

ARTIGO

O financiamento do combate a pobreza no Brasil na era Lula

Financing of poverty alleviation in Brazil under Lula

Ana Paula Ornellas MAURIEL¹

Resumo: O presente artigo visa apresentar reflexões preliminares de uma pesquisa sobre o financiamento do combate à pobreza no Brasil nos governos Lula, o que será realizado a partir do acompanhamento dos recursos gastos com programas federais de transferência de renda, inclusão produtiva e microcrédito e sua relação com o orçamento de Seguridade Social. O artigo está organizado em três partes. A primeira se concentra na apresentação das principais tendências históricas das políticas sociais brasileiras no Brasil e as inovações conquistadas na Constituição de 1988. Em seguida, são expostas algumas das principais distorções da relação entre gasto público e o financiamento das políticas sociais nos anos 1990 e 2000. E, por fim, apresenta o cofinanciamento, estratégia de governança recomendada pelo Banco Mundial, como forma eficiente de gestão da pobreza.

Palavras-chave: Financiamento do combate à pobreza. Gasto social. Seguridade Social. Política Social.

Abstract: This paper aims to present preliminary reflections of a research about poverty alleviation finance in Brazil under Lula's governments, which will be held from the monitoring spending with conditional cash transfer programs, productive inclusion actions and microcredit and its relations with Social Security buget. This article is organized into three parts. The first focuses on the presentation of the main historical trends of the financing of Brazilian social policies in Brazil and the innovations achieved in the 1988 Constitution. Then are exposed some of the major distortions in relationship between social spending and social policy financing in the years 1990 and 2000. Finally, it presents co-financing, governance strategy recommended by the World Bank, as a efficient form of poverty management.

Keywords: Finance of poverty alleviation. Social spending. Social Security. Social Policy.

Submetido: 21/7/2011

Aceito: 02/09/2011

¹ Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenadora do Grupo de Pesquisa de Economia Política da Pobreza e da Desigualdade (GPODE). E-mail: <apmauriel@gmail.com>.

Introdução

O presente texto busca apresentar reflexões preliminares da pesquisa sobre as formas de financiamento das ações de combate à pobreza no Brasil no governo Lula². O objetivo é demonstrar que a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira, particularmente em relação à Política de Assistência Social, considerando a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Parte-se da hipótese de um movimento de reconcentração das decisões sobre a elaboração dos programas sociais no governo federal, com priorização dos investimentos nas ações de transferência de renda para redução da pobreza absoluta e da fome, o que contribui para inibir as iniciativas locais ou municipais de criação de programas e a institucionalização do Suas conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social.

² O projeto de pesquisa intitulado "Financiamento do combate à pobreza no Brasil", cujo início ocorreu em abril de 2011, é um desdobramento de projeto de pesquisa sobre o perfil das ações de combate à pobreza no estado do Rio de Janeiro, que ocorreu no período de março de 2010 a julho de 2011 e cujas observações durante a coleta de dados demonstraram necessidade de maior detalhamento e mapeamento das fontes que financiam as ações de combate à pobreza no país, que se apresentam diversificadas e distribuídas nas pastas de diferentes ministérios. O projeto em andamento tem previsão de duração de 24 meses.

A principal contribuição da pesquisa ora apresentada está na desmistificação de que a ampliação do número de atendimentos dos programas de combate à pobreza significa necessariamente mais investimentos na área social, demonstrando que o perfil das políticas sociais contemporâneas centradas no alívio da pobreza contribui para um redirecionamento do gasto social para o setor privado (lucrativo e não lucrativo), conforme orientações dos organismos econômicos internacionais, reiterando a tendência histórica regressiva da base de financiamento das políticas sociais brasileiras, mas sob novas formas de organização e gerenciamento do gasto público, que vem priorizando a estabilização econômica por meio da desvinculação de receitas próprias da Seguridade Social para a formação de superávits primários para honrar os juros das dívidas públicas (interna e externa) junto aos organismos econômicos multilaterais.

A pesquisa que subsidia a argumentação desse artigo tem como objetivos identificar as fontes e mapear os recursos gastos com os programas federais de transferência de renda, de inclusão produtiva (geração de trabalho e renda) e microcrédito durante os dois mandatos do governo Lula e sua relação com o orçamento da Seguridade Social, especialmente com o Fundo Nacional de Assistência Social, procurando evidenciar os principais impactos dos gastos com ações de combate à pobreza para a institucionalização do Sistema

Único de Assistência Social. A partir daí, projeta-se uma análise comparada dos gastos com esses programas com o total de gasto social, com o total de gasto público, com o PIB nacional e com as metas de superávit primário.

A primeira fase da pesquisa é bibliográfica, com levantamento de referências recentes sobre o tema e temas correlatos. A etapa seguinte da pesquisa envolverá a coleta de dados sobre o gasto social no governo Lula, atentando para os recursos envolvidos com o combate à pobreza (essencialmente as ações de transferência de renda, inclusão produtiva e microcrédito) e sua relação direta com as políticas de Seguridade Social, particularmente a Assistência Social.

