



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PROSS

CENTRALIDADE ÀS AVESSAS:
O LUGAR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

AMANDA SUÉLEN FERREIRA BASTOS

SÃO CRISTOVÃO – SE



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PROSS

**CENTRALIDADE ÀS AVESSAS:
O LUGAR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA**

AMANDA SUÉLEN FERREIRA BASTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Josiane Soares Santos

SÃO CRISTOVÃO – SE

2014

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Bastos, Amanda Suélen Ferreira

B327c Centralidade às avessas : o lugar da assistência social na
proteção social brasileira / Amanda Suélen Ferreira Bastos ;
orientadora Josiane Soares Santos. – São Cristóvão, 2014.

97 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade
Federal de Sergipe, 2014.

1. Assistência social – Brasil. 2. Política social - Brasil. 3.
Programa Nacional de Renda Mínima (Brasil). I. Santos,
Josiane Soares, orient. II. Título.

CDU 36:304.4(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PROSS

AMANDA SUÉLEN FERREIRA BASTOS

CENTRALIDADE ÀS AVESSAS:
O LUGAR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

APROVADA EM: 20 de Março de 2014.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe e aprovada pela Banca Examinadora.

Profª Drª Josiane Soares Santos (Orientadora)
Programa de Pós-graduação em Serviço Social /UFS

Profª Drª Nailsa Maria Souza Araújo
Programa de Pós-graduação em Serviço Social /UFS

Profª Drª Mavi Pacheco Rodrigues
Programa de Pós-graduação em Serviço Social /UFRJ

Dedico este trabalho a quem me deu a vida,
e aos quem a vida eu dei. Minha mãe (*in
memoriam*) e meus filhos, nosso amor é
eterno.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a todos e todas que contribuíram direta e indiretamente para a execução desse trabalho. À minha família (biológica e adquirida) pelo amor incondicional; aos meus amigos pelo apoio e incentivo; à minha orientadora, pela competência, compromisso e carinho ao me guiar; às minhas estimadas professoras pelos conhecimentos compartilhados; aos colegas de trabalho por compreenderem minhas repetidas ausências. Sem a contribuição de cada um de vocês essa conquista não seria possível.

“Ao absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e de trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, como é o caso da Assistência Social, o Estado brasileiro define sua principal estratégia de enfrentamento da ‘questão social’. Nestes termos, a Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social”.

Ana Elizabete Mota

RESUMO

A dissertação em tela discorre sobre a política de assistência social na cena contemporânea e a centralidade por ela assumida na proteção social brasileira, a partir do advento do SUAS, via expansão dos Programas de Transferência de Renda, em especial o Programa Bolsa Família, que no contexto de crise do capital se tornou a principal estratégia de combate à pobreza no país. Para tanto, situamos os determinantes macroeconômicos da política de assistência social e a influência de organismos financeiros internacionais na conformação das políticas sociais de cunho neoliberal no país; analisamos a política de assistência social com base no que alguns autores do campo crítico do Serviço Social denominam de “assistencialização” das políticas sociais e, por fim, apresentamos as mediações orçamentárias próprias da focalização no atual padrão de proteção social brasileiro. Trata-se de um estudo exploratório, realizado por meio de pesquisa documental e bibliográfica, e uma de suas principais conclusões é que através das análises efetuadas confirmamos que a assistência social assume uma centralidade “às avessas” na proteção social brasileira, cujo caráter seletivo e compensatório centrado nos programas de transferência de renda, impõe limites para consolidação desta política na perspectiva do direito social.

Palavras-chave: Assistência Social. Programas de Transferência de Renda. SUAS.

ABSTRACT

The dissertation discusses the screen in social welfare policy in the contemporary scene and the centrality assumed by it in the Brazilian social protection, from the advent of SUAS, via expansion of income transfer programs, especially the Bolsa Família Program, which in the context of the crisis of capital became the main strategy to fight poverty in the country. To do so, we place the macroeconomic determinants of welfare policy and the influence of international financial organizations in shaping social policies of neo-liberal in the country, we analyze social welfare policy based on what some authors the critical field of social service call "assistencialização" social policies and, finally, present their own budget mediations of focus in the current Brazilian social protection. This is an exploratory study conducted through documentary and bibliographic research, and one of their main conclusions is that through the analysis performed confirmed that social assistance is of centrality "in reverse" in the Brazilian social protection, whose character and selective focused on compensatory income transfer programs, imposes limits to consolidate this policy in the context of social law.

Keywords: Welfare. Income Transfer Programs. SUAS.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 OS DETERMINANTES MACROECONÔMICOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	14
2.1 CAPITALISMO, CRISE E POLÍTICA SOCIAL	14
2.2. CRISE PÓS 1970 NO BRASIL E O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA RECONFIGURAÇÃO DO SEU PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	29
3 CONFIGURAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	39
3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO NOS MARCOS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA.....	39
3.2 O SUAS E O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	50
3.3 A CENTRALIDADE ASSUMIDA PELA ASSISTÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	61
4 O FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL.....	69
4.1 FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA REPRODUÇÃO AMPLIADA DO CAPITAL.....	69
4.2 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E PARTICULARIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	77
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado tem como objeto a política de assistência social na contemporaneidade, mais precisamente, a centralidade adquirida por esta política social na proteção social brasileira após o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A realização dessa pesquisa justifica-se por razões profissionais e científicas: em face da experiência como profissional que atua na área há sete anos, e da necessidade de pensar sobre essa política social para além do imediatismo, possibilitando assim, uma reflexão crítica sobre a realidade social e os limites e possibilidades do exercício profissional.

A assistência social é reconhecida no país como política de proteção social, portanto, inserida no modelo de seguridade social brasileiro. Sua materialização como direito social foi estabelecida na Constituição Federal de 1988 e, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, teve seu caráter de política pública e dever do Estado reforçado. Contudo, atualmente esta vem adquirindo uma centralidade cada vez maior na proteção social brasileira, pois, o caráter assistencial passou a direcionar as ações do Governo Federal através, principalmente, dos programas de transferência de renda com vistas o combate à pobreza.

A assistência social é uma política social de extrema importância, mas a ela não pode ser atribuída a tarefa hercúlea de combate à pobreza e superação das desigualdades sociais, tal como vem sendo difundido – fenômeno que vem sendo apontado por autores do campo crítico do Serviço Social como sendo o de uma “assistencialização da seguridade social”(RODRIGUES, 2007).

Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar, de forma crítica, a centralidade que a assistência social assume na proteção social brasileira, veiculando esse debate à necessidade de fortalecimento de outras políticas sociais com execução estatal e, principalmente, da consolidação de uma política voltada para o trabalho, como uma forma eficaz de redução das desigualdades sociais. Para tanto objetivamos, de modo específico, analisar também os determinantes macroeconômicos da política de assistência social no Brasil; as mediações orçamentárias próprias da focalização no atual padrão de proteção social brasileiro; e os limites da consolidação da assistência social na perspectiva do direito social.

É importante destacar que nos marcos do capitalismo a política social é funcional à acumulação, mas, para que a classe trabalhadora tenha a mínima capacidade de produção e reprodução é necessário o fortalecimento do conjunto de políticas incorporadas à seguridade social. Partindo desse pressuposto elaboramos quatro hipóteses para responder aos objetivos propostos, a saber: 1) há uma tendência de centralidade da assistência social na proteção social brasileira, em detrimento de outras políticas sociais; 2) a orientação da política de assistência social contemporânea reflete as recomendações dos organismos financeiros internacionais para o combate à pobreza em meio à crise do capitalismo; 3) no orçamento da assistência social observa-se uma tendência à focalização dos serviços ofertados e ampliação dos programas de transferência de renda; 4) a assistência Social vive um contexto de desmonte em sua concepção de Direito Social.

A investigação do objeto proposto requereu um método que fosse capaz de compreender a realidade social onde a política social de assistência social se insere para que esta fosse analisada numa perspectiva de totalidade. Assim, utilizamos a abordagem crítico-dialética, pois nesta perspectiva da pesquisa social busca-se ir além da aparência imediata dos fenômenos e descortinar sua essência. Segundo Netto (2009, p. 675) ao abordar o método em Marx,

[...] O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja, a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto.

Esse método proporciona ao pesquisador trabalhar o objeto da pesquisa em sua existência objetiva, devendo este apreender sua essência, estrutura e dinâmica numa perspectiva de totalidade a partir suas determinações históricas. Assim, as políticas sociais são apreendidas, na abordagem crítico-dialética, como resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e Sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

As autoras ainda destacam que “as políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir de sua expressão imediata como fato social isolado. Ao

contrário, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.39). Sendo assim, a política de assistência social será analisada com base em suas determinações históricas e configurações atuais, levando-se em consideração as três categorias teórico-metodológicas apontadas por Netto (2009) como nucleares ao método de Marx, a saber: totalidade, contradição e mediação.

É importante destacar a necessidade de se conhecer as categorias fundantes do objeto, pois “as categorias exprimem [...] formas e modos de ser, determinações da existência” (MARX, 1982, apud PONTES, 2008, p. 65). Pontes (2008) deixa claro que, para Marx, as categorias não são estruturas somente lógicas, construídas pela razão. Estas se configuram como estruturas que a razão extrai do real reproduzindo, mentalmente, o que existe de fato.

Portanto, partindo da ideia de que as categorias são objetivas e reais e que o pesquisador as reproduz teoricamente, são analisadas, neste trabalho, categorias centrais que se impõem a partir da delimitação do objeto de pesquisa como o sistema capitalista, a política social e centralidade da assistência social.

Em se tratando especificamente dos instrumentos ou técnicas de pesquisa, o estudo possui abordagem qualitativa de natureza exploratória, pois, segundo Gil (2006, p. 41) a pesquisa exploratória tem como “objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses, [...] essas pesquisas tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”.

Para dar operacionalidade a esta investigação utilizou-se a pesquisa bibliográfica – necessária, por um lado, à elaboração do referencial teórico da pesquisa (livros e artigos que versem sobre a temática abordada), e por outro, como fonte para a coleta de dados – associada à documental. O universo de análise foi composto por material bibliográfico (livros, teses, artigos) e também por alguns documentos (relatórios, documentos governamentais) que tratam da assistência social e suas mediações. Sendo assim, a partir de uma amostra não probabilística intencional, foram escolhidos para análise materiais que tratam, especificamente, das temáticas centrais contidas nos objetivos propostos, conforme sinalizado abaixo.

Para discussão do objetivo geral foi realizada uma abordagem crítica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), documento ministerial que direciona o funcionamento, caracteriza o público-alvo e as pactuações desta política social.

Foram analisados seus principais aspectos, dentre eles a concepção de seus usuários, seus princípios e a relação estabelecida com os trabalhadores do sistema.

No que concerne às determinações macroeconômicas da política de assistência social serviu como fonte de dados a tese de doutorado de Leher (1997)¹ por abordar o papel de organismos financeiros internacionais na configuração de políticas sociais no país. Por meio desta, como fonte secundária, foi possível acessar o discurso dos organismos internacionais já que nela estão presentes vários trechos oriundos da formulação original e que foram utilizados para mediatizar o debate específico da assistência social.

No que tange aos limites na consolidação da assistência social como direito social foi utilizado o relatório do seminário nacional realizado em 2009 pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), que tratou do trabalho do Assistente social no SUAS.

Para identificar as mediações orçamentárias da assistência social foram analisados dados secundários contidos em publicações recentes sobre o fundo público e o orçamento da seguridade social no Brasil, especificamente Salvador (2010); Salvador...[et al.] (orgs) (2012)².

Sobre a lógica de exposição, este trabalho possui três capítulos, além desta introdução e das considerações finais, sendo mister destacar que, para construção dos capítulos optamos por realizar a apresentação dos dados coletados (bibliográficos e/ou documentais) concomitantemente à discussão teórica que envolve os objetivos específicos presentes em cada um dos capítulos. Pretendemos evitar, deste modo, que os dados fossem expostos em um único capítulo e tendessem a um “isolamento” em relação às demais mediações presentes no texto.

O primeiro capítulo se centra nos determinantes macroeconômicos da política de assistência social no Brasil. Para lhe dar concretude abordamos aspectos inerentes ao sistema capitalista, tais como suas diferentes fases de expansão e crises cíclicas, que alteram as relações entre Estado e sociedade, pois entendemos que a formatação do padrão de proteção social brasileiro não está desvinculada da inserção do país no quadro capitalista internacional.

¹ DA IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO À IDEOLOGIA DA GLOBALIZAÇÃO: A educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.

² Financeirização, Fundo Público e Política Social e Fundo Público e Seguridade Social no Brasil

A discussão realizada buscou trazer as mediações da realidade brasileira, tais como a influência das orientações dos organismos financeiros internacionais na configuração das políticas sociais e o processo de contrarreforma operado no Estado brasileiro.

O segundo capítulo discutiu, de forma crítica, a centralidade assumida pela assistência social e alguns dos limites na sua consolidação como direito social, tendo como fontes de dados o documento governamental “Política Nacional de Assistência Social” e o relatório do seminário nacional sobre o trabalho do Assistente social no SUAS, conforme já explicitado anteriormente. Neste momento foram tratadas, de modo articulado, as hipóteses de que há uma tendência de centralidade da assistência social na proteção social brasileira, em detrimento de outras políticas sociais e de que, não obstante isso, a assistência social vive um contexto de desmonte em sua concepção de Direito Social, formulada originalmente na LOAS. Este paradoxo, por sua vez, configura o que chamamos de “centralidade às avessas” da assistência social.

Por fim, realizamos o debate sobre o Fundo Público brasileiro, abordando as formas de apropriação deste pelo capital e, mais precisamente, as determinações orçamentárias da política de assistência social dentro da seguridade social, visando observar como se comporta o financiamento desta política social. A idéia foi debater a hipótese de que no orçamento da assistência social observa-se uma tendência à focalização dos serviços ofertados e ampliação dos programas de transferência de renda.

Espera-se, como fruto deste trabalho, que seja suscitado um debate crítico sobre a política de assistência social, percebendo sua importância, mas também suas limitações como meio de enfrentar as desigualdades sociais nos marcos do sistema capitalista.

2 OS DETERMINANTES MACROECONÔMICOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

O capítulo que ora se apresenta tem por objetivo analisar os determinantes macroeconômicos da política de assistência social no Brasil e a influência dos organismos financeiros internacionais na sua condução. Ao longo deste são apresentados elementos do desenvolvimento do capitalismo com as nuances da realidade brasileira – mais precisamente os fatores que alteram a configuração das políticas sociais no país.

2.1 CAPITALISMO, CRISE E POLÍTICA SOCIAL

O desenvolvimento do capitalismo conheceu, a partir do século XIX, uma nova forma de organização devido a mudanças no desenvolvimento das forças produtivas e, conseqüentemente, em sua estrutura de acumulação. Nesse período ele passou de sua fase concorrencial – quando constituiu as bases da indústria moderna através da revolução industrial e expandiu suas fronteiras de acumulação com a criação de um mercado mundial – para adentrar na era monopolista, que se manteve durante todo século XX e perdura até o momento histórico atual. Segundo Netto (2005, p. 19)

[...] A idade do monopólio altera significativamente a dinâmica interna da sociedade burguesa: ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo já explicitadas no estágio concorrencial e as combina com novas contradições e antagonismos, deflagra complexos processos que jogam no sentido de contrarrestar a ponderação dos vetores negativos e críticos que detona.

Nessa fase transitória o capitalismo conhece um amplo processo de concentração e expansão que foi denominado por Lênin (1985) de imperialismo, por transformar a dinâmica da concorrência capitalista através dos monopólios. Para ele, a partir da crise de 1900-1903 os cartéis expandem-se, estabelecendo acordos entre si, repartindo mercados, fixando preços e, então, o capitalismo se torna imperialista.

O capitalismo, chegado à sua fase imperialista, conduz à beira da socialização integral da produção; ele arrasta os capitalistas, seja como for, independentemente da sua vontade e sem que eles tenham consciência disso, a uma nova ordem social, intermédia entre a livre concorrência e a socialização integral.

A produção torna-se social, mas a apropriação continua privada. Os meios de produção sociais permanecem propriedade privada de um pequeno número de indivíduos. O quadro geral da livre concorrência, que se reconhece nominalmente, subsiste e o jugo exercido por um punhado de monopolistas sobre o restante população torna-se cem vezes mais pesado, mais sensível, mais intolerável. (LÊNIN, 1985, p. 25).

No capital dos monopólios a produção é concentrada nas mãos de poucos grupos capitalistas, que detêm o domínio sobre os meios de produção. Outra característica dessa fase é a atuação dos bancos. Estes, que tinham a função inicial de intermediar os pagamentos, se tornam também monopólios centralizadores de capital e responsáveis por sistemas de créditos que financiam investimentos capitalistas em todo mundo. Esse processo origina o capital financeiro, que tem predominância no estágio imperialista do capitalismo, e decorre da junção dos capitais monopolistas industriais com os bancários.

Nesse contexto as pequenas empresas não são extintas, mas sofrem subordinação ou incorporação aos grandes monopólios. Assim, têm-se um número reduzido de capitalistas, detentores do poder econômico e político em seus países de origem e naqueles em que possuem investimentos. Para Netto e Braz (2006) a exportação de capitais, que não foi expressiva durante do capitalismo concorrencial, ganha fôlego, realizando-se sob a forma de capital de empréstimo, onde são concedidos créditos, em troca de juros determinados e através do capital produtivo, por meio dos quais se implantam indústrias em outros países. Nas duas situações o objetivo é a procura de lucros, e o aumento do domínio e exploração sobre os países.

