o que contribuiria para “[...] compreensões e práticas filantrópicas”.

É importante esclarecer que a visão que se compartilha é dos programas de transferência de renda como direitos da população usuária e compreende-se que os mesmos deveriam possibilitar melhores condições de vida aos beneficiários, ou seja, que não objetivem somente retirá-los da *linha* de pobreza (extrema) ou inseri-los no consumo. Além disso, pontua-se a necessidade de ultrapassar a prática dos vexatórios comprovantes de condicionalidades para inserção em tais programas e/ou benefícios (no caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e que se efetive a intersetorialidade entre as políticas públicas para além do acompanhamento das condicionalidades do Programa. Acerca de tal temática, concorda-se com Behring (2010, p. 169), que afirma: “É importante que exista um programa de transferência de renda, mas os valores deveriam ser mais consistentes e não submetidos ao ajuste fiscal; os critérios de acesso universais; e a gestão deveria ser pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e em articulação com o SUAS”.

Entende-se a necessidade de se problematizar e enfrentar o debate que trabalha na ideia de “[...] atribuição heroica da função de proteção social à assistência social [...]”, pois os “[...]”

benefícios e serviços [...]” de tal política precisam ser articulados a uma visão “[...] mais ampla de seguridade social [...]”, compreendida “[...] para além do conceito restrito da Constituição Brasileira” (BEHRING, 2010, p. 167).

Neste sentido, outra reflexão posta por Behring (2010, p. 155) envolve repensar algumas conceituações que dão base à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004), como a “[...] exclusão, situações de vulnerabilidade e risco, matricialidade na família e vigilância social [...]”, as quais “[...] remetem a uma perspectiva integrativa e de gestão da pobreza, não do seu combate e têm fortes implicações no desenho da política”.

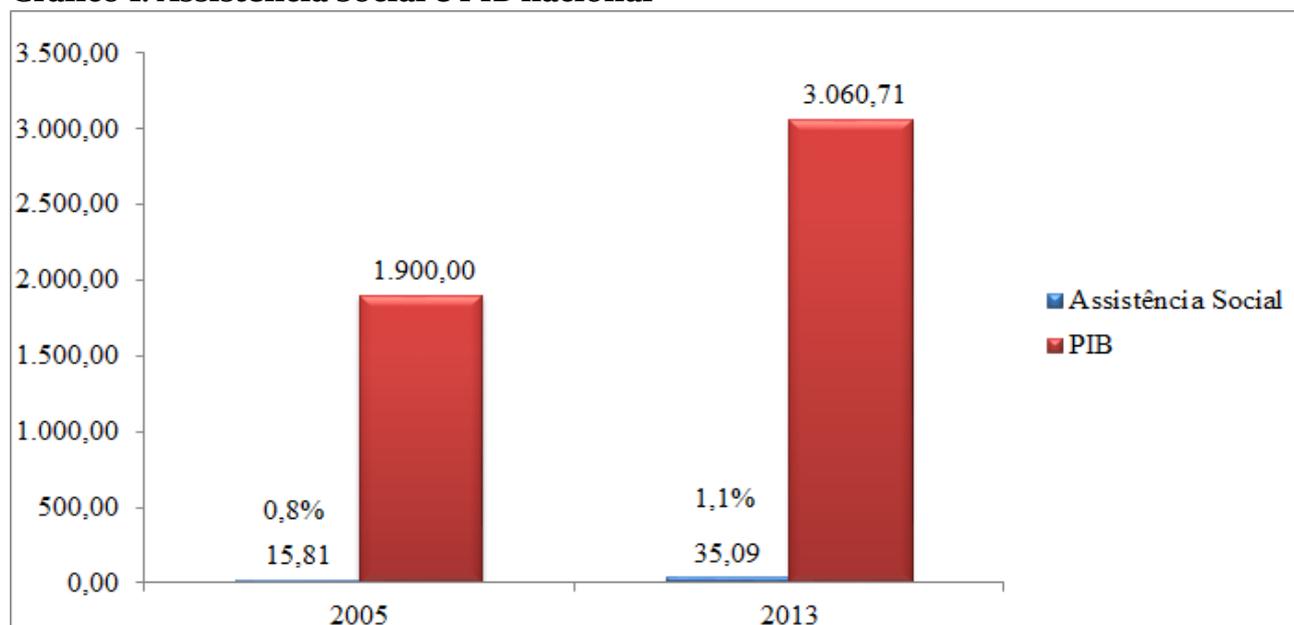
Pode-se também afirmar que as transformações operadas a partir do SUAS continuam ligadas, segundo Boschetti, Oliveira e Salvador (2014, p. 3), a um cenário que mantém algumas características próprias da trajetória da Assistência Social, como ações clientelistas e enfoque nas “[...] abordagens individuais que fortalecem a perspectiva da conservadora visão de problemas sociais individuais”.