A busca de dados será documental e realizada nos sites governamentais difusores de informações sobre o orçamento e gasto social no Brasil e no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Após a composição desse banco de dados, a etapa seguinte será analisar as tendências e prioridades dos gastos, a partir da comparação entre o montante de recursos utilizados nas diferentes políticas setoriais e os programas de combate à pobreza.

A análise qualitativa dos dados também impõe conhecer as recomendações dos organismos multilaterais para ajuste fiscal, políticas de desenvolvimento e combate à pobreza, o que será visto através de documentos e relatórios oficiais do Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Notas acerca das tendências históricas do financiamento das políticas sociais brasileiras

Desde o início do governo Collor, em estreita ligação com os debates sobre orçamento público conduzidos e publicados pelos organismos internacionais, o combate ao déficit público ganhou destaque na agenda governamental brasileira. Isso foi o pontapé inicial para dar início ao adensamento da preocupação com os gastos públicos, em particular os gastos sociais. O debate sobre financiamento e orçamento das políticas sociais ganhou fôlego renovado a partir dos debates sobre a reforma da previdência na segunda metade dos anos 1990 e seguiu ganhando adeptos nos anos 2000.

Os críticos das propostas governamentais se esforçaram para desmontar que o principal argumento alardeado pelos advogados do neoliberalismo, que servia de justificativa para tal empreitada – o déficit da previdência – era não só uma falácia, como também feria os princípios constitucionais no que se refere ao financiamento da proteção social.

Há que se lembrar, antes de apresentarmos o debate contemporâneo, que as tendências históricas do padrão de financiamento das políticas sociais brasileiras possuem algumas características peculiares que merecem destaque.

A política social brasileira nunca se constituiu em objetivo em si mesmo, mas em instrumento visando desempenhar um duplo objetivo: atenuar os conflitos sociais e consolidar as estruturas de poder existentes na sociedade. Por isso, sempre esteve vinculada de forma subordinada à política econômica e aos projetos de desenvolvimento (quando houve), jamais ocorrendo integração entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social (MAURIEL, 2000).

Outro ponto essencial diz respeito à participação do Tesouro, com base em recursos fiscais, no financiamento da política social, que sempre foi não apenas baixa como pró-cíclica – ou seja, aumenta nas fases de crescimento econômico, quando é menos necessária, e reduz-se nas fases recessivas, quando é mais necessária.

Vale lembrar que a base do financiamento das políticas sociais no Brasil, a partir do final dos anos 1960, passou a ser feita através dos chamados fundos sociais, alimentados por contribuições sociais. A natureza dessas contribuições é para-fiscal, não sendo, portanto, consideradas tributos (conceito que, do ponto de vista técnico, inclui somente os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria); é isso que lhes permite escapar às regras típicas dos impostos, tais como princípio da anualidade, princípio da não vinculação, bem como às regras de partilha tributária com os níveis subnacionais de governo.

No caso específico do sistema previdenciário brasileiro, até a promulgação da Constituição de 1988, o fundo específico que financiava as ações públicas no campo dos direitos previdenciários, da assistência à saúde e da assistência social, era o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), formado basicamente pelas contribuições de empregados e empregadores sobre folha de salários. Por essa razão, as receitas previdenciárias sempre foram extremamente sensíveis às variações do nível de atividades econômicas – no capitalismo, como nas novelas policiais, o culpado é sempre o trabalhador; sempre que enfrentam dificuldades nos seus negócios, os empresários “se justam” demitindo os trabalhadores, o que leva, nas crises, à queda da receita. Por outro lado, nesse momento, em geral as políticas econômicas se tornam restritivas, e os cortes de gasto público fazem com que não haja uma compensação para a perda de receita com maiores aportes de recursos do Tesouro.

Constata-se, portanto, um problema estrutural que está na base do nosso aparato de proteção social: a natureza extremamente regressiva do financiamento do gasto social e da tributação no país. Behring (2008), observando as tendências de alocação do fundo público brasileiro, demonstra que a carga tributária incide majoritariamente sobre os trabalhadores, seja como tributação da renda na fonte, ou quando são remetidos ao consumo

(impostos indiretos)³. A autora constata que 72% dos impostos e contribuições incidem sobre os trabalhadores, pois 63% da carga tributária recai sobre o consumo, 29% incide sobre a renda e apenas 4% sobre o patrimônio (BEHRING, 2008, p. 50).

O caráter residual do gasto social financiado com recursos fiscais (ou seja, o Estado gasta uma parte relativamente pequena do que arrecada com impostos com a área social) torna o gasto social uma fração pequena no conjunto do dispêndio público. Logo, não desempenha papel redistributivo; ao contrário, acirra a desigualdade⁴.

No que tange aos recursos de contribuições e fundos sociais⁵, estes são definidos, em geral, como uma relação direta entre salário (ou folha salarial) e contribuição, com peso maior para os trabalhadores de renda mais baixa. Ademais, os fundos formados por

empresas são operados, em geral, como se fossem impostos indiretos, sendo repassados aos preços dos produtos, pagos pelos consumidores (ANDRADE, 1999). Ou seja, também não possuem potencial redistributivo.