Paulatinamente, os grandes monopólios aumentam sua influência em diversos Estados capitalistas, realizando um partilha territorial. A expansão monopolista em busca de novos mercados produtivos e consumidores favorece uma espécie de “recolonização” do mundo. Na medida em se acentua esse processo são acumuladas tensões entre os Estados imperialistas. A partir dos conflitos pela partilha dos mercados de consumo gerou-se, entre outras consequências, a Primeira e Segunda Guerra Mundial. Mandel (1985, p. 36), explicita as consequências do imperialismo para os países com mercados em disputa,

Na era do imperialismo houve uma mudança radical em toda essa estrutura, e o processo de acumulação de capital em economias anteriormente não capitalizadas passou também a subordinar-se à reprodução do grande capital do Ocidente. A partir desse ponto, foi a exportação de capital dos países imperialistas, e não o processo de acumulação primária

impulsionado pelas classes dominantes locais, que determinou o desenvolvimento econômico do que seria, mais tarde, denominado “Terceiro Mundo”. Este último via-se, agora, forçado a complementar as necessidades da produção capitalista nos países metropolitanos. Isso não era apenas uma consequência indireta da concorrência de mercadorias mais baratas provenientes desses países metropolitanos; era, acima de tudo, resultado direto do fato de que o próprio investimento de capital vinha desses países metropolitanos, e só estabelecia as empresas que correspondessem aos interesses da burguesia imperialista.

Netto e Braz (2006) recuperam de Mandel três fases pelas quais passou o modo de produção capitalista em sua fase imperialista, sob a égide dos monopólios.

Em sua fase “clássica” (de 1890 a 1940), o capitalismo conheceu grande desenvolvimento, influenciado eminentemente pela expansão dos monopólios, e incremento das forças produtivas, consolidando assim, sua dominação em diversos países. Esse período ficou marcado também pelas crises econômicas, que se manifestaram com violência, destacando-se a de 1929, que cunhou a necessidade de intervenção do Estado na economia capitalista no âmbito da produção e acumulação. Vale salientar que, nesse momento, imperava o liberalismo como estratégia de regulação da economia, preconizando o livre mercado como regulador das relações sociais.

Os principais defensores do liberalismo econômico, David Ricardo e Adam Smith, acreditavam que o mercado regularia as relações econômicas e sociais, e a intervenção estatal somente seria necessária em situações estratégicas, a exemplo da defesa bélica dos países, ou em situações que o setor privado não pudesse intervir.

Com a criação de grandes empresas capitalistas que atuavam além de suas fronteiras territoriais e continham grande concentração de capital a nova forma de concorrência intercapitalista, através dos monopólios, colocou em xeque os princípios do livre mercado, pois se baseava em acordos, controle e imposição de preços.

Com a crise cíclica de 1929 geraram-se perdas para os donos do capital, e desemprego para a classe trabalhadora, levando a burguesia a pensar alternativas para amortecê-la e manter a taxa de lucros. Assim, o papel do Estado passou a ser redirecionado.

A crise de 1929 evidenciou, para os dirigentes mais lúcidos da burguesia dos países imperialistas, a necessidade de formas de intervenção do Estado na economia capitalista. Registramos que o Estado burguês sempre interveio na dinâmica econômica, garantindo as condições externas para a

produção e acumulação capitalistas [...]; mas a crise de 1929 revelou que novas modalidades interventivas tornavam-se necessárias: fazia-se imperativa uma intervenção que envolvesse as condições gerais da produção e da acumulação [...]. (NETTO; BRAZ, 2006, p.192/193).

Portanto, em decorrência desta crise alterou-se o papel desempenhado pelo Estado visando garantir as condições para produção e reprodução do capital: além da direta intervenção econômica, geminou-se sua intervenção para a garantia de políticas sociais que resguardavam direitos à classe trabalhadora, conforme teremos ocasião de tratar adiante.

O segundo estágio do capitalismo monopolista é o período conhecido como “*anos dourados*”, que se estende do fim da Segunda Guerra Mundial até a entrada dos anos 1970. Nesse contexto o papel do Estado é modificado em consonância as proposições Keynesianas. No âmbito da produção consolidou-se o taylorismo-fordismo, que se assentava na premissa da produção em massa para o consumo em massa. Esses dois fatores associados (Keynesianismo e Taylorismo-fordismo) levaram o capitalismo a um elevado índice de crescimento e desenvolvimento, conformando o que ficou conhecido como Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social.

É válido salientar que a intervenção estatal, com o objetivo de reanimar a economia e proporcionar alternativas à crise, especialmente a de 1929, foi idealizada pelo liberal inglês John Maynard Keynes. Este buscava implementar ações que mantivessem a solidez do sistema capitalista, onde o Estado deveria ser um produtor e regulador. O mercado continuou a ter um papel fundamental, só que, agora sofrendo interferências estatais, proporcionaria equilíbrio econômico evitando períodos de depressão através dos investimentos realizados. O Estado Keynesiano tinha como pilar o chamado pleno emprego, através do poder público ou da iniciativa privada, e a garantia de instituições públicas que assegurassem maior igualdade e bem estar da população através da realização de políticas sociais.

O taylorismo/fordismo por sua vez, se assentava na organização produtiva baseada na produção em série, com a divisão no processo produtivo através das esteiras de montagem. A produção de mercadorias, nesse contexto, era realizada em larga escala, e o consumo em massa era estimulado para garantir o escoamento da produção. Para tanto as políticas e direitos sociais, funcionando como salários indiretos, desempenhavam um importante papel, pois incidiam diretamente na

melhoria das condições de reprodução da vida material dos trabalhadores. Sinteticamente,

[...] um novo *padrão de acumulação* é acompanhado por um novo *regime de regulação*: acordo na relação “salarial” de trabalho, nos direitos políticos, sociais e trabalhistas, no estímulo ao consumo em massa, no reinvestimento produtivo do capital, nos sistemas de crédito e juros baixos (para estimular a produção e o consumo), nas formas relativamente institucionalizadas das lutas de classes e, particularmente, nas funções e tipo de intervenção estatais [...]. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 161).

No processo produtivo taylorista/fordista a produção de mercadorias se dá de forma homogeneizada, padronizada e verticalizada, com a separação entre os trabalhadores que realizavam a montagem das mercadorias e a gerência que racionalizava o tempo e o ritmo de trabalho. Aranha (1999, p. 81), reforça essa característica ao afirmar:

No contexto produtivo, [do fordismo] a base técnica eletromecânica, sobre a qual se assenta a automação fixa, através de máquinas especializadas, desenvolve-se a produção em massa de bens padronizados, exponenciando a separação entre concepção e execução do processo de trabalho, com pouca ou quase nenhuma exigência de qualificação para o segmento que não comanda o processo, a grande maioria dos trabalhadores, e alta qualificação para o segmento que comanda o processo, e determinadas qualificações para alguns setores fundamentais da produção [...]

O aumento da produtividade, através do incremento técnico-produtivo, intensifica o processo de extração da mais-valia que, por sua vez, gera a necessidade de elevar a capacidade de consumo da classe trabalhadora, para adquirir as mercadorias produzidas.

A política keynesiana e o fordismo provocaram, nesse período do capitalismo maduro, uma onda longa expansiva³. A regulação do trabalho gerou estabilidade no emprego, salários acrescidos dos ganhos de produtividade, acesso a bens e serviços por parte da classe trabalhadora, e garantiu a reprodução do capital, através do financiamento público de obras e investimentos em setores estratégicos.

Segundo Mattoso (1995), esse novo padrão de desenvolvimento foi resultante da reestruturação tecnológica, industrial, comercial e financeira do mundo capitalista emergente, agregado à luta de classes que, através dos sindicatos e partidos

³“os períodos cíclicos de prosperidade [são] mais longos e intensos, e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas”. (MANDEL, 1982, p. 85, apud NETTO; BRÁZ, 2006, p. 213).

políticos, foi capaz de impor mudanças na forma de gestão econômica, no papel do Estado, na relação salarial e padrão de consumo.

Só então viria a se configurar este novo padrão de desenvolvimento, conformando, um conjunto de relações econômicas e sociais (tecnológica, produtiva, salarial, de consumo, internacional, papel do Estado etc.) capaz de garantir, por um determinado tempo, a preservação do processo de acumulação de capital, de relações sociais e de poder político que iriam caracterizar os 25 anos seguintes. (MATTOSO, 1995, p. 28).

É válido lembrar, como afirmam Netto e Braz (2006, p. 205) que “todas essas funções estatais estão a serviço dos monopólios; porém, elas conferem ao Estado comandado pelo monopólio um alto grau de legitimação”. Portanto, a garantia dos direitos sociais nos “anos dourados” está vinculada à expansão e acumulação do capitalismo, mesmo sendo imperativa a pressão política dos trabalhadores pelo seu reconhecimento. Destarte a classe trabalhadora tenha desempenhado neste v

No Brasil o desenvolvimento do fordismo e do padrão intervencionista de regulação assumem características diferentes quando comparadas às dos países centrais. Essas diferenças são concretizadas devido a particularidades históricas desta formação social e do desenvolvimento do capitalismo em seu interior.

No final do século XIX e início do século XX a burguesia brasileira industrial paulatinamente se gestou a partir da oligarquia agrária, conformando o modelo agroexportador da economia brasileira. Para a manutenção desse modelo, baseado no latifúndio, Santos (2012) destaca duas determinações fundamentais.

De um lado, a funcionalidade desse padrão produtivo no conjunto das relações capitalistas internacionais. Isso significa que o modelo agroexportador atendeu às necessidades do capitalismo imperialista de acessar matérias primas de baixo custo e, ao mesmo tempo, impediu o país de desenvolver autonomamente sua indústria, devido à monopolização da tecnologia pelos países centrais. A outra determinação, destacada pela autora, diz respeito ao protagonismo da classe dominante forjada a partir da grande propriedade agrária. Ou seja, estava ausente dessa emergente burguesia “[...] os ideais revolucionários, ou mesmos reformistas, da burguesia pensada classicamente” (SANTOS, 2012, p. 105) já que a oligarquia brasileira perpetua sua dominação política e econômica em sua relação com o Estado, agindo em prol de seus próprios interesses. Portanto, não houve, no Brasil, um processo revolucionário que demarcasse a modernidade tal como aconteceu na

Europa, em decorrência do que se perpetuou a dominação e ausência de práticas democráticas no país:

[...] a dominação burguesa se associava a procedimentos autocráticos, herdados do passado ou improvisados no presente, e era quase neutra para a formação e a difusão de procedimentos democráticos alternativos, que deveriam ser instituídos (na verdade, eles tinham existência legal ou formal, mas eram socialmente inoperantes). (FERNANDES, 1976, p. 207).

Behring (2003), ao citar a obra de Caio Prado Jr., indica que o ajustamento brasileiro ao capitalismo internacional se consolidou através da adaptação e conservação de elementos da antiga ordem. Do ponto de vista econômico, a principal atividade do país continuou sendo a produção de agro exportáveis para o mercado europeu em função do que permaneceu importando a maioria absoluta dos produtos industrializados e meios de produção. Portanto, o capitalismo brasileiro se consolidou como “dependente” na divisão internacional do trabalho, compondo parte da engrenagem que proporcionou o desenvolvimento do capital imperialista.

Coutinho (2005) avigora essa ideia ao afirmar que as transformações ocorridas na sociedade brasileira seguiram uma “via prussiana”, ou “revolução passiva”, pois decorreram de conciliação entre os grupos dominantes, sendo realizadas “de cima para baixo”.

[...] a transição do Brasil para o capitalismo (e de cada fase do capitalismo para a fase subsequente) não se deu apenas no quadro da reprodução ampliada da dependência, ou seja, com a passagem da subordinação formal à subordinação real em face ao capital mundial; em estreita relação com isso (já que uma solução não prussiana da questão agrária asseguraria as condições para o desenvolvimento de um capitalismo nacional não dependente), essa transição se processou também segundo o modelo da “modernização conservadora” prussiana. (COUTINHO, 2005, p. 52).

Seguindo o padrão de realizar transformações “pelo alto” as mudanças que, paulatinamente, instituíram o fordismo no país trouxeram para esse processo características particulares, que divergiam do ocorrido nos países centrais. O período de maior crescimento industrial brasileiro, ocorrido durante parte da ditadura militar, é marcado pela flexibilidade nas relações de trabalho, enquanto nos países centrais o pacto fordista/keynesiano proporcionava à classe trabalhadora estabilidade e políticas de pleno emprego; no Brasil, o mercado de trabalho fordista se fundamentava na precariedade e rotatividade do trabalho, contrapondo-se ao

contexto dos países europeus onde esse modo de acumulação resultou, conforme já dissemos, em melhores condições de trabalho provenientes de maior regulação estatal.

Essas são as particularidades que, estando presentes no regime de trabalho do Brasil desde então [pós 1964], podem ser consideradas, conseqüentemente, como particularidades da “questão social”, diferenciando o Brasil de outros países onde esses fenômenos estão associados à crise capitalista recente. Ou seja, se flexibilidade e precariedade costumam aparecer ligadas à fase de acumulação flexível do capital, no Brasil, não se pode considerá-las sem que sejam, antes, situadas como características do “fordismo à brasileira”. (SANTOS, 2012, p. 137).

Paralelo à precariedade do trabalho têm-se no país uma classe trabalhadora com dificuldades históricas de organização coletiva, marcada pela herança cultural da tutela e do favor no âmbito reivindicatório. Esse quadro possui múltiplas causalidades entre as quais destaca-se um forte intervencionismo estatal, de cariz corporativo, nos sindicatos, além da repressão oriunda da fragilidade democrática do país, da qual o exemplo mais emblemático foram os vinte anos da Ditadura Militar encerrados na década de 1980.

Enquanto os “anos de ouro” do capitalismo, especialmente nos Estados Unidos e Europa, proporcionaram crescimento econômico e altos índices de acumulação, através da elevação da produtividade e estímulo ao consumo em massa, no Brasil a classe trabalhadora tinha seus salários submetidos a um contínuo arrocho salarial, que proporcionava um quadro de consumo restrito, justamente, pelo pouco alcance dos salários.

As condições políticas que viabilizaram a norma fordista de consumo em massa nos países cêntricos diferiam completamente da realidade do “fordismo à brasileira”. A intensa repressão sindical, as reformulações na legislação trabalhista, no sentido da flexibilidade, e as diretrizes de políticas econômicas traduzidas no “arrocho salarial” compunham um panorama que, conforme vem sendo indicado aqui reduz, consideravelmente, a participação dos salários na renda nacional acentuando sua já elevada concentração. (SANTOS, 2012, p. 168).

Assim, pode-se afirmar que, no Brasil, as particularidades internas e o caráter periférico do seu capitalismo deram outra formatação ao período de desenvolvimento do fordismo, sendo que este não conheceu o pleno emprego, a intensa organização sindical e o elevado consumo de bens materiais pela população.

O Estado de Bem Estar Social, com garantias sociais, também não se concretizou como nos países centrais. Após 1930 e durante o período desenvolvimentista houve algumas regulamentações sociais para garantir a industrialização e o crescimento econômico do país, mas estas ficaram distantes da formatação original do welfare State que “criou mecanismos estatais voltados para reprodução ampliada dos trabalhadores, socializando com o patronato parte dos custos de reprodução da força de trabalho”. (MOTA, 2009, p. 56).

A terceira fase do estágio imperialista, caracterizada por Mandel, é o capitalismo contemporâneo – que se estende de meados da década de 1970 até os dias atuais – e proporcionou um quadro de mundialização do capital, de caráter predominantemente rentista e financeiro.

Após viver um período de vasto crescimento durante os “anos de ouro”, devido a suas crises cíclicas o sistema capitalista entra em uma “onda recessiva” (MANDEL, 1985). Nessa nova conjuntura foram requeridas alternativas para retorno do crescimento que passaram a questionar a intervenção estatal na regulação das relações sociais, proporcionando uma reestruturação no papel do Estado e, por conseguinte, mudanças nas esferas sociais, políticas e econômicas.

Visando compreender o quadro de alternativas do capital para manter suas taxas de crescimento, em resposta à crise de 1970, é necessário, primeiramente, entender que o modo de produção capitalista sofre crises cíclicas, que lhes são inerentes, devido ao seu próprio movimento contraditório. As crises, de uma forma geral, se manifestam

[...] como uma superprodução de valores de uso – mais precisamente: não há insuficiência na produção de bens, não há carência de valores de uso; o que ocorre é que os valores de uso não encontram escoamento, não encontram consumidores que possam pagar o seu valor de troca e, quando isto se evidencia, os capitalistas tendem a travar a produção; na crise capitalista, a oferta de mercadorias torna-se excessiva em relação à procura (demanda) e, então, restringe-se ao limite a produção. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 158).

A crise que adveio em meados de 1970 já dava sinais desde o final da década de 1960 com quedas acentuadas nas taxas de lucro, variações na produtividade e desemprego crescente. Para Mota (1995, p. 55) o elemento central para entender a crise é “[...] a clássica afirmação de que a crise expressa um descompasso entre produção e circulação, enquanto processo de produção e

realização de mais-valia e, ao mesmo tempo, o momento a partir do qual a lei do valor se impõe [...]”.

As crises acarretam consequências para os proprietários do capital e para a classe trabalhadora em meio as quais se reproduz, de forma mais cruel, o desemprego e exploração intensificada do trabalho. Contudo, mesmo vivenciando esse estágio de crise, o sistema é capaz de criar novas estratégias para se reerguer.

No caso da crise atual, as alternativas de sua superação se fundamentam na intensificação da exploração da força de trabalho. através da reestruturação produtiva; na mundialização e financeirização do capital e no neoliberalismo. Essas estratégias almejam garantir a hegemonia do capitalismo alterando a produção e reprodução social das relações sociais.