Sendo assim, reafirma-se a necessidade do fortalecimento da perspectiva da Assistência Social com sua função protetiva articulada às demais políticas públicas, de modo a concretizar a garantia dos direitos sociais de forma ampla, e da implementação do SUAS no território brasileiro, com o aprimoramento da sua gestão e da efetividade dos serviços socioassistenciais prestados à população usuária. Para tanto, torna-se imprescindível investimento estatal no orçamento público a fim de dar materialidade a tais práticas.

Neste cenário, a análise em tela tem como objeto o orçamento público federal para a Política de Assistência Social. Conforme a Norma Operacional Básica do SUAS de 2012, “Art. 46. O orçamento é instrumento da administração pública indispensável para a gestão da política de assistência social e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p. 17, grifo nosso). Deste modo, inicia-se a discussão do orçamento da Assistência Social comparando-o com o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Os dados analisados revelam o crescimento da alocação de recursos na Política de Assistência Social no período pesquisado (2005-2013), uma vez que, no ano de 2005, o valor investido era de 1,43% em relação ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, sendo que, em 2013, este índice aumentou para 2,45%. Estes dados confirmam a tendência de crescimento da Assistência Social no Brasil com a destinação de mais investimentos para a área.

Por outro lado, quando se compara a evolução dos gastos da Assistência Social com o PIB nacional nos anos de 2005 e 2013, constata-se o ínfimo percentual que esta política representa, como se averigua no Gráfico 1:

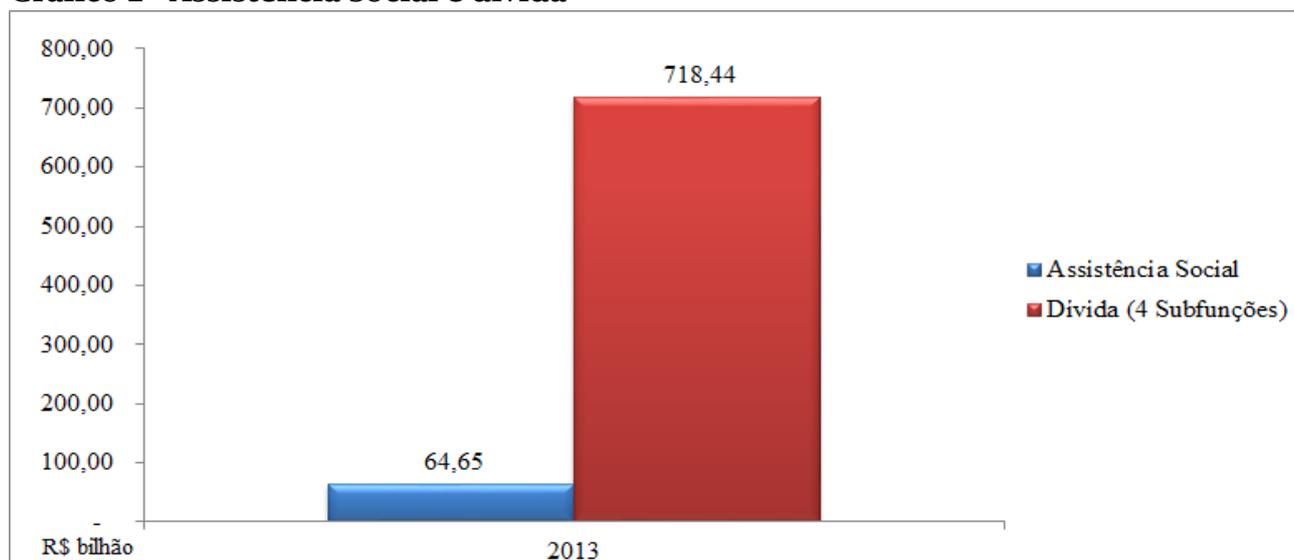
Gráfico 1. Assistência Social e PIB nacional

Fonte: CGU (2014) e IBGE (2014). Período até 2013 descontado da inflação acumulada (PORTAL BRASIL, 2014). Elaboração própria.