A crise econômica que se abateu sobre a sociedade brasileira no início dos anos 1980 – e suas sequelas, em termos de recessão, aceleração inflacionária e desemprego – teve um impacto brutal sobre as contas da previdência, que passou a acumular déficits significativos. Ainda que esse quadro negativo tenha sido superado, com a retomada do crescimento econômico a partir de 1984, a lembrança de seus efeitos perversos ainda estava muito viva quando a Assembleia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos em 1987.

Não por outra razão, os constituintes empenharam-se em definir, de modo inovador, tudo que se referia às demandas e expressões da questão social⁶.

Pois bem, é no capítulo sobre a Seguridade Social que estão estabelecidas algumas das principais

³ Os impostos diretos são os que incidem sobre a renda ou o patrimônio, e os impostos indiretos são aqueles que recaem sobre as transações com mercadorias e serviços. No que se refere aos recursos fiscais, observa que há uma baixa carga fiscal sobre o patrimônio e a propriedade da terra, alto grau de sonegação fiscal, injustiças do imposto de renda, predomínio dos impostos indiretos (REIS et al, 2010).

⁴ O caráter regressivo se encontra na predominância dos impostos indiretos, que tiram dos trabalhadores mais pobres maior percentagem de recursos do que dos ricos, já que os artigos de alimentação e vestuário absorvem a quase totalidade dos salários e apenas pequenas partes dos rendimentos das classes mais abastadas (REIS et al, 2010, p. 18).

⁵ Fundos de tipo patrimonial dos trabalhadores – FGTS – ou constituídos com contribuição de empresas – Finsocial, salário educação etc.

⁶ Entre essas novidades, pode-se listar: 1º) Um capítulo exclusivo sobre direitos sociais (Capítulo II), cujo artigo 6º aponta como campo desses direitos a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados; 2º) Ainda nesse capítulo, o artigo 7º estabelece alguns direitos concretos: o seguro desemprego, o fundo de garantia por tempo de serviço e a aposentadoria; 3º) Um Título inteiro (ou seja, um conjunto de capítulos afins) sobre a ordem social, onde estão incluídos os capítulos sobre a seguridade social e a educação.

conquistas da Constituição de 1988. A começar pelo próprio conceito de seguridade social. Neologismo, tirado da *security*, dos ingleses, da *sécurité*, dos franceses, e da *seguridad*, dos espanhóis, seu significado preciso é proteção social. Ela foi assim concebida, por um lado, como um instrumento necessário ao processo de reprodução da força de trabalho (e, portanto, das condições de reprodução do próprio capital) e, por outro, como porta de acesso à cidadania. Tratava-se de dar um salto em direção à modernização das relações entre capital e trabalho no país, criando-se um sistema de proteção para os trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la, por velhice, por doença, por acidente, pela existência de condições sociais adversas, conjunturais ou estruturais.

Daí seu caráter abrangente, incluindo as áreas de previdência social, saúde e assistência social. Daí a definição contida no Artigo 194 da Constituição Federal: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A principal materialização desse conceito expressou-se na obrigatoriedade de elaboração do orçamento da seguridade social, integrando a lei orçamentária anual, mas independente do orçamento fiscal da União, “[...] abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados,

de administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (Constituição Federal, Art. 165, § 5º, inciso III)⁷.

Finalmente, na questão do financiamento, a Constituição ampliou-lhe as bases, ao estabelecer, em seu Artigo 195, que “[...] a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I – dos

⁷ No mais, a Constituição limitou-se a registrar conquistas sociais mínimas, tais como: recomposição do valor dos benefícios pelo “[...] número de salários mínimos que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios” (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 58); piso de um salário mínimo para todos os benefícios de prestação continuada (Art. 201, § 5º); garantia de um salário mínimo de benefício mensal a deficientes e idosos carentes (Art. 203, inciso v); gratificação natalina para aposentados e pensionistas equivalente aos proventos do mês de dezembro (Art. 201, § 6º); cálculo dos benefícios com “base da média dos 36 últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês” (Art. 202); antecipação da idade para a aposentadoria por velhice para o trabalhador rural, que passou a ser de 55 anos para a mulher e de 60 anos para o homem (Art. 202, inciso I); “[...] uniformização e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbana e rural” (Art. 194); determinação para que se adotem novos critérios de reajuste do valor dos benefícios de modo a preservar-lhes o valor real (Art. 194, inciso IV, e Art. 201, § 2º); destinação de no mínimo 30% dos recursos do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, para o setor de saúde (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 55) (MAURIEL, 2000).

empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II – dos trabalhadores; III – sobre a receita de concursos de prognósticos”.