O processo de reestruturação produtiva traz mudanças que consistem na criação de novas formas de produção de mercadorias através da racionalização do trabalho vivo, com o uso de técnicas de gestão e tecnologias que acentuam a exploração da força de trabalho e permitem aumento de produtividade e redução de custos. O padrão produtivo atual deve ser mais flexível em relação ao que lhe antecedeu (fordismo/taylorismo) para atender às flutuações do mercado mundial em crise. É necessário eliminar a rigidez da produção e flexibilizar as relações de trabalho contribuindo, também, para minimizar o poder de organização da classe trabalhadora.

Esse processo não se deu de forma imediata e linear. Paulatinamente, as empresas capitalistas incorporam as formas de gestão e produção do modelo inspirador, o *toyotismo* japonês, caracterizado pela inserção da robótica e microeletrônica no espaço produtivo, e uso de técnicas de gestão como o *Kanbam* – que repõe os estoques conforme demanda – e o *just in time* – no qual a produção é feita a partir de necessidades específicas. Estas medidas buscam adequar a produção ao consumo, minimizando os estoques.

Em relação ao trabalho assalariado, o processo de reestruturação produtiva é mais enérgico, com medidas que terceirizam e desprotegem o trabalho (redução dos vínculos formais, protegidos por leis trabalhistas), e flexibilizam os salários. Isso ocorre devido à necessidade de flexibilização da mão de obra visando o barateamento da produção e extração de superlucros.

[...] com o intuito de criar uma economia mundial baseada na intensificação dos regimes de extração da mais-valia e de barateamento da força de

trabalho, o atual padrão de acumulação capitalista tem desenvolvido mecanismos de desvalorização da força de trabalho. [...] o mesmo processo que determina a expulsão de trabalhadores da produção intensiva de mercadorias também ocasiona a inserção precarizada dessa força de trabalho em novos processos combinados de trabalho, cujos sujeitos são conceituados de trabalhadores informais, temporários ou por conta própria. (MOTA, 2009, p. 61/62).

Na esfera produtiva são utilizados também, de forma ideológica, programas que buscam a qualidade total dos serviços e estimulam a participação nos lucros para fazer com que o trabalhador, envolvido, se sinta “parte da empresa”, ou “vista a camisa da empresa” escamoteando, assim, a intensificação da exploração e perda de direitos do trabalho. Em suma,

[...] o controle da força de trabalho pelo capital recorre a formas diversas daquelas do despotismo fabril, apelando à ‘participação’ e ao ‘envolvimento’ dos trabalhadores, valorizando a ‘comunicação’ e a redução das hierarquias mediante utilização de ‘equipes de trabalho’; é nesse quadro que o *toyotismo* ganha relevo nas relações de trabalho, [...] O capital empenha-se em quebrar a consciência de classe dos trabalhadores: utiliza-se do discurso de que a empresa é a sua “casa” e que eles devem vincular seu êxito pessoal ao êxito da empresa; não por acaso, os capitalistas já não se referem a eles como ‘operários’ ou ‘empregados’ – agora são ‘colaboradores’, ‘cooperadores’, ‘associados’ etc. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 217).

Vale salientar que uma das consequências mais nefastas da reestruturação produtiva consiste no aumento do desemprego que chega a índices elevadíssimos, acentuando o exército industrial de reserva, inclusive nos países capitalistas centrais.

No Brasil esse processo se inicia na década de 1980, influenciado pela nova dinâmica de acumulação do capital que proporcionou alterações no âmbito da produção de mercadorias e gestão da força de trabalho.

Ao longo de mais de três décadas, observamos profundas alterações, seja na organização da produção, nos processos de trabalho, seja nas formas de intervenção estatal que dão amparo a essas mudanças. Potencializadas pela adoção de novas tecnologias associadas a um complexo conjunto de inovações organizacionais, elas imprimem novos requisitos aos trabalhadores, modificam as condições de inserção no mercado de trabalho e rebatem nos mecanismos de proteção social. (AMARAL; CESAR, 2009, p. 412).

Em consonância com a reestruturação produtiva, o processo de mundialização do capital se mostra como alternativa encontrada para oxigenar o

capitalismo em tempos de crise. Este consiste na expansão de investimentos externos dos países centrais através da dinâmica financeira/rentista (e não mais produtiva, como ocorreu no período do “milagre econômico” brasileiro). Como nova forma de acumulação se relaciona com a desregulamentação da economia, o aumento dos juros e a redução de gastos, principalmente os sociais. Essa conjuntura atinge principalmente os países periféricos que, devido à necessidade de remunerar o capital especulativo, abrem mão de gastos sociais para gerar o superávit primário⁴.

A financeirização é resultado da queda das taxas de lucro dos investimentos na produção e no comércio, o que produziu uma disponibilização de capital na esfera da circulação sob a forma de capital-dinheiro ou capital monetário. Esse capital-dinheiro é remunerado através de juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão) e não é investido na produção, passando a constituir a fonte crescente de riqueza dos capitalistas rentistas. A financeirização do capitalismo contemporâneo também se sustenta no capital fictício (mercado acionário das empresas, proprietárias de cotas de fundos de investimentos e de títulos de dívidas públicas). O crescimento dos rendimentos advindos desses títulos de propriedade é de caráter nitidamente especulativo (não se aplica na produção, mas circula por onde mais conseguir se valorizar, captando mais juros). (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 186).

O processo de mundialização da economia acarreta uma nova configuração do capitalismo, com mecanismos que priorizam o capital financeiro em detrimento do capital produtivo. O capital transnacional e os investimentos financeiros se expandam, e contam com o papel do Estado no sentido de “[...] cobrir o custo de algumas infraestruturas [...], aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade”. (BERHING, 2009, p. 72).

A mundialização do capital se realiza através de grupos transnacionais e de instituições financeiras como bancos, fundos de pensão e seguros, que se apropriam da esfera financeira para gerar lucros. Não é possível dissociá-la, portanto, do neoliberalismo e da reestruturação produtiva, já que sua existência depende desses dois fatores por meio dos quais se proporciona a desregulamentação do trabalho e se garante determinado direcionamento à intervenção estatal. Segundo Iamamoto (2009, p. 30),

⁴ Para gerar superávit primário um país deve gastar menos do que recebe, sem contar os juros.

É preciso ressaltar o seguinte: os dois braços em que se apóiam as finanças – as dívidas públicas e o mercado acionário das empresas-, só sobrevivem com decisão política dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias. Eles encontram-se na raiz de uma dupla via de redução do padrão de vida do conjunto dos trabalhadores, com efetivo impulso dos Estados nacionais: por um lado a privatização do Estado, o desmonte das políticas públicas e mercantilização dos serviços, a chamada flexibilização da legislação protetora do trabalho; por outro lado a imposição da redução dos custos empresariais para salvaguardar as taxas de lucratividade, e com elas a re-estruturação produtiva [...].

O projeto neoliberal, como medida anti crise, por sua vez, apregoa, ideologicamente a minimização da intervenção estatal como forma de garantir a liberdade do mercado proporcionando, assim, o intenso fluxo de mercadorias e capitais. Além disso, ressalta a necessidade de (contra) reforma do Estado, com o objetivo de restringir gastos e direitos sociais.

Assim, o neoliberalismo se torna funcional para garantir a reestruturação produtiva e mundialização do capital, por proporcionar as bases ideopolíticas da desregulamentação e flexibilização do trabalho e expansão capitalista através da eliminação de barreiras que impedem a circulação de capitais.

[...] As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da re-estruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade. (BERHING, 2009, p. 72).

No neoliberalismo o Estado continua intervindo de modo estratégico ao capital no que tange ao seu processo de acumulação, inclusive, com a utilização do fundo público através de incentivos e isenções fiscais. “Na verdade, ao proclamar a necessidade de um ‘Estado mínimo’ o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital”. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 227).

Até vivenciar a crise de 1970 o capital manteve crescimento econômico e taxas de lucro estáveis. Contudo, no final dos anos sessenta, esses fatores começaram a declinar em diversos países. O quadro era de desaceleração no crescimento e altos custos para garantir os direitos sociais assegurados no período anterior.

A ilusão dos “anos dourados” é enterrada em 1974-1975: num processo inédito no pós-guerra, registra-se então uma *recessão generalizada*, que envolve simultaneamente *todas* as grandes potências imperialistas a que se seguiu outra, em 1980 -1982, na qual se constatou que “as taxas de lucro

voltam a descer ainda mais” (Husson, 1999: 32). A onda longa expansiva é substituída por uma *onda longa recessiva*: a partir daí até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 214).

As medidas anti crise vão, portanto, de encontro ao pacto fordista/keynesiano, acirrando as formas de exploração da classe trabalhadora e combatendo seu processo organizativo. Operam também uma reestruturação no papel do Estado que se desdobra numa verdadeira contrarreforma privatizante e que destitui direitos.

Anderson (1995), ao apresentar um balanço do neoliberalismo, afirma que este nasceu após a II Guerra Mundial, nas regiões onde imperava o capitalismo e se caracteriza como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem estar. Seu principal defensor teórico foi Friedrich Hayek que em seu livro “O Caminho da Servidão” rechaça qualquer intervenção estatal no mercado. Nesse período as ideias neoliberais não lograram êxito, pois o capitalismo adentrou na fase de expansão e crescimento econômico, sob vigência do Estado Keynesiano.

Todavia, com o advento da crise de 1970, quando o mundo capitalista passou a vivenciar baixas taxas de crescimento, com altas taxas de inflação, o neoliberalismo passou a ser cotado como alternativa. Segundo Anderson, (1995, p. 10) Hayek e seus companheiros afirmavam que as raízes da crise estavam,

[...] no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

O Estado neoliberal precisaria ser forte para romper com o poder dos sindicatos – que seriam, em tese, responsáveis pelos custos das conquistas oriundas do WelfareState – através da criação de um exército industrial de reserva. Os gastos sociais deveriam ser mais escassos e fazia-se necessário realizar reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos.

De fato, as proposições neoliberais só foram corporificadas na década de 1970 quando o Chile adotou de forma pioneira seus preceitos, durante a ditadura de Pinochet. Posteriormente, em 1979, a Inglaterra tornou-se o primeiro país de capitalismo imperialista a implementar a política neoliberal, seguido dos Estados Unidos em 1980. A partir daí o neoliberalismo se ampliou a outros países, incluindo aqueles “em desenvolvimento”.

O ideário neoliberal provocou alterações nas relações políticas, econômicas e sociais. Suas mudanças esvaziaram diversas conquistas sociais com os cortes nos gastos sociais e com a diminuição no valor da força de trabalho, através da diminuição dos salários, no contexto da reestruturação produtiva. Montaño e Duriguetto (2010, p. 206) apontam as funções econômicas do Estado nesse contexto, a saber:

a) *a segurança das instituições* (mediante a estabilidade e previsibilidade do cenário político do país no qual ocorre o investimento, procurando diminuir e controlar a conflitividade social a partir das ações de combate a sindicatos, movimentos sociais trabalhistas e contestatórios, e a repressão e criminalização da pobreza); b) *a infraestrutura* (custeada pelos Estados nacionais, estimula-se o investimento privado mediante a criação de subsídios e incentivos fiscais); c) *a privatização e desnacionalização das empresas públicas* (a transferência para o capital privado transnacional do controle das empresas públicas, criando assim, áreas produtivas que, longe de terem um mercado saturado de bens ou serviços, apresentam uma enorme e crescente demanda, levando a um superfaturamento e diminuindo os efeitos da crise de superprodução e superacumulação); d) *a redução e restrição do gasto público-social* (diminuindo o gasto em políticas sociais, privatizando a seguridade social, a assistência, a previdência e a saúde, assim como a educação); e) *a desregulamentação das relações de trabalho* (salários reduzidos, relações trabalhistas precarizadas e flexíveis); f) *a desobrigação, desoneração e remuneração do capital especulativo* (criando incentivos fiscais, altas taxas de juros e desregulação dos ingressos e egressos do capital financeiro especulativo no país).

No processo de ajustes estruturais ao qual os países devem se submeter para adotar dos ditames neoliberais, a liberdade do mercado é estimulada, em detrimento da intervenção estatal em setores estratégicos que podem ser ocupados pela iniciativa privada. Contraditoriamente (e ironicamente) a indicação de não intervenção do Estado na esfera econômica não impede que este “socorra” o grande capital com recursos do fundo público em tempos de crise. “É claro, portanto, que o objetivo real do capital monopolista não é a ‘diminuição’ do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação dos direitos sociais”. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 227).

Para garantir sua inserção em diversos países sob sua lógica, sejam estes desenvolvidos ou “em desenvolvimento”, o neoliberalismo conta com instituições financeiras internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) para difundir seus fundamentos. Estas foram criadas, em sua maioria, no pós II Guerra Mundial e o detalhamento do papel que desempenham, bem como suas orientações serão apresentadas adiante.

Antes de seguir avançando sob outras mediações inerentes ao objeto de pesquisa em questão, cabe reforçar, em decorrência dos processos citados acima que: 1) se, de um lado, as crises são inerentes ao desenvolvimento do capital, de outro, as alternativas por ele gestadas para superá-las e aumentar suas taxas de lucro não podem ser apreendidas de forma isolada e desassociada. Isso pode ser percebido no contexto que deu origem ao padrão fordista-keynesiano e também na análise da atual crise onde a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e o neoliberalismo são processos que se articulam e se completam para garantir a hegemonia do sistema capitalista; 2) outra conclusão parcial que devemos reter para avançar na exposição é que esses processos ocorrem de forma diferenciada nos diversos países, trazendo implicações, especialmente para classe trabalhadora, que produz e se reproduz em meio às medidas adotadas para expansão e acumulação do capital.

Partindo deste patamar, trataremos, na sequência, uma das mais agudas consequências da atual crise do capitalismo em termos de impactos para a classe trabalhadora de países periféricos: as medidas de reconfiguração do padrão de proteção social que, por ação dos organismos internacionais, têm se delineado quase que exclusivamente por meio das políticas assistenciais.

2.2. CRISE PÓS 1970 NO BRASIL E O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA RECONFIGURAÇÃO DO SEU PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL

As orientações de organismos internacionais para os países em desenvolvimento se referem a um amplo leque de atuação. Para fins desse trabalho, a análise se centrará nas determinações voltadas para as políticas sociais, especialmente a assistência social que se constitui foco do estudo.

Os organismos financeiros internacionais de maior influência sobre a sociedade brasileira são o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas entidades surgiram durante as Conferências de *Bretton Woods*, em 1944, no contexto do pós II Guerra Mundial, como estratégia para reconstrução dos países atingidos pela guerra.

O BM e o FMI se constituíram como importantes mecanismos multilaterais de regulação econômica mundial, com papéis diferenciados, mas complementares, e igualmente importantes para consolidação e expansão da economia de mercado. Segundo Leher (1998, p. 106) em seu surgimento,

[...] competia do FMI as políticas monetárias, fiscal, cambial de curto prazo e o monitoramento da dívida externa. Em suma, o fardo de velar pela estabilidade das moedas e pelo financiamento conjuntural dos balanços de pagamento. As prioridades de atuação do Banco Mundial incluíam empréstimos para infra-estrutura, gastos públicos, políticas de preços e aperfeiçoamento da eficiência de uso dos recursos pelos países tomadores.

Gomes (2003), afirma que o cenário econômico em que essas instituições surgem é marcado pela hegemonia dos EUA nas dimensões econômica, militar, tecnológica e ideológica e pela desordem na economia europeia e japonesa, em função da destruição de parte de seus parques produtivos. O Banco Mundial se propunha a administrar o “socorro” a estes países em longo prazo, e o FMI a fiscalizar o Sistema Financeiro Internacional, proporcionando ajuda e assistência em curto prazo.

Paulatinamente, essas instituições alcançaram hegemonia mundial, impondo, através de suas ações, condicionalidades e orientações aos países tomadores de empréstimos. A partir da década de 1960 essa predominância é potenciada pelas políticas desenvolvimentistas, principalmente nos países ditos do “terceiro mundo”, como formas prioritárias de combate a pobreza.

O Banco Mundial, ao tornar a pobreza questão central em suas preocupações, passou a formular programas integrados de orientação aos países subdesenvolvidos. Assim, em decorrência dos financiamentos, passou a ter maior controle sob os países, com incidência sob várias áreas (especialmente saúde, agricultura e educação), que deveriam seguir as determinações do banco.

Vale salientar que as ações do Banco Mundial não destoavam da necessidade de crescimento econômico e fortalecimento do capitalismo, visando garantir a influência dos EUA nos países em desenvolvimento. Segundo Mauriel (2011) o combate ao comunismo era um fator central na política externa ocidental e saiu dos limites da Europa, se estendendo às nações pobres, em tese, mais suscetíveis a essa ameaça.

Na década de 1980 os países em geral passam a sofrer os reveses da crise estrutural do capital que se instaurou mundialmente a partir de meados da década

de 1970, tal como sinalizado anteriormente. Diversos países que tomavam empréstimos vultosos dos organismos financeiros internacionais passaram a ter dificuldades em sanar seus saldos devedores e, para conseguir novos empréstimos visando pagar os juros de suas dívidas, aceitavam novas recomendações sugeridas por esses organismos. Para Calamita (2003, p. 80) “os países em desenvolvimento entraram no jogo capitalista dos empréstimos, do pagamento dos juros, do endividamento crônico e da submissão político-econômica às leis do mercado”.

O Consenso de Washington⁵ desempenhou um papel importante nesse processo por sugerir a adoção de medidas pautadas pelas orientações neoliberais como determinações políticas e econômicas aos países devedores. Castelo (2012, p. 623) destaca que o Consenso de Washington “previa uma série de medidas para acabar com a crise da dívida externa, a estagnação econômica e os altos índices inflacionários” na América Latina.