O Gráfico 1 mostra que, no período apontado, tendo por base de comparação o PIB nacional, a Assistência Social apresentou um investimento irrisório, de 0,8% em 2005 e 1,1% em 2013. Ou seja, quando se faz tal equiparação, entende-se uma importância relativa dada à Assistência Social no investimento público brasileiro, já que seu percentual de gasto tendo por parâmetro as riquezas produzidas no país é de fato muito inferior.

Não se pode perder de vista que o investimento público na Política de Assistência Social torna-se uma quantia ínfima se comparado com a destinação de recursos públicos voltados ao pagamento da dívida (externa e interna). A título de ilustração, o Gráfico 2 apresenta o montante de recursos destinados à Assistência Social e ao pagamento da dívida (Subfunções: Refinanciamento da Dívida Interna; Refinanciamento da Dívida Externa; Serviço da Dívida Interna; Serviço da Dívida Externa) no ano de 2013. O gráfico utiliza dados nominais, sem deflacioná-los, pois não trabalha série histórica.

Gráfico 2 - Assistência Social e dívida

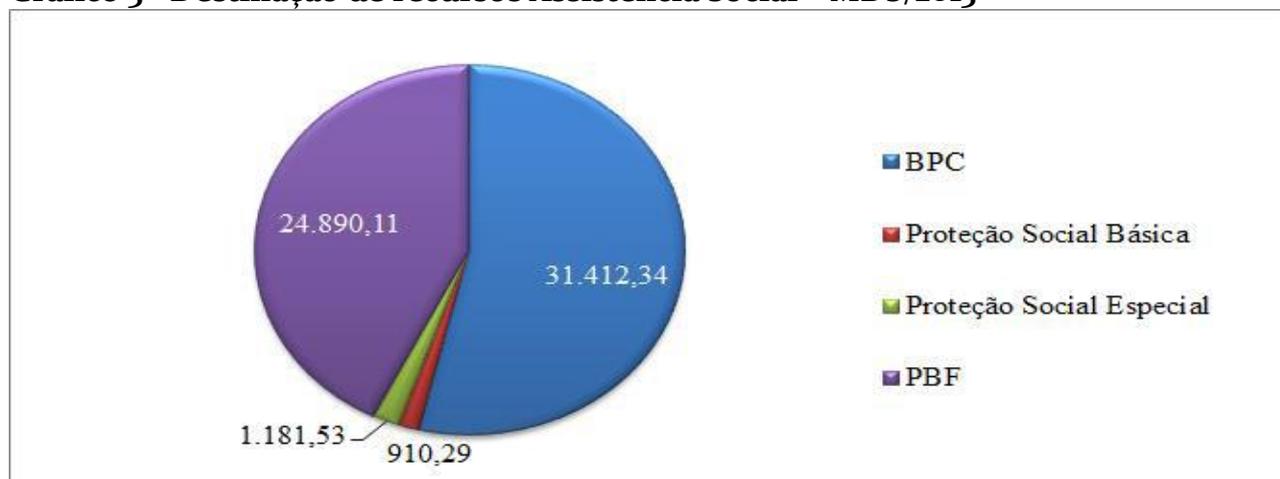


Fonte: CGU (2014). Elaboração própria.

Identifica-se que o Estado brasileiro gastou mais de 10 vezes com a dívida do que com a Assistência Social no ano de 2013, ou seja, a atuação estatal direciona-se para os interesses do capital financeiro, como apontam os estudos de Salvador (2010). Quando se comparam as rubricas do gasto nominal com a Assistência Social e com a dívida em relação ao total de gastos com o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, constata-se que 3,35% são direcionados para a Assistência Social e 37,22% para a dívida, isto é, um investimento público muito superior em aspectos referentes à estabilidade econômica, aos interesses da financeirização do capital do que a uma política de proteção social pública.

Outra discussão relevante na questão do financiamento da Política de Assistência Social refere-se à maneira como estão distribuídos os recursos para a área, o que se evidencia no Gráfico 3, para o ano de 2013 (também não se deflacionaram os valores, pois não se trata de série histórica).