Diante das afirmações anteriores, duas observações preliminares podem ser feitas: primeiro, que os benefícios estabelecidos pela Constituição de 1988 em hipótese alguma podem ser considerados como exagerados; significavam tão somente um compromisso mínimo que a sociedade brasileira assumia em saldar uma dívida social histórica no combate à desigualdade e pobreza; em segundo lugar, o mecanismo de financiamento adotado previa uma parcela de recursos próprios da seguridade – entre os quais as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, incidentes essas últimas sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro – e uma parcela composta por “[...] recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”, ou seja, uma complementação de natureza fiscal⁸.

Pois bem, vários autores têm demonstrado que, se olharmos para os dados da execução financeira do Tesouro Nacional, podemos perceber que a figura do orçamento da seguridade social

tornou-se meramente retórica (WERNECK VIANNA, 2001), tendo sido destituído de qualquer função política ou financeira, pois os compromissos estabelecidos na Constituição de 1988 não vêm sendo cumpridos no que se refere ao repasse de recursos próprios da Seguridade Social (BEHRING, 2008; GENTIL, 2006).

Gasto público e financiamento das políticas sociais no Brasil nos anos 1990 e 2000

Estudos da Anfip (2002) mostram que, no orçamento da previdência social, apenas as contribuições sobre folha de salários (de empregados e empregadores) vêm aparecendo como recursos próprios; as demais contribuições (CLL e Cofins) são apenas parcialmente repassadas, na rubrica de transferências da União. Tais estudos demonstram que ocorre uma apropriação indébita, pelo Tesouro, de recursos que são constitucionalmente (CLL e Confins) ou legalmente (como era o caso da CPMF) da seguridade, para repassá-los posteriormente não como recursos próprios da seguridade, mas como transferências do Tesouro (contrapartidas fiscais). E o que é pior, repassá-los apenas parcialmente e ainda afirmando um suposto “déficit” da previdência.

Tais feitos vêm sendo realizados “dentro da Lei”, com a criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas que passou a vigorar em 1994, no âmbito do Plano Real, permitindo que os sucessivos governos desde então

⁸ Apenas para lembrar, na regulamentação do artigo 195, foi criada a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CLL) e a Contribuição para a Previdência Social (Cofins), esta última sobre a base faturamento. E, posteriormente, foi criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), cujo início do recolhimento ocorreu em 1997, com destinação exclusiva para a área de saúde, prorrogada até 2007 quando foi extinta (SALVADOR, 2010, p. 216).

fizessem uso de 20% do total de impostos e contribuições federais de acordo com suas conveniências políticas (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007)⁹.

Para Behring (2008), um dos grandes vilões do Orçamento da Seguridade e do gasto social em geral tem sido o superávit primário. Instituído após o acordo com o FMI em 1999, é formado pelos recursos desvinculados para dar garantias ao capital financeiro internacional da capacidade de pagamento das dívidas e manter o *Risco Brasil* sob controle.

A crise de 1998/1999 serviu de motivo para um acirramento no ajuste fiscal que seguiu como prioridade desde o início da década. A Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰, reeditada em 2000, serviu para acirrar a disciplina fiscal, matida pelo governo Lula no mandato seguinte. Com a restrição fiscal agravada, a meta de superávit primário chegou a 4,25% do PIB em 2003, mantendo-se nesse patamar até 2006.

Vale ressaltar que, com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual

⁹ Esse mecanismo era chamado, inicialmente, de Fundo Social de Emergência (1994), mais tarde batizado como Fundo de Estabilização Fiscal (1997) e hoje é nomeado Desvinculação de Receitas da União (DRU) (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

¹⁰ Lei complementar nº 101, de 2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal criou também um dispositivo que determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve incluir não apenas as metas do resultado primário do Governo Central para o Orçamento Geral da União (OGU), mas para o segundo e o terceiro anos seguintes.

deveria agora incluir as metas de superávit primário para os anos seguintes, “[...] o controle do endividamento passou a exigir que uma parcela da receita seja reservada, desde o início do processo orçamentário, para o pagamento do serviço da dívida” (REIS et al, 2010, p. 29). Isso fez com que as oscilações da conjuntura econômica se refletissem de forma mais direta na elaboração e execução do orçamento.

Para Granemann e Silva (2008), os desvios (legais e ilícitos) do orçamento da Seguridade são para favorecer uma política econômica facilitadora do capital portador de juros, mobilizando grandes montantes de recursos produzidos pelo trabalho para impulsionar a acumulação predominantemente financeira. Naqueles setores em que os recursos ainda não são transferidos pela privatização do fundo público para o capital, estes passam a ser operados como serviços mercantis.

Como demonstram Druck e Filgueiras (2007), de 1999 a julho de 2006, mais de um trilhão de reais foram direcionados para o serviço da dívida pública, pagando R\$ 468,5 bilhões com os superávits primários (o que corresponde a cerca de 8% do PIB). A dívida pública, contudo, foi acrescida em mais R\$ 817 bilhões entre 1995 e julho de 2006 (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 28).