O estudo de Leher (1998) sustenta o argumento de que o Banco Mundial, desde a eclosão da crise, impõe condicionalidades aos países que apontam para uma conversão neoliberal, materializada através do programa de ajuste estrutural.

O programa de ajuste estrutural é uma extensão dos empréstimos por programa. Esta nova modalidade incide sobre questões macroestruturais setoriais, objetivando promover uma maior abertura comercial, produtiva e financeira. O crescimento econômico, segundo o novo cânone, somente será possível com a combinação de medidas como abertura da economia, aprofundamento da inserção na econômica internacional, reestruturação do setor público e das políticas sociais [...]. (LEHER, 1998, p. 135).

O mesmo autor (1998, p. 166), elucida o sentido geral das medidas às quais os países tomadores de empréstimos se submetem:

Os conselhos do Banco têm uma orientação clara: redução da presença do Estado no setor social, redução dos impostos diretos das pessoas físicas, em favor de tributos indiretos que comprometem proporcionalmente mais as classes menos favorecidas, livre circulação do movimento do capital, redução do custo do trabalho e incentivo a desregulamentação dos direitos do trabalho, acarretando toda ordem de emprego precarizado.

As medidas adotadas pelo Brasil, no contexto de crise, concerniam em solicitações de novos empréstimos para manter o quadro de crescimento

⁵ “[...] em novembro de 1989, realizou-se uma reunião entre os organismos financeiros internacionais de Bretton Woods (FMI, Bird, Banco Mundial), para avaliar as reformas econômicas da América Latina, o que ficou conhecido como Consenso de Washington”. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 211).

econômico. Segundo Montañó e Duriguetto (2010) os planos de ajuste continham três fases: a primeira, voltada para a estabilização macroeconômica; a segunda, dedicada às reformas estruturais, que tinham por objetivo a liberalização financeira e comercial, a desregulamentação dos mercados e a privatização das empresas estatais; e a terceira, voltada para retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

Seguindo as orientações do Banco Mundial e FMI o governo brasileiro passou a investir em programas de exportações e cortar gastos públicos, especialmente os sociais, para continuar a pagar os juros da dívida. Concomitante a esse processo o Banco Mundial, que já tinha papel decisivo nas diretrizes econômicas, passou a intervir na área social com os projetos de “combate a pobreza”. Para Behring (2008, p. 157),

[...] Os documentos dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, estão repletos das orientações que estão sendo fartamente difundidas e implementadas no Brasil, dos anos 1990 para cá, ao arripio do projeto constitucional, e que deslocam a discussão da pobreza da questão social e seus elementos fundantes, para a pobreza como ausência de capacidades individuais para assegurar a vida [...].

O FMI e o Banco Mundial continuam propondo, na contemporaneidade, medidas anti-crises, baseadas do ponto de vista econômico, em ajustes estruturais de teor ortodoxo associadas a medidas de política social focalizadas de alívio à pobreza. Logicamente esses direcionamentos implicam em ações que alteram significativamente os direitos sociais recém conquistados como parte da ampliação do padrão de proteção social brasileiro.

Na conjuntura brasileira as determinações do BM e FMI foram intensificadas a partir a década de 1990, onde reformas foram implementadas em consonância com as orientações de alívio à pobreza para que o país adentrasse no mundo globalizado. Nesse contexto operou-se no país, uma contrarreforma no Estado que mudou suas bases de relação com a sociedade.

Através do processo de contrarreforma o Estado passa a ter sua responsabilidade social limitada devido à necessidade de desonerar os custos do capital com a força de trabalho, e abrir novos espaços para a expansão capitalista com o setor de serviços, principalmente os que foram historicamente realizados através de políticas sociais.

A chamada 'reforma do Estado' funda-se na necessidade do grande capital de *liberalizar* – desimpedir, desregular – os mercados. Assim, concebe-se como parte do desmonte das bases de regulação das relações sociais, políticas e econômicas. Portanto, tal reforma deixa claro que seu caráter não é apenas no plano político-burocrático, mas está articulada à reestruturação produtiva, à retomada das elevadas taxas de lucro, da ampliação da hegemonia política e ideológica do grande capital, no interior da reestruturação em geral [...]. Tem por objetivo esvaziar diversas conquistas sociais, trabalhistas, políticas e econômicas desenvolvidas ao longo do século XX [...]. (MONTAÑO; DURIGUETO, 2010, p. 203).

É importante situar que o país viveu uma conjuntura especial após seu momento de redemocratização, onde foram alcançados ganhos sociais e políticos no processo Constituinte de 1988⁶, e realizaram-se eleições diretas para Presidente após anos de vigência do regime militar.

Nesse processo eleitoral evidenciavam-se dois projetos em disputa pelos rumos do país, que provocaram uma tensão teórica e social com os direitos Constitucionais, recentemente conquistados, e as orientações neoliberais que restringiam o papel desempenhado pelo Estado.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990, dar-se-á início à subsunção do Estado brasileiro ao processo de contrarreforma que possibilitou a implementação das propostas neoliberais no país. Esta contrarreforma foi intensificada a partir de 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que voltou seu mandato para internacionalização da economia, redução estatal na esfera social e privatizações de empresas públicas. Sobre o sentido da reforma proposta por FHC, Coutinho (2000, p. 123) afirma que,

[...] o sentido último da “reforma” proposta pelo atual governo [FHC] não aponta para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas visa submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma “contra-reforma”, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da “modernização”, anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais; e por outro, em nome da “privatização”, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da nova fase do imperialismo, a da “mundialização do capital”.

Estas medidas se deram através do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), sob o comando do então primeiro ministro Luis Carlos

⁶ A configuração dos direitos sociais na Constituição de 1988 será abordada no próximo capítulo, quando teremos ocasião de delinear os contornos da Política de Assistência social nesse contexto.

Bresser Pereira. As orientações governamentais afirmavam que algumas funções estatais deveriam ser passadas para o setor privado, principalmente atividades que podem ser controladas pelo mercado. Segundo Behring (2003, p. 173), a proposta de reforma se dava sob a seguinte lógica:

Ao Estado cabe um papel de coordenador suplementar. Se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma é garantir taxas de poupanças e investimentos adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas.

Pretendia-se, com o processo de contrarreforma, atrair capitais para reduzir a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que seriam ineficientes por serem estatais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

No que tange especificamente às políticas sociais, esse quadro conjuntural proporcionou uma nova configuração das ações executadas no âmbito estatal. As políticas sociais passaram a ser defendidas como um serviço, não como parte dos direitos sociais. As privatizações foram acentuadas e, paulatinamente, o Estado teve seu papel reordenado através do neoliberalismo.

Mota (1995) sinaliza que, em linhas gerais, o FMI propõe a separação das fontes de custeio, desvinculando previdência, saúde e assistência social. Esta orientação visa ampliar as oportunidades para o setor privado lucrativo nos campos da saúde e previdência, enquanto a assistência social responde pelo essencial da concepção de políticas sociais do Banco Mundial, por meio do combate à pobreza. Indica-se, portanto, que esse conjunto de orientações interfere nos rumos da seguridade social nos países periféricos.

O relatório de 1990 [do Banco Mundial] trata, especificamente, da redução da pobreza no mundo, anunciando que, 'para os pobres desses países, os anos 80 foram uma década perdida'. Afirma o Relatório que a estratégia adotada pelo Banco Mundial, para enfrentar essa situação, é formada por dois elementos: a busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do trabalho dos pobres e o provimento amplo de serviços sociais

básicos aos pobres, sobretudo de educação, assistência médica básica e planejamento familiar. (MOTA, 1995, p. 203).

Assim, as políticas sociais assumem características compensatórias e seletivas, destinadas aos mais pobres, ou àqueles impossibilitados de competir no mercado. A pobreza deve ser administrada e enfrentada através dessas ações focalizadas e com a participação da iniciativa privada, a exemplo as instituições filantrópicas e Organizações não governamentais (ONG's).

Disso se depreende que as medidas de combate à pobreza são parte dos mecanismos anti crise atualmente adotados pelo capitalismo. Elas incidem sob uma dimensão pretensamente inevitável dos processos de acumulação flexível que aumentam a dispensa de mão-de-obra, mas, ao mesmo tempo, precisam manter esse crescente exército de reserva “passivizado” e, de preferência, com algum nível de consumo. Razão pela qual se multiplicam os programas de transferência de renda, como veremos na sequência de análises a ser efetuada nesse trabalho.

O combate à pobreza vai na contramão das ações de proteção social onde busca-se a redução das desigualdades sociais com políticas redistributivas. Mauriel (2010, p. 186) chama atenção para o discurso governamental que, tendo em vista essa nova orientação, “[...] não fala em prevenção e erradicação, pelo menos do ponto de vista dos perigos sociais (desemprego, desigualdade de renda, etc.), e a pobreza e a fome passam a ser prioridade”.

O padrão de proteção social modelado pelo Estado neoliberal está centrado na ajuda aos mais pobres que não podem pagar por serviços ofertados no âmbito privado, com ações materializadas, principalmente, através dos programas de renda mínima.

Os ajustes propostos pelos organismos internacionais não se pautam pela universalização dos direitos sociais, estimulando, ao invés disso, formas de ação emergenciais e pragmáticas. Segundo Leher (1998), em documentos produzidos pelo Banco Mundial há a clara orientação para os Estados realizarem os ajustes estruturais e priorizarem ações de alívio à pobreza para garantir o desenvolvimento.

Há um forte consenso em todas as regiões que a gestão (neoliberal RL) do setor público é uma questão chave da efetividade do desenvolvimento. Esta ênfase tem sido influenciada pela mudança de percepção quanto ao papel do Estado. O novo modelo requer um Estado menor, equipado com uma burocracia profissional e responsável, capaz de criar um ambiente favorável

para que o setor privado lidere o crescimento e (...) para sustentar a redução da pobreza. (GOVERNANCE, p.1, apud LEHER, 1998, p. 170).

Além disso, o referido autor ainda destaca que ao centrar suas orientações na redução da pobreza o Banco Mundial está preocupado com a funcionalidade do capitalismo, já que o número crescente de pobres pode alterar a estabilidade do sistema.

Suas novas atribuições [do Banco Mundial] fazem com que ele opere as tensões decorrentes das contradições próprias do capitalismo, em seu movimento polarizador, sem encaminhar soluções verdadeiras para o problema da exclusão estrutural. Sua orientação política a favor do mercado faz aumentar o hiato entre ricos e pobres e, por isso, o “foco na pobreza” não configura resposta à exclusão estrutural. (LEHER, 1998, p. 259).

Diante dos ajustes estruturais propostos pelos organismos multilaterais, que asseguram a expansão do capital e o redirecionamento das políticas de proteção social, Mota, Maranhão e Sticovsky (2006, p. 165-166) destacam um conjunto de mudanças que definem as tendências atuais da Seguridade Social brasileira. Entre elas merecem destaque,

A regressão das políticas redistributivas, de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de “combate à pobreza” e de caráter seletivo e fragmentário. Essa tendência ampara, dentre outros aspectos, a afirmação e expansão da Assistência Social, seja ela pública ou privada.

Privatização e mercantilização de alguns serviços sociais, com a consolidação da figura do *cidadão-consumidor* de serviços, de que são exemplos os planos privados de saúde e o sistema de previdência complementar. Processo este que se dá concomitantemente à expansão de programas sociais de exceção, voltados para o cidadão-pobre, com renda abaixo da que é definida como linha da pobreza. [...] Um outro aspecto a destacar é um não explicitado e pouco discutido nexos entre a Assistência Social e as políticas públicas de intervenção sobre o mercado de trabalho. Trata-se de um vetor que esvazia o debate sobre a precarização do trabalho e a própria proteção social pública, em prol de medidas pontuais e de duvidosa eficácia contra o desemprego, a geração de renda e a formação da força de trabalho.

As tendências apresentadas refletem a consolidação das orientações neoliberais que, ao longo de duas décadas, vêm configurando a proteção social brasileira. Através delas percebe-se a paulatina “sabotagem” ao sistema de seguridade social estabelecido constitucionalmente e que, em função disso, não conseguiu se constituir como tal no Brasil. Em substituição a ele vigora uma problemática dissociação da pobreza em relação a outras expressões da “questão

social” e seu enfrentamento se faz através da focalização e seletividade e não pautado pela universalidade.

Reforçando a assertiva trabalhada neste capítulo de que as determinações macroeconômicas e os organismos financeiros internacionais têm grande interferência nos rumos da assistência social no país Mota afirma que,

[...] as mudanças imprimidas aos rumos da seguridade social brasileira, são, também determinadas pelos processos de ajustes macroeconômicos, tendo como protagonistas os organismos financeiros internacionais (FMI, BIRD e Banco Mundial), que são os veiculadores das indicações do Consenso de Washington para os países do Terceiro Mundo, em que estão incluídas as recomendações sobre os rumos da seguridade brasileira em *tempos de crise*. (MOTA, 1995, p. 46 - grifos originais).

Nesse cenário a política de assistência social passa a responder pelo enfrentamento da pobreza e desigualdade social. Sua intervenção é ampliada, passando, “em tese”, a dar respostas – sem qualquer outro suporte das políticas mais estruturais – ao desemprego, à precarização do trabalho e ao combate às desigualdades sociais, que são inerentes ao capitalismo e se reproduzem de forma ampliada no contexto das políticas econômicas neoliberais.

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou, pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da assistência social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor sua clientela. (MOTA, 2006, p. 8).

Assim, seguindo as orientações do BM e FMI, os benefícios de transferência de renda, assumem importância central nos gastos públicos enquanto outras políticas de proteção social passam por um processo intenso de privatização, diminuição, focalização, seletividade e desresponsabilização do Estado em sua execução.

O lugar da assistência social é redimensionado, inclusive em termos de financiamento⁷, para garantir a manutenção dos patamares mínimos de renda da classe trabalhadora, como se a simples transferência de renda fosse dar conta de responder às necessidades sociais provocadas pela acumulação do capital.

⁷ O debate sobre fundo público e financiamento da Assistência Social será abordado no capítulo terceiro deste trabalho.

[...] o trabalho assalariado, para uma parcela significativa da população, deixa de ser, gradativamente, o ideário de integração à ordem, e a assistência social, particularmente pelos programas de transferência monetária, como política compensatória, parece cumprir este papel econômico e político, na medida em que possibilita, ainda que precariamente, o acesso aos bens de consumo. (SITCOVSKY, 2010, p. 153-154).

Essa nova posição assumida pela assistência social no conjunto da proteção social será trabalhada no capítulo a seguir. Contudo, cabe destacar que ao realizarmos essa reflexão não pretendemos menosprezar a assistência social, ou desconstruir sua necessidade como política de proteção social.

O que está em questão é que, ao se tornar central na proteção social brasileira, principalmente via programas de transferência de renda, a assistência social contribui para reforçar as orientações dos Organismos Internacionais para a proteção social nos países periféricos. Isso significa dizer que a política de assistência social no Brasil apresenta, claramente, determinantes macroeconômicos, pois tem se voltado ao combate à extrema pobreza e estímulo ao consumo garantindo, juntamente com outras estratégias anti-crise, a reprodução do capital através de ações com caráter emergencial.

3 CONFIGURAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Tendo como pressupostas as recomendações macroeconômicas dos organismos internacionais (Cf. cap.1), o capítulo em tela busca discutir, de forma crítica, a política de assistência social e a centralidade por ela assumida na proteção social brasileira. Trataremos de circunstanciar a tendência de sua expansão recente em detrimento do investimento em outras políticas sociais, ocasionando o processo que alguns autores denominam de “assistencialização da seguridade social”.

O capítulo abarca, assim, o debate sobre os limites da consolidação da assistência social na perspectiva do direito, debatendo a hipótese de que esta vive um contexto de desmonte em sua concepção de Direito Social. Para tal utilizamos como fonte de análise o documento governamental “Política Nacional de Assistência Social” e o relatório do seminário nacional, promovido pelo CFESS, sobre o trabalho do Assistente social no SUAS.

3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO NOS MARCOS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

O modelo de seguridade social brasileiro foi instituído pela Constituição Federal de 1988, sendo formado pelas políticas de saúde, assistência e previdência social. Em suas funções específicas, cada política constitutiva da seguridade social mantém atribuições e públicos diferenciados. A previdência se realiza, predominantemente, para os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho; a saúde tem caráter universal, ou seja, voltada a todo e qualquer cidadão; a assistência social, por sua vez, é destinada a quem dela necessitar, sendo que contemporaneamente são estabelecidos diversos critérios de seleção para acesso a essa política, em sua maioria centrados na renda dos demandantes.

A seguridade social no Brasil é um misto de dois modelos de proteção social instituídos, originalmente, nos países capitalistas centrais. Primeiramente, o modelo organizado na Alemanha por Bismark, no final do século XIX, que se caracterizava pelos seguros sociais. Este estava voltado para o mercado de trabalho e visava a manutenção de um determinado padrão de vida para classe trabalhadora. O segundo modelo, também presente na seguridade social brasileira, é o inglês,

orientado pelas ideias de Beveridge. Este se concretizou no pós II Guerra Mundial e possui caráter universal, objetivando a garantia de um nível mínimo de sobrevivência.

[...] os seguros sociais, ou seja, a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de riscos derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado foi uma inovação da Alemanha na era bismarckiana. Já o modelo beveridgiano, surgido na Inglaterra, tem como principal objetivo a luta contra a pobreza. (BEHRING, BOSCHETTI, 2006, p. 97).