Gráfico 3 - Destinação de recursos Assistência Social – MDS/2013



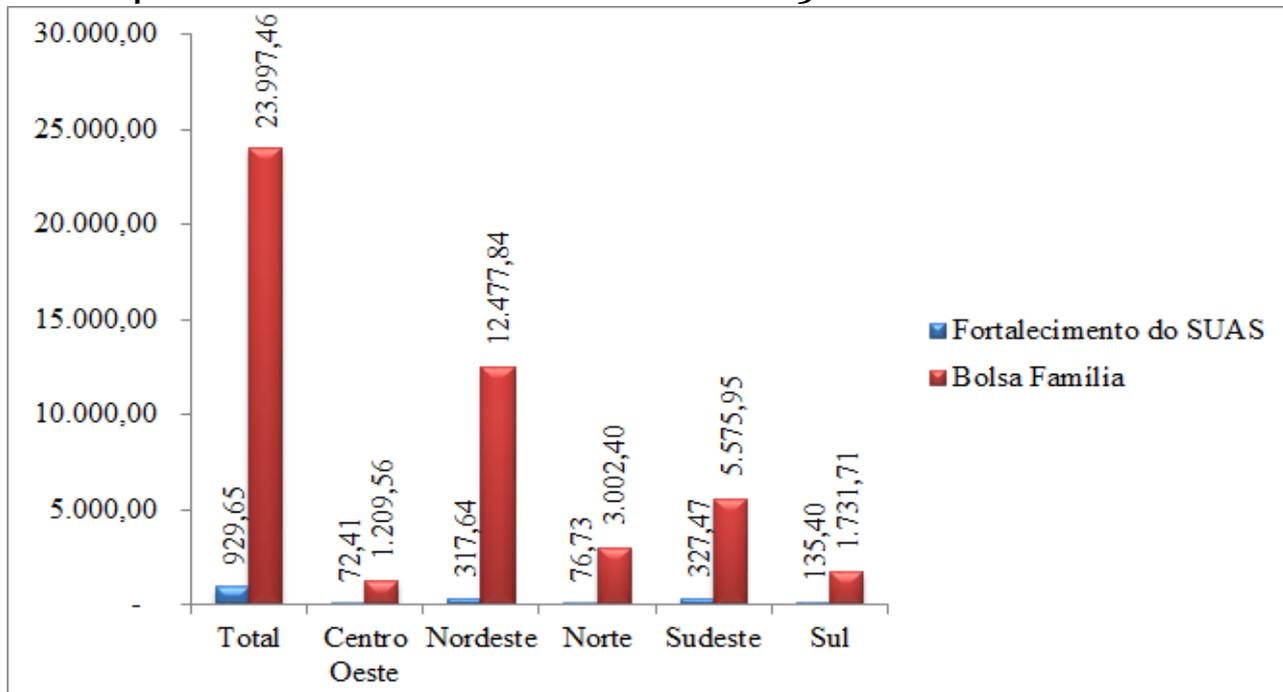
Fonte: MDS (2014). Elaboração própria.

Os dados informados afirmam que são privilegiadas no investimento público as ações de transferência direta de renda, como o BPC e o Programa Bolsa Família (PBF), ao contrário das ações de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), que, na base de comparação, recebem pouca dotação orçamentária. Isto porque, no total do valor apresentado, são gastos 53,8% com o BPC; 42,6% com o PBF; 1,6% com a PSB; e 2% com a PSE.

A ênfase da Assistência Social focada nos programas de transferência de renda também se reflete na estruturação da sua gestão. Segundo a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social – 2013* (IBGE, 2014), a *Gestão de Programas de Transferência Condicionada de Renda* está presente em 70,8% dos municípios brasileiros na estrutura formal do órgão gestor; a *Gestão do SUAS*, em 55%; a *Gestão do Trabalho*, em apenas 28,3%. As estatísticas revelam, mais uma vez, a prioridade dada às atividades de transferência de renda na Assistência Social e a secundarização de áreas essenciais ao aprimoramento do SUAS.