Tais processos vêm condicionando diretamente os gastos sociais. Behring (2008, p. 52) sinaliza que, só em 2004, 85% do superávit primário foi obtido por meio de aportes da Seguridade Social, o que corresponde a R\$ 42,5 bilhões. Se

observarmos a percentagem de gastos sociais por área sobre o total do orçamento, no período de 1996 a 2006, percebe-se a discrepância de valores em relação aos superávits primários: as áreas de habitação, urbanismo, saneamento e cultura somam juntas menos que 05% do orçamento total; a Assistência Social não ultrapassou 1% do orçamento da União até 2003, apresentando um aumento para 1,53, em 2004, chegando a 1,83, em 2006, em função do Programa Bolsa Família (REIS et al, 2010, p. 30).

O quadro institucional da política social que se apresenta no Brasil, no final da primeira década dos anos 2000, demonstra uma estranha aproximação entre combate à pobreza e assistência social. Tal fenômeno se deve, em grande medida, à tardia institucionalização da política de Assistência¹¹ acontecer num ambiente onde o tratamento da questão social centrado no combate à pobreza focalizada só fez aprofundar o processo de desconstrução simbólica e ideológica da Seguridade enquanto base para pensar e construir as políticas sociais (MAURIEL; RAIS; MACEDO, 2010).

Cabe, contudo, esclarecer que a Assistência Social e combate à pobreza no Brasil não devem ser confundidos como um conjunto único de ações. As

¹¹ Após dez anos de aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, entre 7 e 10 de dezembro de 2003, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em caráter extraordinário, que finalmente indicou a construção do Sistema Único de Assistência Social. Só em outubro de 2004, o Conselho nacional de Assistência Social aprovou a Política Nacional de Assistência atualmente em vigor.

diferenciações institucionais e conceituais devem ser sinalizadas no sentido de garantir o caráter contraditório da política social, evitando análises maniqueístas que advogam por um único ângulo, positivo ou negativo, processos complexos que congregam múltiplas clivagens presentes tanto na Política Nacional de Assistência, como nas ações de combate à pobreza.

Os programas emergenciais para enfrentamento de carências e *situações de vulnerabilidade* social de segmentos populacionais específicos incluem uma gama variada de programas focalizados na linha de pobreza, que possuem caráter transitório e sua continuidade fica à mercê das opções de governos, atendendo a uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado enquanto política pública.

Esse conjunto de ações, por sua vez, pode ser classificado em duas grandes tendências: o *novo* assistencialismo condicionado, que se caracteriza pela transferência de renda com condicionalidades, cuja principal iniciativa é o Programa Bolsa Família, e o *empreendedorismo*, que corresponde ao estímulo à atividade empresarial empreendedora como instrumento de inclusão social, ou aos programas de *inclusão produtiva* associados ao microcrédito, aos quais se tem atribuído o papel de *porta de saída* das famílias que dependem da transferência de renda.

Cofinanciamento como forma de governança eficiente da pobreza

Santos Junior (2010), observando o movimento do Banco Mundial nas duas últimas décadas, mostra uma mudança no tom do discurso e nas prioridades das ações no que se refere ao papel do Estado, concluindo que há, nos principais relatórios publicados, um resgate do Estado no fomento ao mercado, mas sob novos patamares de atuação.

Merrien (2007) alude a essa tendência sinalizando um possível *consenso pós-Washington*, cujo ideário se afasta do neoliberalismo puro e abre novas vias para a extensão da proteção social. A ilustração desse novo consenso encontra sua expressão mais visível nas estratégias de combate à pobreza, que apresenta um novo quadro de referências marcadas pela ideia de governança.

Em relação à experiência latino-americana, Merrien (2007) assevera que, desde o início dos anos 2000, a mudança de perspectiva na proteção social acompanha as alterações nos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, em dois sentidos: no campo dos fundos de pensões e no que tange às políticas de assistência e combate à pobreza.

Em relação aos fundos de pensão, Werneck Vianna (2010) assinala que, embora mantenha-se a prioridade de sustentabilidade financeira, a originalidade da proposta de reforma dos sistemas previdenciários, em relação

ao padrão lançado nos anos 1990¹², está na inclusão dos benefícios não contributivos e dos programas de transferência de renda no pacote de sugestões, indicando um reconhecimento explícito de que o combate à pobreza deve estar incluído nos sistemas formais de proteção, mostrando uma aproximação entre políticas de previdência e políticas voltadas para a pobreza.

Observando as experiências latino-americanas, Werneck Vianna (2010) sinaliza outra mudança substantiva: na forma de atuação do Banco Mundial, que, no documento *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, não trata apenas de prescrever as reformas, mas passa a indicar as “[...] condições sob as quais a ajuda do Banco se materializa” (WERNECK VIANNA, 2010, p. 37).

O Estado, nessa nova fase, aparece como um parceiro e funcionaria como facilitador do processo de desenvolvimento econômico e social, como um complemento do mercado. Com isso, espera-se que ocorra um processo de sinergia em que os indivíduos, as comunidades locais, as organizações não governamentais, os empresários e as empresas multinacionais e locais construiriam relações em parceria com o Estado (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 218).