Segundo Boschetti (2009) o modelo bismarckiano é considerado um sistema de seguros sociais, pois suas características assemelham-se às dos seguros privados: os benefícios cobrem, principalmente, os trabalhadores e são financiados com recursos provenientes da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários.

O outro modelo se baseia no Plano Beveridge, elaborado em 1942, e propunha uma reorganização nas políticas sociais, com base na universalidade, rompendo com a lógica bismarkiana dos seguros sociais. Segundo Salvador (2010, p. 74),

O *plano Beveridge* (1943) tem, entre seus princípios fundamentais, a ideia de que a seguridade social, quando completamente desenvolvida, pode proporcionar segurança de rendimentos, combatendo a miséria. Aliás, a miséria era um dos cinco gigantes que a proposta de Beveridge tinha por objetivo combater; os outros eram a doença, a ignorância, a imundice e a preguiça.

Na conjuntura de reorganização dos países no segundo pós-Guerra as formulações do plano Beveridge ganharam destaque, passando a influenciar as mudanças na proteção social. O Estado Social ganhou destaque com amplos sistemas de seguridade social, que agora não se limitavam aos seguros sociais.

[...] a constituição das políticas sociais em sistemas de proteção social públicos é recente e só será assim concebida a partir da crise de 1929. Isso porque um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, nem tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que as políticas sociais não constituem, em si mesmas, um sistema de proteção social. O que o configura é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação. A composição dos sistemas de proteção social varia de um país

para outro, mas a seguridade social (previdência, saúde, assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações. (BOSCHETTI, 2012, p. 756).

Não há um modelo homogêneo de seguridade social. Os determinantes políticos, históricos e sociais definem a construção de dados padrões de proteção⁸, e os exemplos clássicos são utilizados como referência para construção de diferentes tipologias⁹. Exemplificando essa diferenciação Salvador (2010) afirma que a Europa Ocidental ampliou a cobertura social de forma integral e universal, enquanto os Estados Unidos expandiu a seguridade social de forma gradual.

O modelo brasileiro de proteção social, portanto, é misto, possuindo características dos dois modelos supracitados. O modelo bismarckiano prevalece na previdência social, onde se sobressai a lógica do seguro social, sendo que para ter o direito é necessário contribuir previamente. A assistência social e a saúde são influenciadas pelo padrão beveridgiano, por terem características não-contributivas. Boschetti, (2009, p. 331) analisa criticamente essa diferenciação.

Essa imbricação histórica entre elementos próprios à assistência e elementos próprios ao seguro social poderia ter provocado a instituição de uma ousada seguridade social, de caráter universal, redistributiva, pública, com direitos amplos fundados na cidadania. Não foi, entretanto, o que ocorreu, e a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), e não reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.

Antes de serem instituídas constitucionalmente as políticas que formam o tripé da seguridade social eram realizadas no país com propriedades diferenciadas. A lógica securitária prevalecia nas políticas de saúde e previdência, destinadas, principalmente, aos trabalhadores urbanos e contribuintes, enquanto a assistência social era assumida por instituições filantrópicas, não se constituindo, portanto, em direito.

⁸ Para aprofundar ver Pereira (2009) que apresenta, com base em literaturas especializadas as diferentes tipologias de Welfare State.

⁹ Berhing e Boschetti (2006) chamam atenção para o superdimensionamento analítico unilateral das determinações econômicas ou políticas que levam a construção/classificação, modelos e “tipos ideais”.

As primeiras medidas regulatórias públicas visando instituir direitos sociais no Brasil se deram na década de 1930 objetivando, principalmente, a regulação do trabalho. O enfrentamento da “questão social” nesse período tinha caráter assistencial, sendo pautado na culpabilização do indivíduo por sua situação de miserabilidade e em princípios que visavam sua adequação moral à sociedade. Essa dimensão marcou especialmente a assistência social. Para Couto (2004, p. 165),

Seu caráter assistencialista traduz-se pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo. Expande-se na esteira do favor pessoal, combinando uma atenção reduzida com a necessidade de reconhecimento por parte do receptor da ajuda que está sendo prestada. Desloca a ação para o campo privado, o interesse pessoal, exacerbando a lógica de que o caráter é o da concessão e da benesse [...].

No contexto que antecede os direitos constitucionais, especificamente no período ditatorial, a previdência social e a saúde sofreram forte institucionalização, tendo seu caráter tecnocrático acentuado, enquanto a assistência social era implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). É precisamente nesse momento que se abre espaço para ação da iniciativa privada nas políticas sociais, separando os que podiam dos que não podiam pagar pelos serviços ofertados. De uma forma geral,

[...] a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilas do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema. Além disso, dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição de cidadania: durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizão conservadora. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira. (PEREIRA, 2006, p. 125-126).

Ademais, a proteção social brasileira esteve voltada para os trabalhadores urbanos, se realizando de forma fragmentada, focalizada e baseada no viés assistencial para aqueles que não podiam pagar para ter acesso às políticas sociais. O acesso universal só é estabelecido com o advento da Constituição atualmente em vigor que amplia os direitos sociais e redefine a responsabilidade estatal frente à implantação destes.

Assim, é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não-contributivas para com a política de saúde e de assistência social. (COUTO, 2004, p. 159).

É marcante, no modelo brasileiro, que os direitos decorrentes do trabalho assalariado, tanto histórica como atualmente estejam com acesso limitado à proteção social previdenciária do trabalhador e sua família, ou aqueles que contribuem de forma individual/autônoma. Isso marginaliza os direitos de seguridade social a uma grande parcela da população diante do quadro de desigualdades sociais e expansão das relações informais de trabalho.

Mesmo com as limitações, a instauração da seguridade social nos moldes constitucionais no Brasil foi permeada por disputas no âmbito político. Sua aprovação reflete um avanço no que se refere à proteção social e à incorporação de demandas da classe trabalhadora impondo, potencialmente, limites à acumulação do capital em seu contexto de crise (Cf. Cap.1).

Evidencia-se, através da concepção de seguridade social, princípios como a universalização; a primazia na ação do Estado para garantir direitos, bem como os espaços de participação popular na formulação, implementação e avaliação das políticas sociais. Essa definição constitucional é primordial como instrumento reivindicatório. Mesmo sabendo que a proteção social não altera a estrutura do capitalismo, sua efetiva implementação contribui para melhoria nas condições de reprodução da classe trabalhadora.

Relativamente à proteção social, o maior avanço da Constituição de 1988 é a adoção do conceito de seguridade social, englobando as aéreas da saúde, previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários e melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial – até então existentes – e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras. (MOTA, 1995, p. 142).

Os avanços pretendidos no marco formal-legal inscrito na Constituição Federal de 1988 sofreram, nos anos 1990, um processo de desmonte, devido as orientações neoliberais incidentes no país. Em decorrência disto esse período se

coloca extremamente contraditório por ter, de um lado, a legislação que garante a intervenção estatal nas políticas sociais e, por outro, a incidência neoliberal que reconfigura o papel do Estado, através de propostas que reduzem gastos sociais e primam pela privatização das políticas sociais.

O tensionamento decorrente da contradição entre o marco legal e o neoliberalismo incidiu sob as leis complementares, que tinham por objetivo regulamentar os princípios constitucionais inerentes à seguridade social. Assim, os anos 1990 se tornaram um campo de luta em defesa dos direitos sociais instituídos constitucionalmente.

No que se trata da política de assistência social somente em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). As primeiras tentativas de aprovação da LOAS foram vetadas pelo recém-eleito governo Collor de Melo, dada a sua relação com entidades da sociedade civil, onde a assistência social reforçava o clientelismo político. Em decorrência da organização de parcela da sociedade civil, de organismos de classe (inclusive do Serviço Social) e da ação do Ministério Público, que pressionou a União pelo descuido com a área, a lei foi sancionada após o *impeachment* de Collor, no governo Itamar Franco,

[...] a decisão governamental de, finalmente, sancionar a LOAS, teve como indutores gestões do Ministério Público – o qual ameaçou mover ação de inconstitucionalidade por omissão, contra o chefe do executivo federal – e os escândalos divulgados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento, referentes aos criminosos desvios de verbas públicas da área de assistência social para a esfera privada. (PEREIRA, 2006, p. 165).

Os cinco anos de atraso na aprovação da LOAS demarcaram o difícil percurso da assistência social para se efetivar como direito social. O caráter conservador, herdado de seu processo histórico, vinculado a práticas assistencialistas e clientelistas e sua relação intrínseca com a filantropia, se perpetuavam mesmo após a aprovação Constitucional.

A literatura especializada sobre políticas sociais no Brasil evidencia que historicamente, estas políticas se caracterizaram por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando a incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. No caso da Assistência Social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal ao conjunto das políticas públicas. (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 33).

É mister destacar que as ações realizadas pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990, com foco na política de assistência social, se diferenciam de acordo com os governos no poder, embora sempre influenciadas por determinações econômicas que configuram o público alvo, forma de gestão e abrangência desta política.

No governo Collor, em pleno contexto de ofensiva neoliberal no país, as medidas voltadas para a proteção social e, por conseguinte, para a política de assistência social, foram marcadas pela “preservação e aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional” (PEREIRA, 2006, p. 162), além da retomada do assistencialismo, clientelismo e populismo, mesmo com a aprovação da seguridade social no marco normativo.

Em 1993, Itamar Franco assume a Presidência da República. O legado deixado pela era Collor apresenta um panorama desanimador para as políticas sociais, com cortes em programas sociais, contenção de recursos e sucateamento das iniciativas que se seguiram no pós-constituente, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS).

Além do descalabro governamental deixado pelo seu antecessor, Itamar se defrontou com um cenário de estagnação e de destruição do sistema de proteção social construído desde os anos 30. De par com a ausência de qualquer forma substantiva no campo social, vícios políticos-administrativos do passado, que tinham sido alvo da pretensa superação pela Constituição Federal de 1988, recrudesceram, acompanhados de abomináveis práticas amorais e ilícitas. (PEREIRA, 2006, p. 164).

Diante desse quadro conjuntural o governo de Itamar foi marcado por ações pontuais que não alteraram o rumo da desconstrução dos direitos sociais no país.

O governo que o sucedeu, o de Fernando Henrique Cardoso, foi eleito por dois mandatos consecutivos, e consolidou o neoliberalismo no país, implementando a contrarreforma do Estado, como visto no capítulo anterior.

Em se tratando das políticas de proteção social, o governo FHC aprofundou as orientações dos organismos financeiros internacionais para as políticas sociais, se pautando em medidas de cunho solidário e voluntário, cujo principal expoente foi o “Programa Comunidade Solidária”. Behring (2008) avalia que esse foi um período de obstaculização da seguridade social pública preconizada na Constituição, vista como perdulária e atrasada. Além disso, potencializou-se o repasse das funções

estatais para a iniciativa privada, principalmente nas áreas de saúde, educação e previdência.

Para não dizer que a área social ficou totalmente à margem das ações governamentais, cabe mencionar o Programa Comunidade Solidária, criado no dia da primeira posse do presidente FHC, mediante Medida Provisória (MP 813/95), como estratégia de combate à pobreza. Mas esse programa [...] sobrepôs-se à nova concepção de assistência social preconizada pela Constituição e regulamentada pela LOAS, tornando-se redundante, quando não extemporânea. Ironicamente, o Comunidade Solidária acabou por reeditar ações assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência, fruto da era Vargas, tão abominadas pelo governo, e pior, desconsiderou determinações constitucionais. (PEREIRA, 2006, p. 172).

Couto (2004), ao fazer um balanço social do governo FHC, afirma que os resultados são desastrosos, retratando um aumento na concentração de renda, elevado índice de desemprego, desmonte dos direitos trabalhistas, processo de privatizações e reformas na Constituição, principalmente no campo dos direitos sociais.

Após oito anos de mandato de FHC, chega à presidência Luis Inácio Lula da Silva, que um amplo setor da sociedade, especialmente dos movimentos sociais, acreditava ser uma alternativa à incidência neoliberal no país. Essa expectativa, contudo, não se confirmou, pois ao longo de seus dois mandatos o governo Lula deu continuidade às orientações neoliberais com ações que reforçavam a política cambial volátil, contração de investimentos produtivos e altas taxas de juros, que objetivavam a formação de um ambiente político-econômico favorável ao capital financeiro e concentração da riqueza nas mãos dos capitalistas rentistas. (BRAZ, 2004).

Durante o governo Lula ganhou destaque a reconfiguração operada no campo da assistência social, por meio dos programas de transferência de renda e da implantação do SUAS. A lógica de gestão da assistência social é alterada, bem como se avigora uma profissionalização na área.

Essas mudanças são significativas por razões contraditórias. De um lado, proporcionaram a demarcação de que assistência social como um direito deve ser realizada por meio de um conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios, com a instituição de equipamentos públicos nos territórios e com profissionais contratados pela administração pública, pela via de concursos. No entanto, a lógica de combate à pobreza prevalece mediada pela expansão dos

programas de transferência de renda sob o argumento de combate à fome e a miséria, como se o simples fato de transferir renda fosse solucionar essa demanda.

A assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito [...]; redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os direitos dirigidos às pessoas idosas e com deficiência; e permanência de apelos e ações clientelistas (Behring, 2000b; Boschetti, 2003) e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 161)

O governo atual segue numa lógica de continuidade do anterior, tanto na política econômica, como na política social. O mandato da presidente Dilma Rousseff ainda está em vigor, mas até o presente momento não se vislumbra mudanças significativas em relação ao governo Lula. Inclusive, para Santos (2012), parte significativa dos níveis de aprovação da atual presidente é reflexo da popularidade do Programa Bolsa Família, instituído na “era” Lula.

A área social tem sido orientada por diretrizes postas pelo Plano “Brasil sem miséria”, cujo foco é a extrema pobreza, não alterando, de uma forma geral, a contradição existente entre focalização x universalidade. Do ponto de vista de enfrentamento da “questão social”,

Isso significa dizer que a “questão social” passa a ser enxergada, predominantemente, como sinônimo de “exclusão social” e reduzida à pobreza. Esta redução estratégica das políticas sociais ao combate da pobreza é mais uma ferramenta de “desmonte” do que se pretende afirmar como proteção social de cunho universalizante. (SANTOS, 2012, p. 441).

Em se tratando da assistência social, abordá-la como direito reflete uma mudança conceitual em relação a essa política, pois ela é socialmente confundida com iniciativas de ajuda e favor, marcas de seu histórico. A assistência, em si, é anterior ao paradigma da assistência social como direito social, contudo não devem ser confundidas, pois desempenham diferentes papéis. Esmiuçando essa diferença Yazbek afirma,

Como face processante no conjunto das ações do Estado no campo social, ou como política específica, é o assistencial que estabelece os parâmetros meritocráticos para acesso a “benefícios” e recursos concedidos, mantendo as desigualdades fundamentais. Por outro lado, como condição de

reprodução social da força de trabalho, a assistência é forma de realização de direitos sociais e estratégia para fazer frente ao processo de exploração a que são submetidos seus usuários. Nesse sentido, a assistência é *possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e espaço de ampliação de seu protagonismo como sujeito*. (YAZBEK, 2003, p. 55). (Grifos do autor)

Entender a assistência social como direito é uma mediação fundamental para reclamar seu papel no conjunto da seguridade social. É forçoso por dois motivos: primeiramente a obrigação de se assegurar uma política que rompa com a cultura conservadora baseada no atendimento à pobreza por meio de ações pragmáticas e assistencialistas; segundo, para não superdimensioná-la, ou seja, delegar à assistência social, isoladamente, a responsabilidade pelo enfrentamento da “questão social”, tal como pretendem as orientações do FMI e BM. Nesse sentido é importante realizar uma reflexão acerca da relação entre a política de assistência social e a política de trabalho.

Tal como a assistência social, o trabalho é garantido como direito constitucional através do artigo 6º. Contudo, o processo de acumulação do capital não permite assegurar trabalho de forma universal. O acesso limitado a este resulta em barreiras para acessar os benefícios previdenciários, no caso brasileiro, e potencializa a inclusão massiva nos programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família.

Como sinalizado anteriormente, a seguridade social brasileira se constitui relacionada ao direito ao trabalho, tanto nas formas de acesso, como no financiamento. Diante do quadro conjuntural de expansão do desemprego crescem iniciativas que visam a transferência de renda para aqueles que estão fora do mercado de trabalho, ou mesmo nele inseridos de forma precária.

Enquanto a economia capitalista vem demonstrando uma enorme capacidade de reestruturar continuamente seus mecanismos de acumulação, com o objetivo de aumentar a taxa de lucros das empresas transnacionais, o tempo médio de procura por trabalho tem crescido ano a ano. O mundo industrializado se caracteriza, cada vez mais, pelo desemprego de longa duração, que está privando uma parcela considerável de trabalhadores da possibilidade de sustento. (MARANHÃO, 2010, p. 94).

No contexto de transformações estruturais no capitalismo, com o aumento do desemprego e alteração nas relações de trabalho, reconfiguram-se os usuários da assistência social, que agora abarca também os aptos para o trabalho produtivo. Em

tempos de crise, a assistência social é requisitada para desempenhar o papel de política integradora do trabalhador e sua família devido à perda paulatina dos vínculos com as políticas contributivas.

[...] na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática no país – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos. Ou seja, em tempos de crise, os pobres sobre os quais incide a assistência social são: os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precarizados, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais. (SITCOVSKY, 2010, p. 156).

Além disso, o trabalhador, que vive com salários incipientes, ainda é fortemente penalizado pela carga tributária, que recai fundamentalmente sob o consumo. Os que não estão no mercado formal de trabalho encontram-se, na maior parte das situações exercendo trabalhos temporários, por meio de contratações precárias ou mesmo de forma “autônoma” e, majoritariamente, sem a devida proteção social.