Além disso, questionou-se acerca da destinação de recursos diretamente ao SUAS, para o aprimoramento dos serviços socioassistenciais e dos programas desenvolvidos no âmbito deste Sistema. Verificaram-se, no site do CGU (2014), informações referentes ao Fortalecimento do SUAS, nas cinco regiões do país, contrapondo-se esses dados com o investimento no PBF, também nestas regiões, para o ano de 2013, conforme apresenta-se no Gráfico 4 (também não se deflacionaram os valores, visto que não se trata de série histórica).

Gráfico 4 - Gastos PBF e fortalecimento do SUAS: 2013



Fonte: CGU (2014). Elaboração própria.

O Gráfico 4 é bem esclarecedor ao demonstrar que o Estado brasileiro gasta 25 vezes mais com o PBF do que com ações de Fortalecimento do SUAS, atestando que a prioridade de investimento público com a Assistência Social não está no aprimoramento do SUAS como sistema público de proteção social, mas com a instrumentalização desta política na imple-

mentação dos programas de transferência de renda. Nota-se que é na Região Sudeste que se encontra a maior alocação de recursos ao Fortalecimento do SUAS, e na Região Centro-Oeste, menos investimento nesta área. No caso do PBF, a Região Nordeste concentra mais recursos, e a Centro-Oeste, menos investimento.

No contexto da atuação estatal na área social mediada pelo crescimento do investimento público em programas de transferência de renda, do qual se destaca o Bolsa Família, insere-se a Assistência Social, concentrando o processo de implementação de tal programa (cadastramento; recadastramento; acompanhamento de condicionalidades junto à Política de Saúde e Educação) nos equipamentos públicos, principalmente através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

A forma de alocação dos recursos da Assistência Social é refletida na forma de implementação do SUAS no território brasileiro e de seus processos de gestão, principalmente nas realidades locais municipais, responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais e demais atividades junto à população usuária. É por isso que se observa uma centralidade das ações desenvolvidas, por exemplo, nos CRAS, relacionadas aos programas de transferência de renda – em particular, ao PBF – e uma frágil implementação dos serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS.

Considerações finais

As informações analisadas permitiram constatar o crescimento do investimento público na Política de Assistência Social no período de 2005 a 2013, estando em evidência o aumento do percentual investido nesta área. Por outro lado, verifica-se que, em comparação com as riquezas produzidas no país, através da equiparação com o PIB nacional, a alocação de recursos na Assistência Social torna-se irrisória.

Também se verifica que o gasto público com a dívida (ressalta-se o ano de 2013), em prol dos interesses do capital financeiro, é, de fato, bem superior ao que se destina à Assistência Social, considerada uma política de proteção social. Além disso, em 2013, identifica-se que a prioridade governamental nesta área foi o investimento público nos programas/ações de transferência de renda, como o PBF e o BPC, refletindo nos processos de gestão pública do SUAS, uma vez que as áreas que envolvem o aprimoramento deste Sistema não recebem investimento compatível à constituição dos serviços socioassistenciais, conforme preconizados.

Este fato contribui para a configuração de uma concepção de Política de Assistência Social, em consequência, do próprio SUAS e dos seus processos de gestão, focalizados no enfrentamento da pobreza, em afinação com as estratégias privilegiadas de atuação estatal na área social favoráveis ao contínuo processo de reprodução capitalista e à desconsideração de sua função protetiva, levando em conta uma perspectiva mais ampla de garantia dos direitos sociais, tendo como horizonte a universalidade da proteção social.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.). *Tra-*

balho e seguridade social: percursos e dilemas. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS; UERJ, 2010. p. 152-174.

BOSCHETTI, Ivanete. América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 31-58.

BOSCHETTI, Ivanete; OLIVEIRA, Sandra Teixeira; SALVADOR, Evilásio da Silva. A assistência social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 14., 2013, Águas de Lindoia (SP). **Anais...** Águas de Lindoia (SP): CRESS-SP; Brasília (DF): CFESS; ABEPSS; ENESSO, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução n. 33, de 12 de Dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 3 jan. 2013. Seção I, p. 155. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>>. Acesso em: 19 set. 2014.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros:** Assistência Social: 2013. Rio de Janeiro, 2014.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

PORTAL BRASIL. **Índice Geral de Preços (IGP-DI):** Disponibilidade Interna: (Fundação Getúlio Vargas). Salvador, 2014. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/igp.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos: [A onda punitiva]. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Janaina Albuquerque de Camargo SCHMIDT

Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ, Rio de Janeiro, Brasil).