¹² A autora faz referência à conhecida proposta de Reforma dos Três Pilares do Banco Mundial, tal como consta no documento *Adverting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and to promote Growth*, lançado pelo Banco em 1994.

Nesse Estado renovado, certas funções, mesmo públicas, não são exclusivas da atividade estatal, podendo e devendo ser executadas por entidades privadas ou do *terceiro setor*, seguindo o sistema legal de cada realidade nacional. Um novo instituto jurídico-administrativo instaurou a figura das parcerias público-privadas. Isso implicava a participação direta dos atores da sociedade civil no processo político, levando o Banco a estimular, em suas linhas de financiamento, “[...] o fortalecimento dos mecanismos de empoderamento (*empowerment*) social, aqui definido como aumento das capacidades materiais e simbólicas dos grupos da sociedade civil [...]”, particularmente nas políticas sociais de redução da pobreza (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 222).

Esse tipo de solução envolvia o fomento de um novo tipo de mercado, em que o principal negócio comercializado seria bens e serviços públicos, num ambiente onde as ONGs concorreriam entre si e com empresas autorizadas a prestarem serviços (BANCO MUNDIAL apud SANTOS JUNIOR, 2010).

Os princípios do Banco Mundial para as décadas de 1990 e 2000 definiram como prioridade o acesso dos pobres a atividades que pudessem gerar renda e o financiamento da assistência social. A preocupação central era desenvolver mecanismos que contemplassem o atendimento das necessidades básicas dos pobres, mas sem comprometer o equilíbrio fiscal e orçamentário (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 226).

A incorporação do conceito de pobreza enquanto ausência de capacidades (SEN, 2000) por institutos de pesquisa e acadêmicos de vários Estados latino-americanos, a partir dos anos 2000, e sua aplicação em práticas sociais *inovadoras*, impulsionou o aumento de recursos direcionados para o combate à pobreza, não mais apenas pela via da transferência de renda com condicionalidades e ações de capacitação para geração de renda, mas ampliando investimentos em ações que possibilitam o empoderamento e o ganho de titularidades (habilitações individuais e coletivas)¹³.

O formato predominante das políticas sociais na América Latina nos anos 1990 teve uma forte influência dos organismos internacionais, que insistiram na indicação de um padrão unívoco para as reformas na proteção social para os diversos países da região. Os princípios orientadores centrais foram a focalização, a descentralização e a privatização, que, apesar de não terem conduzido a formatos idênticos dos sistemas de proteção em todos os países, tiveram como preocupação central a focalização das ações no combate à pobreza (CORLETTTO, 2010).

Assim, ao lado das reformas nos sistemas de seguridade social, tendendo

¹³ “O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001) desloca a estratégia de redução da pobreza das políticas de geração de renda *stricto sensu* e financiamento social para o investimento em recursos que possibilitam o empoderamento e o intitlamento individual” (SANTOS JUNIOR, 2010, p.231).

a fortalecer o pilar privado de capitalização dos esquemas previdenciários (WERNECK VIANNA, 2010), foram colocados em prática um conjunto de programas fragmentados, compensatórios, emergenciais, de alívio das manifestações mais graves e urgentes da pobreza e situações classificadas como de exclusão e vulnerabilidades, realizados por uma peculiar parceria entre Estado (em seus níveis subnacionais) e sociedade civil.

Outro importante foco de ação dos anos 1990 e que se mantém, nos anos 2000, como pilar central das ações de combate à pobreza é a transferência de renda condicionada. Pereira e Stein (2010) mostram que 19 países da América Latina e Caribe desenvolvem esse tipo de programa, cobrindo 22 milhões de famílias, das quais 12 milhões estão no Brasil (atendidas pelo Programa Bolsa Família) e 5 milhões no México (incluídas no Programa Oportunidades), representando respectivamente 83% e 71% da população pobre residentes nesses dois países (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 121).

Cabe ressaltar que o volume de recursos investidos em tais programas é ínfimo se observarmos o percentual que representam no PIB desses países, que não chega a 1% nos casos mencionados, Brasil (0,41%) e México (0,43%) (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 121).

Nos anos 2000, alguns elementos novos são acoplados nesse estratagema iniciado na década anterior, demonstrando que o perfil das políticas sociais

contemporâneas, centradas no alívio da pobreza via empoderamento e fomento ao capital social, contribuem para um redirecionamento do gasto social para o setor privado (lucrativo e não lucrativo), cujo principal objetivo era alterar a lógica de financiamento da proteção social em sua totalidade.

Santos Junior (2010) indica que:

[...] a responsabilidade e o financiamento dos programas sociais deveriam ser compartilhados entre as várias instâncias de governos e com a própria comunidade, que assumiriam juntos parte dos custos e da prestação dos serviços. Sendo esses preceitos ordenantes, a idéia de autogestão ganha força (SANTOS JUNIOR, 2010, p.238).