Arma-se a burguesia de instrumentos para esgarçar a histórica relação entre trabalho e proteção social, posto que a partir de então a tendência é ampliar as *ações compensatórias* ou de *inserção*, antes restritas àqueles impossibilitados de prover o seu sustento e, ao mesmo tempo, impõe novas condicionalidades de acesso aos *benefícios sociais e materiais* nos casos de afastamento do trabalho por doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário, para não falar da perda do poder aquisitivo das aposentadorias e pensões [...]. (MOTA, 2010, p. 137). (Grifos do autor)

Tal como sinalizado no primeiro capítulo, o capital em tempos de crise busca alternativas para continuar seu processo de acumulação. Com a crise aumenta a desigualdade social e a pobreza, enquanto diminuiu a oferta de postos de trabalho. É assim que a interface da assistência social com a política de trabalho se estreita. A classe trabalhadora, desprovida dos meios imprescindíveis para sua reprodução – a venda da força de trabalho –, necessita de outros meios para continuar consumindo mercadorias; assim, expandem-se as iniciativas que transferem renda, mesmo que essa seja mínima. Segundo Sitcovsky (2010, p. 154),

A parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, torna-se-á público alvo da Assistência Social. Isso denota a relação existente entre a assistência social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho.

É esse cenário que precisa ser alterado em relação à assistência social. O rompimento com o passado marcado pela caridade e assistencialismo é um desafio para o campo dos direitos, assim como é necessário demarcar a necessidade da proteção social englobar e efetivar a política de trabalho para a geração de emprego e renda, já que esta não é uma função específica da assistência social.

Além desses, outros desafios se colocam na cena contemporânea para a consolidação da assistência social como direito. É necessário analisar a assistência social no contexto da contrarreforma do Estado com a recusa de que seu caráter meramente assistencial seja reforçado. Deve existir, sobretudo, o tensionamento para que se expandam outras políticas de seguridade social, numa perspectiva de integralidade, para abarcar os que se encontram ou não em situação de trabalho protegido.

3.2 O SUAS E O REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A instituição do Sistema Único de Assistência Social demarcou um avanço considerável na organização da política de Assistência Social no país, estabelecendo normas e padrões para realização das ações na área, bem como definindo as rotinas dos programas, projetos, serviços e benefícios do sistema.

O SUAS estabelece que o financiamento da assistência social deve ser compartilhado pelas três esferas de governo, prima pelo controle social através dos conselhos e conferências, mas não exclui – ao contrário, reforça – a presença de entidades não governamentais na execução da assistência social. Mota, Maranhão, Sitcovsky (2006, p. 171) ressaltam dois aspectos contemplados com a criação do SUAS,

[...] a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade, do *primeiro-damismo*, através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para implementação da proposta.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004 é o marco normativo e político que direciona a execução do SUAS. Ela foi fruto das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003 tendo por expectativa implementar as diretrizes da LOAS que previam a construção de um sistema único para realização da política de assistência.

Para fins de análise do capítulo é imperativo apresentar descritivamente o funcionamento do SUAS a partir da PNAS, bem como realizar uma análise crítica sobre alguns de seus elementos, pois como afirma Guimarães (2009, p. 90), o referido documento contém alguns elementos conservadores, já que,

se constitui uma política contida apenas de uma razão formal abstrata: formal porque se atém à forma, fica na aparência e não vai na sua essência; abstrata porque das noções apresentadas (desigualdade social, vulnerabilidade, dentre outras) foram abstraídas o seu conteúdo concreto (a relação capital-trabalho), ao mesmo tempo retiradas das relações sociais que as engendraram.

No que tange à sua estrutura, a PNAS primeiramente traz um diagnóstico situacional da realidade brasileira, onde aponta aspectos demográficos do país, exhibe a divisão dos municípios por porte populacional¹⁰, apresenta dados analíticos sobre famílias, crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outros.

Nos objetivos da PNAS define-se que ela se realizará em articulação com outras políticas setoriais, garantindo os mínimos sociais. Mais precisamente, são objetivos da política,

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, 34).

A PNAS expõe os princípios, diretrizes, usuários e tipos de proteção social do SUAS que materializam um novo tipo de gestão da política de assistência social.

¹⁰ Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; Metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

Com ele os municípios devem obedecer a critérios para receber recursos da União e as ações socioassistenciais passam a ser articuladas e hierarquizadas em níveis de proteção social,

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs). (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 38).

Em seguida, traça as características que a gestão da política deve assumir: sua centralidade, financiamento, controle social, recursos humanos, monitoramento e avaliação. Em suma,

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial, e ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação. (PNAS, 2004, p. 40).

Percebe-se que a descentralização político-administrativa deve ser assegurada, bem como a participação popular no controle social da política. A PNAS também prevê, tal como definido na Constituição, a primazia estatal na condução da assistência social em cada esfera de governo. Contudo, não descarta a possibilidade da realização de serviços socioassistenciais através do terceiro setor. Salienta-se que,

O terceiro setor não é um terreno neutro, como alguns tentam mostrar. O conceito foi criado pela sociedade norte-americana, cunhado para designar o contexto de associativismo e voluntariado, que fazem parte de uma cultura política e cívica assentada no individualismo liberal (SITCOVSKY, 2010, p. 165).

A disposição do SUAS em territórios é avigorada para a operacionalização da política de assistência social por possibilitar o conhecimento da realidade aliado à dinâmica demográfica e socioterritorial, com objetivo de romper com práticas que se

construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização (PNAS, 2004).

Para maior organização, inclusive orçamentária, dos serviços, programas e projetos realizados no SUAS a PNAS os divide entre as proteções social básica e social especial. Partindo-se do princípio de que os usuários da política são considerados os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e “riscos”, dependendo da situação vivida, este cidadão será atendido no nível de uma ou outra proteção social.

A proteção social básica visa prevenir “situações de risco” e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (PNAS, 2004). É importante destacar que o Benefício de Prestação Continuada, que detém a maioria dos recursos da assistência social, é caracterizado como um serviço de proteção social básica.

A proteção social especial se divide em dois níveis de complexidade: média, voltada para pessoas com direitos sociais violados que mantém os vínculos familiares; e alta, destinada àqueles que não possuem os vínculos familiares e comunitários. De forma geral seu público alvo se caracteriza por,

[...] famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS, 2004, p. 39).

Esses dois níveis de proteção direcionam todos os serviços executados no âmbito do SUAS. Para melhor operacionalização destes foram criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Esses dois equipamentos se caracterizam como unidades públicas estatais, responsáveis pela articulação e execução de serviços nos dois níveis de proteção, exceto na proteção social especial de alta complexidade, onde as ações são realizadas em lugares específicos a exemplo de casa lar, albergues e casas de passagem.

As ações realizadas nos CRAS e CREAS devem ter como foco a família, como proposto pelo eixo de gestão do SUAS intitulado “matricialidade sócio familiar”.

Essas ações pretendem, segundo a PNAS (2004), a superação da focalização no atendimento, sendo necessário prevenir, proteger, promover e incluir os membros do núcleo familiar.

A PNAS também oferece diretrizes para a política de recursos humanos na assistência social. Através dela estimulou-se a criação da Norma Operacional Básica de recursos humanos (NOB-RH) onde se estabelece que a contratação dos trabalhadores do SUAS seja feita prioritariamente por meio de concursos públicos, o que em um cenário de precarização e flexibilização do trabalho é, de fato, positivo. Esta normativa também prevê uma política de capacitação continuada voltada para trabalhadores, gestores e conselheiros da área, o que foi contemplado pela recém aprovada Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social¹¹ (PNEP/SUAS).

Em termos gerais o financiamento da assistência social se dá conforme previsto constitucionalmente para a Seguridade Social no artigo 195. Especificamente, se efetiva pelo co-financiamento nas três esferas de governo via fundos de assistência social. Os recursos repassados pela União e estados aos municípios são correspondentes aos serviços, programas e projetos implementados, e aos níveis de gestão em que estão inseridos. Vale destacar que os benefícios monetários (transferência de renda) são repassados diretamente aos beneficiários através de instituições pagadoras (bancos).

O último item abordado na PNAS trata da informação, o monitoramento e avaliação do sistema único. Seu objetivo é a implementação de planos de monitoramento e avaliação e a criação de um sistema de informação que possibilite a transparência, o acompanhamento e a mensuração da eficiência, eficácia das ações previstas nos planos de assistência social, além de possibilitar estudos, pesquisas e diagnósticos sobre a realidade do SUAS nos municípios (PNAS, 2004).

Convém destacar que para auxiliar a implementação e implantação da PNAS no território brasileiro ao longo desses quase dez anos o Ministério de Desenvolvimento Social e o CNAS editaram diversas Normas Operacionais Básicas, resoluções, portarias e manuais como subsídios técnicos aos municípios e aos trabalhadores que operam o SUAS. Se, por um lado, este material é importante do

¹¹Aprovada pela resolução nº 04 do CNAS em 13 de Março de 2013. Salienta-se que este trabalho não tem como objetivo entrar nos méritos do processo de implementação da PNEP/SUAS nos municípios brasileiros

ponto de vista normativo, por outro não deve (ou seria melhor dizer, não deveria) restringir a autonomia dos municípios na realização da política de assistência social.

Essas são, em linhas gerais, os principais aspectos da PNAS que possibilitaram a implementação do SUAS nos municípios brasileiros. Tal como dito anteriormente, o avanço na estrutura organizativa da área de assistência social é inegável. Contudo, alguns elementos presentes na PNAS devem ser problematizados para fomentar o debate sobre o direcionamento de uma política social que, de fato, assegure direitos, pois como explica Behring (2008, p. 165),

[...] é evidente também, que, por dentro desse projeto estruturante numa área historicamente desestruturada, há contradições, a exemplo do financiamento e de alguns elementos de arcabouço conceitual, que precisam ser enunciadas, sob pena do SUAS ser apropriado por dentro e insidiosamente pelo mais arraigado conservadorismo e transformar-se num imenso plantão de gestão da pobreza, *panóptico* dos pobres, e gambiarra de recursos para o terceiro setor, como se pode identificar em algumas experiências no país.

Portanto, ao tratar a política de assistência social deve-se abordá-la para além de sua aparência fenomênica, sob o risco de incorrer em análises acríticas que vêm somente a positividade da implantação do SUAS. Buscar a essência na execução dessa política é fundamental para que seu papel seja compreendido numa perspectiva de totalidade.

Inicialmente, é evidente a ausência, na PNAS, de fundamentação teórico-política a partir da “questão social”, como nos chama atenção Behring, (2008, p. 168) o que “pode levar ao deslocamento em relação à questão do trabalho como dimensão fundante das relações sociais”. Isso porque segundo a autora, a análise situacional presente na PNAS parte da população em geral e não da inserção no mundo do trabalho enquanto determinação fundamental imperativa para produzir as condições reais e atender às necessidades humanas.

Os objetivos propostos pela PNAS carecem se desenvolver em articulação com outras políticas sociais para lograr êxito, pois buscam incluir e prover proteção básica e especial a famílias, grupos e indivíduos, o que não é possível a uma política social isolada. A intersectorialidade é fundamental e deve ir além do marco normativo, configurando-se como essencial ao desenvolvimento das ações na assistência social.

Ao se tratar de enfrentamento das desigualdades sociais dentro da sociabilidade capitalista através da garantia de proteção social deve-se pensar em

trabalho, habitação, saúde, educação, saneamento básico, dentre outras políticas que atuem, de forma articulada e integrada, para romper com a lógica fragmentária que prevalece no atendimento à população.

Chama também atenção na PNAS a identificação dos usuários da assistência social como “aqueles que dela necessitam”, ou que “vivem em situação de vulnerabilidade e risco social”. É imperativo demarcar que a desigualdade social e pobreza são inerentes ao capitalismo, frutos da relação capital-trabalho e, portanto, determinadas por uma situação de classe. Na PNAS não há essa leitura e ainda atribui-se à capacidade organizativa da família ou do sujeito a responsabilidade de superar a condição de desigualdade através do desenvolvimento de potencialidades.

Couto, Yazbek, Raichellis (2010) afirmam que o conceito de usuário da assistência social foi alargado com essa nova definição incorporando, além dos tradicionais inaptos para o trabalho, uma parcela da população que embora apta para o trabalho encontra-se desempregada, subempregada ou em vínculos de trabalho precarizados. Contudo, as autoras chamam atenção sobre os conceitos de vulnerabilidade e risco social afirmando que,

[...] eles não são adjetivos da condição de usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re) produzi-la produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. Não se resolve desigualdade com desenvolvimento de potencialidades individuais ou familiares (COUTO, YAZBEK, RAICHELLIS, 2010, p. 50)

A centralidade na família rompe com a fragmentação dos usuários da assistência social (idoso, criança, adolescente) para se realizar voltada para o grupo onde o indivíduo está inserido, lócus de sua produção e reprodução social. No entanto, o papel protagonista e protetivo da família, reforçado pelo princípio organizativo da matricialidade sócio familiar, não deve reforçar a lógica conservadora de responsabilização do sujeito por sua condição de classe, isentando o Estado de suas responsabilidades. Ademais, preocupa que estejam sendo abertos precedentes para análises e intervenções profissionais tradicionais que revitalizam e robustecem a moralização e imposição de arranjos familiares.

Os equipamentos criados para execução dos serviços de assistência social (CRAS's e CREAS's) “[podem] se configurar como espaço de fortalecimento e constituição dos usuários como sujeitos políticos, com organização e autonomia

política [...]” (BEHRING, 2008, p. 165). Entretanto, o que vem se observando é a constituição de “balcões de atendimento” que não rompem com a tradicional ação emergencial da assistência social.

Principalmente nos CRAS’s – considerados como “portas de entrada” para serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS e encaminhamento para outras políticas sociais – o que predomina é a lógica cartorial de registro de famílias, sem o efetivo acompanhamento, mesmo existindo toda uma orientação normativa para esse fim.

Isso se dá por diferentes razões, mas Silva, Araújo e Lima (2010) chamam atenção para resultados de pesquisa referente à implantação e implementação do SUAS em 208 municípios brasileiros. Segundo as autoras, apenas 2% dos municípios tinham de 2 a 5 CRAS em funcionamento, enquanto a média de CREAS era de 0,2%. Nesses locais onde se encontram em funcionamento destaca-se precariedade nos espaços físicos, faltando inclusive locais para atendimentos individuais e atividades grupais, acesso a internet e veículo para atender as demandas. Soma-se a insuficiência na estrutura dos serviços, a precariedade nas relações de trabalho dos trabalhadores do SUAS, marcada por contrato temporários, baixos salários e, muitas vezes, terceirização de serviços – o que contradiz os marcos regulatórios da assistência social que prevê a contratação de pessoal através de concursos públicos¹².

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área. (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 57).

A NOB-RH implica em uma maior profissionalização da assistência social. Sua efetividade é necessária para romper com o legado clientelista dessa política, além de contribuir para a oferta de serviços à população com continuidade e qualidade. Todavia, é fato que a assistência social, assim como todas as políticas sociais, está inserida num quadro de crise do capitalismo contemporâneo, onde a flexibilização do trabalho é utilizada como medida anticrise. Ou seja, não é por se

¹² Alterações recentes na LOAS, possibilitaram aos municípios brasileiros remunerar com recursos da União, trabalhadores do quadro efetivo das prefeituras, o que não era permitido anteriormente.

tratar de uma política pública que a assistência está imune às determinações conjunturais próprias do funcionamento do mercado.

Nesse quadro, convém destacar a questão do financiamento da assistência social previsto na PNAS. Esse item será aprofundado no próximo capítulo mediante análise do fundo público e destinação orçamentária da seguridade social. Entretanto, pode-se afirmar que ao efetivar o previsto na Constituição e na LOAS com o repasse fundo a fundo dos recursos da assistência social a PNAS rompe com uma lógica de financiamento convenial que,

[...] baseada em dotações específicas para cada programa (*recursos carimbados*) repercutiu negativamente na continuidade e no rol de prioridades das ações, tornando-as mais vulneráveis às opções políticas dos governos que, em princípio, tinham autonomia para redirecionar prioridades e programas sociais. (MOTA, MARANHÃO, SITCOVSKY, 2006, p. 168).

O repasse de recursos fundo a fundo, conforme previsto, possibilitou a instauração de pisos de proteção que permitem maior transparência e controle social na movimentação dos recursos da assistência. Mesmo se tratando de uma obrigatoriedade para o repasse de recursos, muitos municípios brasileiros ainda não consolidaram seus Fundos Municipais de Assistência Social e, por conseguinte, não repassam os recursos devidos à política. Isso contraria a descentralização, prevista na PNAS, e dificulta a realização dos serviços que contam, majoritariamente, com os poucos recursos federais.

A instituição do monitoramento, informação e avaliação do SUAS foi um dos princípios de gestão que mais avançou em termos organizativos. Ao longo de quase dez anos foram desenvolvidos e aperfeiçoados diversos instrumentos que permitem o conhecimento sobre o andamento do SUAS nos municípios brasileiros, bem como a elaboração de planos e fiscalização das ações por meio dos conselhos e órgãos gestores estaduais e federal.

A rede SUAS, o sistema de informação do SUAS, compõe o cotidiano de quem opera a política de assistência social no Brasil e de quem a defende em seu estatuto de direito social. É uma das iniciativas que está no centro das providências para a construção do sistema, porque configura uma vertente de administração nessa área completamente inexistente até então. Nivelado justamente com as estratégias e objetivos da Política Nacional de Assistência Social, a Rede SUAS foi projetada, e está sendo desenvolvida, para o suporte à gestão, financiamento e controle social, o monitoramento e

avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios, alcançando integralmente essa política pública. (TAPAJÓS, 2006, p. 188).