Os Fundos Sociais de emergência e Ambientais (*safety nets*) criados no final dos anos 1980 e ampliados nos anos 2000 são um dos exemplos dessa reengenharia do financiamento da área social, pois concebidos como formas de proteção temporária e anticíclica, que deveriam proporcionar renda e emprego adicionais às vítimas de crise, acabaram se convertendo em instituições permanentes, atendendo às necessidades das comunidades mais pobres (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 118).

Para o Banco Mundial, tornar a participação popular um instrumento capaz de melhorar o desempenho dos projetos sociais implica em envolver diretamente os beneficiários, aligeirando o consenso e arregimentando a contribuição financeira e pessoal dos

participantes, constituindo uma solução de baixo custo e com flexibilidade necessária para qualquer mudança no planejamento e operacionalidade (SANTOS JUNIOR, 2010, p.242).

Cabe lembrar que, como as capacidades dos indivíduos podem se alterar sistematicamente, o tipo de ação social também deve ter maleabilidade para suportar tais mudanças frequentes.

Com essas recomendações, o Banco visava não só limitar as políticas sociais aos mais pobres, mas buscava legitimar essa solução restritiva junto aos próprios pobres, que estariam envolvidos diretamente no processo.

Por isso, o Banco vem utilizando o conceito de capital social¹⁴ para justificar

¹⁴ Quanto à utilização do conceito de “capital social” na abordagem da questão da pobreza, o Banco Mundial segue a mesma linha de orientação dos argumentos de Coleman (2000, apud UGÁ, 2008), que aponta que o “capital social”, ao contrário das outras formas de “capital”, não está alojado nem nos próprios atores nem nos instrumentos físicos de produção, ao contrário, é inerente à estrutura das relações entre os atores e dentro os atores. Nesse sentido, para o Banco, o “capital social” é um tipo de “recurso”, particularmente “recursos sociais”: “embora o termo “capital social” objetive abarcar as relações sociais – as relações informais, as relações de parentesco, organizações locais, as redes sociais –, elas apenas são importantes na medida em que podem atuar como “recursos” de capital para os indivíduos – e só assim podem ser consideradas “capital social”. O modo como este termo é abordado no relatório (enquanto “recursos”) está essencialmente relacionado a questões de produtividade e de instrumentalidade para o indivíduo” (UGÁ, 2008, p.143). Por isso, a concepção de capital social incorporada aos programas do Banco

a relevância e a lógica dos programas por ele recomendados, pois entende o aumento do capital social como uma ferramenta do “desenvolvimento e da emancipação dos pobres porque facilitaria a coordenação e a cooperação, gerando benefícios comuns para os que fazem parte de uma determinada associação” (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 245) que funciona com base na confiança¹⁵.

Essa via teórico-estratégica inverte, categoricamente, os princípios que norteavam o financiamento das ações de desenvolvimento social, recomendados e praticados até a década de 1980, fortemente canalizados para a execução de serviços via rede pública estatal ou incentivo aos setores privados lucrativos provedores de serviços (de saúde e educação, por exemplo).

O reconhecimento, por parte do Banco, de que os fatores institucionais e sociais locais influenciam diretamente a economia, tornou o financiamento das políticas sociais mais diversificado, com incentivos crescentes para a própria comunidade, flexibilizando o papel do

Mundial presume duas evidências empíricas: 1) as redes e normas sociais estão intrinsecamente associadas e 2) elas têm consequências econômicas importantes (WORLD BANK apud SANTOS JUNIOR, 2010, p. 245).

¹⁵ A categoria confiança, apresentada nos documentos do Banco Mundial, privilegia a complementaridade que, segundo essa compreensão, deveria haver entre as ações públicas e as demandas, aspirações e valores das comunidades locais. Com isso, o Banco apoiaria iniciativas como as de microcrédito, com base na solidariedade e normas comunitárias (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 247).

Estado, que passaria a funcionar cada vez mais como um agente indutor de políticas sociais, fortemente centradas no alívio da pobreza, por meio do fomento ao “intitlamento” e ao “empoderamento” de agentes sociais, os quais figurariam como executores dos serviços sociais.

Isso ajudaria, segundo o Banco, a fortalecer um mercado de serviços sociais não lucrativos, justificado pelo discurso do aumento do capital social, por meio da instrumentalização de comunidades ou grupos sociais para realização de ações que permitam a superação da pobreza pela autogestão (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 248-51).

Conclusões

Oliveira (2009) salienta que a *vampirização* dos orçamentos públicos é contrabalançada com a transformação dos direitos em carências, a serem supridas por iniciativas focalizadas e de baixo custo. A mesma correlação entre ajuste fiscal, gasto social e política social focalizada tem sido enfatizada por diversos autores.

Granemann e Silva (2008), a partir de estudos sobre documentos oficiais do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial que tratam do orçamento público e ajuste fiscal, demonstram que a eficiência na administração do gasto público e a focalização das políticas sociais são princípios definidos pelos organismos internacionais como peças

centrais para uma suposta retomada do desenvolvimento nos países periféricos.

Sob esse ponto de vista, a política social do governo Lula segue a mesma lógica do governo anterior, tendo o alívio direto da pobreza focalizado como estratégia central. Desse modo, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o capital financeiro e os rentistas, configurando uma “[...] brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Outras evidências poderiam ser buscadas nas áreas de saúde, educação, nutrição, habitação, saneamento etc., que confirmariam exaustivamente a hipótese de que a política social brasileira está sendo dualizada, com mercantilização e privatização para os “incluídos” e focalização para os “excluídos”.

Desresponsabilização e desoneração do Estado implicam baixa prioridade das políticas sociais em geral e dos programas universais em particular. Com isso, conforma-se um quadro de pura “esquizofrenia”: de um lado, anuncia-se o combate à pobreza através da mobilização da sociedade civil; de outro, implementam-se políticas públicas (tanto econômicas como sociais), que são criadoras contínuas de pobreza, desigualdade e exclusão. E, particularmente em relação à área social, a prioridade do governo é não fazer política social, mas anunciar uma política de combate à pobreza, que não consegue

sequer servir de paliativo do ponto de vista redistributivo¹⁶.

Diante desse perfil institucional e das questões mencionadas é que se reconhece a relevância de investigar o financiamento do combate à pobreza no Brasil no governo Lula, que, apesar de concluído, deixou raízes para continuidade desse padrão pobre de enfrentamento da questão social.

Referências

ANDRADE, Eli Gurgel. **(Des)equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945/1997 (componentes econômicos demográfico e institucional)**. 1999. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 1999.

ANFIP. Balanço da Reforma da Previdência. **Ser Social**, Brasília, n.11, p. 73-103, 2002.

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 44-63.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Várias edições.

CORLETTI, Alejandra Pastorini. Elementos orientadores das reformas da proteção social na América Latina. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 1, p. 133-149, jan./jun., 2010. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/337>.

DRUCK, Graça, FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Katalysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

GENTIL, Denise Lobato. **A falsa crise da Seguridade Social: uma análise financeira do período 1990-2005**. 2006. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2006.

GRANEMANN, Sarah ; SILVA, Giselle de Souza da. Seguridade Social na concepção dos organismos multilaterais e do IPEA. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE SERVIÇO SOCIAL, 19., ago. 2008, Salvador(BA). **Anais...** Salvador: CFESS ; Brasília : FITS, CRESS 5ª Região, 2008.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. A Seguridade Social Pública é Possível – notas sobre o financiamento da Seguridade Social brasileira. In: **ENCONTRO NACIONAL DE SEGURIDADE E SERVIÇO SOCIAL**, 2., 2000, Porto Alegre, outubro de 2000.

____. **Sonho e realidade na política social do governo FHC – um estudo sobre a Comunidade Solidária**. 2000a. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)

¹⁶ A Comunidade Solidária tinha um orçamento anual de US\$ 175 milhões, incluídos aí recursos públicos e provenientes de doações privadas e de empresas. Se compararmos esses valores com o PIB brasileiro na época isso significava menos de 0,1%; já comparados ao gasto público social do país, tem-se menos de 0,2% (MAURIEL, 2000a).

- Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) nov. 2000.

_____. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Katálysis*, v. 13, n. 2, p. 173-180, Florianópolis, jul./dez.2010.

MAURIEL, Ana Paula O.; RAIS, Caroline Beatriz R.; MACEDO, Giselle Dantas de. Seguridade social, assistência social e combate à pobreza: tendências e perspectivas. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 13., 2010. *Anais...* Brasília(DF): CFESS/ABEPSS, 2010.

MERRIEN, François-Xavier. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: CARVALHO, Denise Bomtempo B. de et al. (Orgs.). **Política social, justiça e direitos de cidadania** a partir das influências do FMI e Banco mundial. In: GUIMARÃES, G.T.D. e EIDELWEIN, K. **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010. p. 13-35.

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

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. **As políticas sociais do Banco Mundial nos países em desenvolvimento**. Campinas. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - UNICAMP, 2010.
Democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001, p. 173-195.

dadania na América Latina. Brasília: UnB, 2007. p. 47-74. (Coleção Política Social n. 3).

OLIVEIRA, Francisco de. Sequelas de um velho malfeitor. **Jornal de Resenhas nº 7**. São Paulo: Discurso Editorial/PUC-SP, novembro de 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. ; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade *versus* focalização: um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-130.

REIS, Carlos Nelson dos, PINHEIRO, Lessi, RIBEIRO, Letícia e OLIVEIRA, Mara. Ajuste fiscal e gastos sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo : Companhia das Letras, 2000.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A “questão social” como pobreza**: crítica à conceitualização neoliberal. 2008. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IUPERJ, 2008.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia T. A Previdência Social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Àquilas Mendes e Camila Ugino. **Revista Argumentum**, Vitória, v.2, n.1, p. 31-40, jan./jun., 2010.

____. O silencioso desmonte da seguridade social. In: BRAVO, M^a I. S. e PEREIRA, P.A.P.(Orgs.). **Política Social e**