A utilização da Rede SUAS congrega os dados da assistência social dentro de um sistema de informação nacionalizado. Assim, possibilitou aos municípios o planejamento de ações com base em indicadores sociais, e maior transparência sobre as ações e recursos da assistência social para o domínio público. Porém, duas questões requerem atenção em se tratando desse aspecto. A primeira é a tendência de utilização desse instrumento de forma meramente tecnocrática, voltada para a produtividade e registro de números de atendimento. A segunda, tem a ver com a própria lógica orientadora dos dados coletados, conforme chamam atenção Mota, Maranhão e Sitcovsky (2006, p. 174)

O levantamento de dados sobre a realidade local, orientada pela categoria território e com o aporte de dados censitários, pode subtrair algumas conexões entre o local e o geral, além de adotar como únicas, as metodologias utilizadas nos censos. Neste caso, o real pode não ser objeto de aproximações sucessivas, mas de uma manipulação de dados disponíveis.

A possibilidade de atuação do terceiro setor dentro da PNAS é um aspecto que não rompe com o padrão histórico da política de Assistência Social, embora as entidades privadas que integram a rede socioassistencial do SUAS devam obedecer aos princípios e diretrizes do sistema único para o acesso aos repasses do fundo público.

A opção de manter a parceria com as organizações não governamentais para realização da política de assistência social reflete a posição do Estado brasileiro no que tange ao funcionamento das políticas sociais. Embora realize algumas ações, não abre mão de remunerar o setor privado para executar seu papel.

Por fim, é importante destacar que a PNAS inclui a abordagem territorial na execução das ações do SUAS. Para Behring (2008) essa incorporação é inovadora e interessante, pois o território é um importante locus de resistência já que a fábrica se fragmentou. É no território onde a “questão social” se manifesta, e nele podem surgir alternativas de enfrentamento às suas distintas expressões. A PNAS considera os territórios para realizar suas ações sob o argumento de se desenvolver perto daqueles que são usuários da política, ou seja, os que estão em “situação de vulnerabilidade e risco social”. Essa abordagem, entretanto, deve ser

problematizada e refletida para que “[...] a inovação não represente uma armadilha, e os territórios potencializem direitos, representem um espaço de disputa pelo uso da cidade e sejam lugares de reconhecimento da cidadania”. (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010 p. 51).

Caso não haja um direcionamento crítico, o território se constituirá em um lugar de segmentação, onde se reforça a condição de pobreza e a segregação. Acreditando-se que a intencionalidade não é esta, deve-se primar para os territórios se constituírem como espaços de mobilização e organização popular, com vistas à melhoria na qualidade de vida e dos serviços ofertados.

Diante do exposto é necessário aprofundar algumas reflexões sobre a institucionalidade do SUAS.

Em primeiro lugar, deve-se demarcar o lugar onde o SUAS se efetiva. O quadro conjuntural atual é de regressão de direitos, de aprofundamento das desigualdades, portanto, os processos de gestão e instituição de marcos regulatórios, por si só, não alteram significativamente a realidade na execução da assistência social. Isso porque sem recursos do fundo público para afiançar direitos, nenhuma política social se desenvolve.

Assim, a focalização tem sido retroalimentada por uma parca alocação de recursos para a seguridade e para a Assistência Social. Essa constatação torna-se inevitável, se temos como horizonte uma política social universalizada de grande impacto e se comparamos os recursos investidos em política social com os gastos de pagamento da dívida pública, mais os compromissos com mercado financeiro e as sustentações para a política econômica. Então, não se trata apenas de uma lógica do passado recente. Continuamos ainda sob a égide desta Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, aliás, vem dificultando a profissionalização da Assistência Social em muitos municípios, em função dos limites por ela impostos. (BEHRING, 2009, p. 88-89).

Sendo assim, mesmo com os avanços propostos pelo SUAS, não se rompeu com a fragmentação, focalização e seletividade que marcam o desenvolvimento histórico da assistência social.

Em segundo lugar, as ações governamentais delegam à assistência social o combate à pobreza e a desigualdade social. Todavia, o desenvolvimento do SUAS não possui essa capacidade. As ações realizadas pelo sistema único acabam por administrar a pobreza e torná-la tolerável para responder às necessidades do Estado, num quadro de crescimento da pauperização e do desemprego, aliado à concentração e ausência de redistribuição de renda.

[...] o estatuto da Assistência Social como direito não pode se confundir com o papel que ela tem no campo do enfrentamento da questão social. Por esta via, o direito à assistência não nega a possibilidade desta política se constituir num mito ao se constituir no principal mecanismo de enfrentamento da questão social. Assim, a minha reflexão sobre o tema desta mesa é a de que a Assistência Social é um direito que pode não se constituir num mito. É um direito que, em determinadas conjunturas, pode se traduzir num mito pela *centralidade que vem ocupando como principal meio de enfrentamento da desigualdade*. (MOTA, 2009, p. 69 – grifos nossos).

Em terceiro lugar, a assistência social não deve se constituir como uma política substitutiva ou que secundarize o direito ao trabalho. Deste modo os “cursos” para gerar renda realizados no âmbito do SUAS e as transferências monetárias não subtraem a necessidade de uma política estruturante, articulada aos princípios de gestão macroeconômica do país, que deve assegurar à classe trabalhadora os meios para sua produção e reprodução.

Ademais, é válido reforçar a importância regulatória que o SUAS traz para o campo da assistência social, contudo sem super dimensioná-lo. É importante ter claro que nenhuma política específica e isoladamente é capaz de responder às expressões da “questão social” dentro da sociabilidade capitalista. Devemos tensionar a centralidade atribuída à política de assistência social e reforçá-la como um direito dentro da Seguridade Social.

3.3 A CENTRALIDADE ASSUMIDA PELA ASSISTÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

As reflexões que seguem, além de decorrerem da pesquisa bibliográfica precedente, também encontram seus subsídios na análise da publicação fruto do seminário Nacional “*O Trabalho do/a Assistente Social no SUAS*”, organizado pelo CFESS e realizado em 2009¹³.

No contexto de privatização da seguridade social através das políticas de saúde e previdência e com a expansão da assistência social voltada para o combate à pobreza a dimensão assistencial passa a ter destaque no trato das múltiplas

¹³Trata-se, especificamente de dois dos eixos do seminário: **Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?** e **Balanco Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social**. Os demais trazem fecundas discussões sobre o trabalho inerente ao SUAS, contudo não é objetivo deste trabalho aprofundá-los.

expressões da “questão social”. Nesse sentido alguns autores afirmam que se instituiu um processo de “assistencialização” das políticas sociais que cabe aprofundar aqui. Para Mota (2010, p. 133),

O argumento central é o de que as políticas que integram a seguridade social, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

O debate teórico-conceitual em torno do processo de “Assistencialização” das políticas sociais é polêmico no campo dos estudiosos acerca da assistência social e seus impactos na sociedade brasileira. No material analisado temos, ao mesmo tempo, a adoção dessa premissa e a sua problematização por diferentes autores e suas perspectivas

Inicialmente Sposati (2011) chama atenção para o fato de que a terminologia *assistencialização* aponta a precarização de políticas sociais e, ao se nominar a precarização como assistencialização, se atribui uma visão negativa à Política de Assistência Social, levando à reflexão de que esta seria, em si, uma forma de precarização. A autora afirma que com o uso do termo assistencialização da política social, “[...] dissemina-se a ideia da precarização como se fosse algo pertinente e natural à Política de Assistência Social. Esta ‘contaminaria’ as demais políticas sociais com a focalização” (SPOSATI, 2011, p. 35). A autora acrescenta que “assistencialização” contém um signo negativo, de algo indesejável, inadequado do ponto de vista dos direitos, configurando que a Assistência Social seria nefasta à sociedade brasileira e, até mesmo, às políticas sociais em geral.

Para Sposati (2011) é capcioso afirmar que a expansão da Assistência Social contribui para o desmanche da seguridade social e para a contenção das demais políticas. A autora considera que a expressão “assistencialização das políticas sociais” instala um contra-movimento na Política de Assistência Social afetando, inclusive, a efetivação do SUAS. Considera, assim, que seria necessário desconstruir mistificações para alcançar novos graus de aprofundamento e capacidade estratégica de análise.

Couto (2011) segue outra linha de análise, afirmando que a assistencialização é uma categoria que vem culturalmente ameaçando a concepção e garantia dos direitos. Isso porque se relaciona ao aumento da dimensão assistencial nas políticas sociais. Para ela, o risco da assistencialização envolve a sociedade brasileira e a política pública em todos os campos. Nessa direção afirma:

Muitas vezes, tenho a sensação de que essa discussão da assistencialização fixa-se, com muita facilidade, na assistência exatamente porque ela assume a parte assistencial das outras políticas. Logo, o que chamamos de “assistencialização” é justamente aquilo que a Assistência Social faz, mas não deveria fazer. (COUTO, 2011, p. 57).

A autora situa como desafio, no que tange a esse processo, abordar a assistência social com sua ampliação sob a forma do direito, rompendo com a categoria “assistencialização” enquanto ação que direciona práticas profissionais e definições governamentais, através da qual se garante o mero acesso a benefícios e projetos.

Aprofundando a discussão sobre assistencialização Mota (2011) afirma que esse termo foi utilizado inicialmente por ela em 1995, referindo-se aos resultados de sua pesquisa de doutorado sobre as tendências da seguridade social brasileira nos anos 1990. Estes apontavam, de um lado, para a privatização da saúde e da previdência e, de outro, para a expansão da assistência.

[...] Portanto, não se refere a qualquer discussão iniciada após a aprovação da Política Nacional de Assistência ou do SUAS. Era uma tendência inscrita na realidade, no processo de restauração capitalista e de financeirização, de expansão das fronteiras e da supercapitalização. A particularidade deste momento é a da transformação de serviços públicos em serviços mercantis, apesar da Assistência Social ser um serviço desmercantilizado e, por isso mesmo, manter uma unidade contraditória. Paradoxalmente, enquanto se expandia a política que tinha uma função desmercantilizada, aprofundava-se a privatização de outros serviços que também são constitutivos de direito e nem por isso deixaram de ser objetos de precarização. (MOTA, 2011, p. 68).

Deste modo, para a autora, há uma tendência de assistencialização da seguridade social devido à centralidade que a assistência social assume no enfrentamento da “questão social” no Brasil. Ressalta ainda que o estatuto da Assistência Social como direito não pode se confundir com o papel que ela tem no campo do enfrentamento da “questão social”, pois ao ser elevada à condição de principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social a política social,

tradicionalmente mediadora e articuladora, assume a condição de política estruturadora, e passa a se constituir numa ideologia que legitima a relação pobreza versus Assistência Social (MOTA, 2011).

A autora sinaliza que desde a década de 1990 as classes dominantes buscam “dar centralidade à assistência social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais [...] mais do que uma prática e uma política de proteção social, [esta] se constitui num fetiche social”. (MOTA, 2006, p. 8). No momento atual essa estratégia é reforçada pelo Estado, já que as expressões da “questão social” são acentuadas pela barbárie provocada pelo capitalismo e busca-se atenuar suas contradições através de políticas de combate à extrema pobreza.

A referida autora, em sua análise, destaca de forma pioneira, as recomendações dos organismos financeiros internacionais como causalidade de reformas neoliberais que implicavam em alterações no sistema de seguridade brasileiro.

No Brasil, a principal proposta do grande capital, em relação à previdência e à assistência social, é a defesa do princípio da universalização, mediado por dois mecanismos: o mercado e a solidariedade entre classes antagônicas, constituindo uma modalidade de associação entre mercantilização/assistencialização da seguridade social. (MOTA, 1995, p. 43).

Nesse período a seguridade social já sentia os ditames do Consenso de Washington e, como consequência da crise, direcionava as políticas sociais para os pobres. A proposta do grande capital concernia na privatização de políticas como a previdência e saúde para os trabalhadores que podiam pagar e aumento de ações assistenciais voltadas para aqueles que não estavam (ou estavam inseridos precariamente) no mercado de trabalho – os ditos “em situação de vulnerabilidade e risco social”, para utilizar a terminologia em voga atualmente.

Paralelamente ao caráter central que a assistência social assume se expandem, no âmbito da proteção social brasileira, iniciativas que reflilantropizam essa política social, através da ampliação do terceiro setor em sua operacionalização. São entidades que se apropriam dos recursos públicos para executar serviços, ou empresas capitalistas que deixam de contribuir com o fundo público através de incentivos fiscais, revertidos para as fundações mantidas por si.

Além disso, ocorre ainda a oferta de serviços antes configurados como públicos na esfera privada, abrindo espaço para uma verdadeira mercantilização das

políticas sociais. São exemplos os planos de saúde, a expansão da educação privada nas modalidades presencial e à distância, a previdência complementar e mais recentemente, a implementação das fundações de direito privado na saúde.

Rodrigues (2011) também defende que existe um processo de assistencialização em curso, afirmando que “a assistencialização da Seguridade Social significa aqui a constituição de uma seguridade minimalista, emergencial e focalizada na pobreza absoluta.” (RODRIGUES, 2011, p.100). A autora alega que não é possível que a assistência social se constitua como política pública de proteção social alicerçada de direitos quando se mantém a política macroeconômica que privilegia o *superávit* primário e o desmonte da seguridade social.

Nessa linha de análise é importante frisar que a assistência social, cujos investimentos recentes possibilitaram a implantação do SUAS, deve ser afirmada como política de direitos. Todavia, o cenário em que ocorre o avanço da assistência social é de regressão de direitos; assim, essa política se consolida destinando seus serviços para os pobres e miseráveis, enquanto a previdência e a saúde são designadas ao cidadão-consumidor que pode pagar por elas.

Nas abordagens apresentadas, não há uma concepção unívoca sobre a “assistencialização”, o que denota a pluralidade na análise das políticas sociais e da assistência social, em especial. Entre as autoras em destaque há uma divergência clara no que se refere ao entendimento dessa terminologia. Sposati entende que o termo se refere a uma desqualificação da assistência social. Couto se refere ao crescimento da dimensão assistencial das políticas sociais, enquanto Mota e Rodrigues analisam as transformações ocorridas dentro da seguridade social como fruto da contrarreforma do Estado para designar o processo de assistencialização.

Esse trabalho coaduna com a concepção apresentada por Mota (1995, 2010, 2011) e Rodrigues (2007, 2011) de que ocorre, de fato, uma assistencialização da proteção social brasileira, expressa pela centralidade assumida pela assistência social no conjunto da seguridade social, enquanto há uma tangencial diminuição/privatização das demais políticas. Devido a isso, localizamos essa centralidade como “às avessas”. Isso não deve levar à diminuição da necessidade e importância da assistência social, mas sim, afirmar seu caráter complementar às demais políticas de seguridade social. Para Behring (2011, p. 93),

[...] o processo de assistencialização diz respeito a esse crescimento do viés assistencial da política de assistência em detrimento de outras políticas. Mas a responsabilidade não é somente da Assistência Social, está inscrita no processo social. [...] Se observarmos esse processo pelo viés do financiamento, a Assistência é a única política que tem um vetor de crescimento no orçamento da Seguridade Social. A Previdência está estagnada, cresce apenas vegetativamente, tal como a Saúde. E quando deflacionamos, observamos, inclusive, um decréscimo, uma queda no orçamento da Saúde [...] O quadro atualmente delineado é consequência de uma política econômica e de um projeto de sociedade que está privilegiando os rentistas.

Essa centralidade “às avessas” assumida pela assistência social se dá, principalmente, através da expansão dos programas de transferência de renda, por meio dos quais a assistência social passa a se constituir num mecanismo integrador, se configurando como alternativa substitutiva ao trabalho assalariado para acesso a renda por parte da classe trabalhadora. Santos (2012, p. 243) elucida essa questão ao afirmar que,

[...] diante de um quadro de desemprego massivo, percebo como sintomática a ênfase governamental nas políticas de assistência social e a correspondente fragilidade de medidas que possam ser caracterizadas como políticas de emprego. É visível, nesse campo da formulação das políticas sociais, a equalização entre desemprego e “exclusão”, como um passo para sua equalização à pobreza, recomendando-se, assim, políticas assistenciais como mecanismos de distribuição de renda.

Aliado a isso, se destaca seu papel no enfrentamento à pobreza e desigualdade social inerentes à sociedade capitalista

O problema não é que a Assistência tende a crescer, se expandir, e ganhar importância no conjunto da Seguridade Social, mas que ela cresce, se expande, ganha importância num contexto que é regressivo quanto à afirmação de direitos e à ampliação dos serviços públicos. Nesse contexto, portanto, há um risco enorme de que o SUAS - desenhado na Política Nacional de Assistência Social -, venha a se implantar de forma muito incompleta, e, pior, hipostasiando sua dimensão gerencial e mantendo atrofiada a rede de serviços públicos de Assistência Social. (RODRIGUES, 2011, p. 102).

A lógica de tornar a assistência social a principal medida de proteção social nos países de capitalismo periférico não está desassociada das orientações dos organismos financeiros internacionais para o combate à pobreza, tal como apresentado no capítulo anterior.

A conjunção entre expansão pública e mercantilização faz parte das proposições neoliberais, postuladas como assecuratórias da equidade, cujo

princípio é dar mais a quem tem menos. O que chama atenção é a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras. Em tal contexto, um dos instrumentos de repolitização da política, como parte da *pedagogia da hegemonia*, consistiu em definir este segmento de classe como “excluídos” e os programas de Assistência Social como estratégia de inclusão. (MOTA, 2010, p. 140-141). (Grifos do autor)

Os programas de assistência social se realizam, em sua maioria, através da seletividade e da focalização, com testes de meio para seu deferimento aos usuários e a imposição de condicionalidades para a continuidade no recebimento de benefícios. São essas as ações ditas responsáveis pela “superação da pobreza e da desigualdade” na sociedade brasileira.

A assistência social passa a desempenhar o papel de gestão da pobreza, sem, contudo, realizar a articulação necessária com as demais políticas sociais como habitação, saneamento, trabalho, dentre outras. É válido notar que dentro dos princípios do SUAS se estabelece a intersectorialidade entre a assistência e as outras políticas. Contudo, essa articulação ineficiente não é de responsabilidade dos operadores do SUAS, mas sim, do Estado que não garante as condições necessárias para a expansão das demais políticas sociais, devido à orientação macroeconômica adotada.

Encarar a seguridade social sob a matriz do predomínio da assistência confronta os avanços que foram possíveis na Constituição de 1988. Ainda que limitada, a seguridade social assegurada na Carta Magna compreende um tripé constituído pela assistência, previdência e saúde. (RODRIGUES, 2007, p. 115).

Assim, pode-se afirmar que a centralidade “às avessas” da assistência social se refere ao fato de que a dimensão assistencial passa a ter prioridade na agenda pública como meio de enfrentamento da “questão social” e esta prioridade se dá retrocedendo em conquistas recentes desta política como direito social. Além disso, a “centralidade às avessas” não se dá de forma isolada, pois se expande como complementar ao movimento da focalização, precarização, seletividade e privatização existente nas demais políticas, configurando a ação estatal de forma minimalista e emergencial. Assim, afirma Mota (2010, p. 141):

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações

macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas. Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de Assistência Social – seja ela concebida como política setorial ou intersetorial – o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura.

Com ações voltadas eminentemente para o combate à pobreza, *a assistência social perde o caráter complementar às outras políticas sociais e passa a ser política central contra as desigualdades sociais*. Nesse sentido vale ressaltar que

[...] a assistência social não pode responder sozinha pela seguridade social. Se assim o é, mesmo que um balanço da PNAS deva reconhecer os avanços proporcionados pela sua implementação na direção preconizada pela Loas, não pode deixar de situar as contradições que a percorrem fazendo desse processo algo que apresenta inúmeras funcionalidades ao estágio atual do capitalismo em crise. (SANTOS, 2012, p. 241).

Portanto, para entender a centralidade da assistência social deve-se percorrer dois caminhos convergentes: de um lado, se expandem as ações assistenciais de combate à pobreza, principalmente através dos programas de transferência de renda e, de outro, se precariza e amplia a participação do setor privado na oferta de políticas sociais lucrativas ao mercado. Assim, se reduzem direitos sociais, enquanto se acumula capital.

4 O FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL

O capítulo que se segue traz a discussão sobre o fundo público brasileiro e as mediações orçamentárias da “centralidade às avessas” presente na política de assistência social, considerando-se o financiamento da seguridade social. Os dados apresentados pretendem discutir a hipótese de que no orçamento da assistência social há uma tendência à focalização dos serviços ofertados e ampliação dos programas de transferência de renda.

4.1 FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA REPRODUÇÃO AMPLIADA DO CAPITAL

Para entender as mediações orçamentárias da política de assistência social é imperativo compreender, primeiramente, as nuances do fundo público e sua apropriação pelo capital em crise, pois o orçamento da seguridade social é tensionado por essa relação. Inicialmente é mister salientar, portanto, que qualquer análise do fundo público deve ser realizada considerando-se a correlação de forças existentes na sociedade.

O fundo público está permanentemente em disputa. Ao pensar de onde os recursos são oriundos e a destinação que lhe é dada deve-se ter em mente que sua composição se dá através da contribuição de trabalhadores e capitalistas, e que, portanto, a utilização destes recursos pelo Estado pode beneficiar majoritariamente uma ou outra classe, tanto em termos de contribuição tributária, quanto no destino dos gastos. Além disso, a análise do fundo público não está dissociada de outros elementos já abordados como o neoliberalismo e a mundialização do capital.

Como já dito, é no bojo do capitalismo monopolista que cresce o papel do Estado como garantidor das condições gerais da acumulação capitalista. Destaca-se o período do Welfare State, quando o fundo público atuou como agente de valorização do capital, por financiar a reprodução da força de trabalho com implementação de políticas sociais voltadas para classe trabalhadora e adoção de vários subsídios para garantir a rentabilidade do capital.

Considerando que o fundo público se refere à capacidade do Estado de intervir nas relações sociais através de políticas específicas, em tempos de crise este também é chamado para suprir as necessidades do capital. Sendo assim,

Salvador (2010, p. 91) afirma que a utilização do fundo público é estrutural ao capitalismo, e que está presente na reprodução do capital:

1. Como fonte importante para realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária de renda do capital [...].
2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
3. Por meio das funções indiretas do Estado que, no capitalismo atual, garante vultuosos recursos do orçamento [...].
4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recurso sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes rentistas.

Os recursos do fundo público permitem a expansão do capital e reprodução da força de trabalho, com financiamento adquirido através do capital e dos trabalhadores.

O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais. (BEHRING, 2010, p. 20).

No caso brasileiro, esses recursos são formados por impostos, taxas e contribuições recolhidos pelo Estado, ou seja, são recursos públicos advindos tanto do tempo de trabalho excedente – através da mais-valia, fruto da exploração do trabalho – quanto do tempo de trabalho necessário, via tributação das mercadorias.

Salvador (2010) salienta que o país possui uma carga tributária regressiva, pois a maior incidência das taxaões se dá sobre o consumo, onerando, proporcionalmente a população mais pobre, já que esses impostos, considerados indiretos¹⁴ acabam por recair, majoritariamente, sobre a renda dos trabalhadores assalariados. Para ilustrar melhor essa assertiva, Brettas (2012, p. 109) afirma que,

Os recursos do fundo público consistem em um montante arrecadado mediante o pagamento de impostos e contribuições. Essa apropriação por parte do Estado é de forma direta ou indireta, fruto do processo de produção de mercadorias e vem, portanto, do trabalho despendido nessa produção. Tal apropriação se dá basicamente de duas formas: uma parcela da mais-valia produzida e recai sobre os donos do capital; a outra consiste em parte do trabalho necessário, parcela do salário pago pelos trabalhadores na

¹⁴Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, e os impostos indiretos sobre a produção de o consumo de bens e serviços (SALVADOR, 2010).

forma de impostos, sobretudo indiretos. Quando falamos em tributação regressiva, essa última parcela tende a ser maior do que a primeira.

Essa maior regressividade dos tributos no Brasil é consequência de modificações na legislação tributária ocorridas na década de 1990, que significaram, nas palavras de Salvador (2010), uma contrarreforma tributária que concedeu privilégios à renda do capital e prejudicou trabalhadores e consumidores.

A contrarreforma tributária apontada pelo autor modifica o caráter progressivo do sistema tributário preconizado na Constituição Federal de 1988, que pretendia assegurar uma maior equidade do ponto de vista fiscal. O caráter regressivo das tributações, a partir de então, passou a privilegiar o capital e a concentração de renda.

É válido lembrar que nesse mesmo período ocorrem, no país, transformações decorrentes da contrarreforma do Estado, fruto das orientações neoliberais como resposta à crise do capital. Isso por que o neoliberalismo ao preconizar a “redução” no papel do Estado não está se referindo à capacidade que têm de recorrer aos recursos do fundo público como uma medida anticrise. Para Teixeira (2012, p. 184) em “[...] tempos neoliberais o fundo público sofreu algumas mudanças diante do fato de o Estado ter se tornado um importante agente de redução dos custos do trabalho e dos serviços públicos, bem como da financeirização da riqueza”.

Segundo Berhing (2010) a utilização do fundo público numa perspectiva anticíclica se dá através da criação de contra tendências à queda das taxas de lucro, atuando na reprodução ampliada do capital. A autora aponta duas dimensões onde se observam os impactos da crise do capital sobre o fundo público.

Primeiro, na sua formação, implicando ‘reformas’ tributárias regressivas [...], e implicando também o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para “proteger o emprego”. Segundo, na sua destinação. De que maneira? Adquirindo ativos das empresas “adoecidas” também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação; interferindo diretamente nos processos de rotação do capital, tendo em vista propiciar a sua valorização de forma mais acelerada, por meio de parcerias público-privadas [...], contratos e compras estatais; pelo fornecimento de crédito; dentre outros expedientes. (BEHRING, 2010, p. 32).

As estratégias apontadas permitem que, paulatinamente, os recursos advindos do fundo público sejam utilizados como agentes de valorização e acumulação do capital em respostas à crise estrutural vivida pelo capitalismo. Cabe

agora um esforço para apresentar as principais formas de apropriação do fundo público pelo capital que incidirão no financiamento das políticas sociais.

Primeiramente, vale situar as reflexões de Behring (2010; 2012) sobre as mediações do fundo público e o processo de rotação do capital, pois este se apresenta como imprescindível para viabilizar a sua reprodução ampliada em tempos de crise.

A autora resgata elementos do pensamento marxista¹⁵ para elucidar o papel do fundo público no movimento de rotação do capital. A compreensão parte da Lei do Valor, ou seja, do circuito de produção e realização do valor $D - M - D'$, mediado pela produção de mercadorias. Netto e Braz (2006, p. 143) explicam que a rotação do capital se dá quando “ele sai da esfera da circulação (capital monetário), ingressa na esfera da produção (capital produtivo) e retorna à esfera da circulação quando a mercadoria é finalmente comercializada e, pois, realizada (de novo, capital monetário)”.

Portanto, a rotação do capital é justamente o processo, pelo qual “o capital assume suas variadas formas – mercadorias, dinheiro, capital variável, capital fixo, capital circulante –, no tempo e no espaço, na produção e na circulação” (BEHRING, 2012, p. 157), tendo como objetivo a valorização e acumulação de capital e articulação entre produção e reprodução social, sendo que esse processo pode ser interrompido, retardado ou acelerado.

Behring (2012) afirma que a relação entre fundo público e rotação do capital se dá no processo de incremento da metamorfose da mercadoria em dinheiro através das compras do Estado, dos salários dos trabalhadores, da realização de políticas sociais e atuação no sistema nacional de crédito. Assim, se

[...] retornarmos a Marx para encontrar pistas, pode-se inferir das suas reflexões que o fundo público atua constituindo “causas contrariantes” à queda tendencial da taxa de lucros, interferindo no ritmo da circulação de mercadorias e dinheiro, estimulando a metamorfose de um em outros, enfim, intensificando e mediando os ritmos do metabolismo do capital. Ou seja, o fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de produção capitalista como um todo, especialmente em contextos de crise. Por outro lado, o fundo público realiza mediações na própria repartição da mais-valia – pelo que é disputado politicamente pelas várias facções burguesas, cada vez mais dependentes desta espécie de retorno mediado por um Estado, por sua vez, embebido do

¹⁵Behring realiza essa discussão prioritariamente a partir de *O Capital*, contudo destaca que não existe nesse texto um momento analítico específico sobre o fundo público e o Estado.

papel central de assegurar as condições gerais de produção. (BEHRING, 2010, p. 21).

A mais-valia produzida no circuito D – M – D' retorna, em parte, para o fundo público, o que permite ao Estado interferir no processo de rotação do capital acelerando a produção do valor, ou seja, fazendo com que a rotação ocorra de forma mais rápida.

Portanto, o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de financiamento dos investimentos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista. (SALVADOR, 2010, p. 2010).

Dentre as destinações do fundo público, o Estado passa também a transferir riquezas para o capital portador de juros através da dívida pública (somatória da dívida interna e externa). Isso faz com que sejam alimentados os circuitos de valorização e reprodução do capital, por meio do pagamento de juros. Para Brettas (2012, p. 112),

O recurso ao endividamento pode se dar pela venda de títulos aos que os compram para fins especulativos, o que, em termos marxistas, significa percorrer o circuito D – D', na ilusão de que seria possível fazer dinheiro com o próprio dinheiro, sem passar pela produção. Pode também acontecer como estratégia de saída de uma situação de crise econômica, com “pacotes de salvamento”, que incluem o direcionamento de recursos públicos para a iniciativa privada, como forma de evitar uma “quebradeira” em cascata, para usar os argumentos do *mainstream*.

Sob o argumento de arcar com as despesas de pagamento das dívidas o Estado justifica a implantação de medidas que retiram direitos da classe trabalhadora (como a redução das políticas sociais) e privilegiam o capital (como as privatizações). “E assim, em nome da necessidade de pagar a dívida, todo um arsenal de mudanças [...], ganha ares de benefícios para toda a coletividade, universalizando interesses que são, na verdade, exclusivos à grande burguesia” (BRETTAS, 2012, p. 112).

Os maiores portadores de títulos da dívida pública ilustram quem ganha com o endividamento do Estado. Dentre os principais credores estão as instituições financeiras, os fundos de pensão, fundos de investimentos e seguradoras. Segundo Lupatini (2012, p. 83),

Toda essa riqueza apropriada pelo Estado [carga tributária] é drenada para valorização do capital, especialmente para os bancos e para os fundos de investimentos, os quais envolvem uma gama de capitalistas. Estes, em dezembro de 2010, eram (e continuam sendo) os principais detentores dos títulos federais da dívida pública. Do valor de aproximadamente R\$ 1,6 trilhão que somavam os títulos públicos federais em “poder do mercado”, em 2010, em torno de 32% eram detidos pelos bancos nacionais e estrangeiros (aqui apenas considerada a rubrica carteira própria) e aproximadamente 40% pelos fundos de investimentos.

Os credores do fundo público têm acesso à riqueza socialmente produzida e ganham apoio do Estado, através da política econômica que é direcionada para a gestão da dívida pública. Além disso, a transferência de recursos públicos para os rentistas e os mecanismos de desvinculação de receitas para esses fins reduzem a capacidade de investimento do Estado, o que dificulta o desenvolvimento econômico do país.

A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim, em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usuárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos de dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro [...]. (MARX, 1987, p. 872-873 apud BOSSETTI; SALVADOR, 2006, p. 53).

O compromisso com o pagamento de juros da dívida é prioridade no governo brasileiro. Segundo Lupatini (2012), em 2011 a dívida pública atingiu a cifra de R\$1,72 trilhão de reais e o que se pagou de juros ficou em torno de R\$ 237 bilhões. Esses dados ilustram a relação entre dívida pública e fundo público, demonstrando o quanto de recursos públicos têm sido destinados para o pagamento de juros. Brettas (2012) afirma que em 2010 e 2011

[...] o Japão, por exemplo, país que tinha uma dívida equivalente a mais de duas vezes o seu PIB em 2011 (209,20%), gastou apenas 1% com o pagamento de juros. O Brasil, que está em 12º lugar dos países mais endividados, é o segundo país que mais gasta com juros da dívida em relação ao PIB, 4,9%. Perde somente para Grécia, com 6,5%, um dos países mais afetados pela crise e que vem sofrendo uma enorme pressão para efetuar um duríssimo ajuste fiscal [...]

Percebe-se, portanto, que o endividamento não ocorre exclusivamente no caso brasileiro; este é generalizado devido às consequências da crise vivida por diversos países. Estas crises acentuam a necessidade dos Estados garantirem a

reprodução ampliada do capital através da valorização do capital fictício e destinação de parte dos recursos para pagamento de juros aos detentores de títulos da dívida pública.

Além das duas medidas citadas, destaca-se ainda, como forma de utilização do fundo público para gerenciamento de crises, as políticas de fornecimento de crédito, que potencializam o endividamento da classe trabalhadora e mantém o mercado financeiro aquecido. Silva (2012, p. 216) elucida que

O capitalismo com base nas finanças permite que o capital que porta juros, o capital fetiche, ao estender sua lógica para o Estado, por meio fundamentalmente da emissão de títulos da dívida pública, aproprie-se de parte do trabalho excedente constituído em forma de políticas sociais e ainda, por meio do crédito, se aproprie do trabalho necessário ao inserir a classe trabalhadora no circuito das finanças à custa do seu endividamento e também por meio dos fundos de pensão que operam com os rendimentos da classe trabalhadora para a capitalização no mercado financeiro.

O fornecimento de crédito possibilita o acesso ao consumo de bens e serviços por parte da classe trabalhadora que, muitas vezes, via empréstimos ou compras parceladas a elevados juros, acaba se endividando. Nesse cenário também estão inseridos os beneficiários dos programas de transferência de renda que, por conta do benefício, frequentemente sua única fonte de renda, contribuem para elevar o consumo de mercadorias. Em síntese,

Por estarem inseridos no circuito das finanças, alimentam toda a lógica do capital portador de juros e contribuem indiretamente para o aumento da exploração da classe trabalhadora. Dito de outro modo: o capital que porta juros envolve em sua dinâmica perversa todos os âmbitos da vida social e se apropria de todos os recursos possíveis, públicos ou privados, baixos – como no caso dos benefícios dos programas – ou exorbitantes – como no caso da dívida pública [...]. (SILVA, 2012, p. 238).

Um exemplo emblemático dos impactos econômicos dos Programas de Transferência de Renda nas economias locais é apontado por Sitcovsky (2010, p. 154), que afirma que “[...] dados da PNAD 2006 sinalizam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda”. Entre as mercadorias mais consumidas destacam-se geladeira, fogão e televisão.

Diante a utilização dos recursos do fundo público para a reprodução do capital a execução de políticas sociais de caráter universal fica prejudicada, sendo que seu

caráter universalista é substituído pela progressiva focalização, seletividade e privatização, esta última no caso das políticas consideradas rentáveis ao capital.

Ilustrando a prioridade do governo brasileiro de pagamento de juros da dívida pública e aumento do superávit primário em detrimento à realização de políticas sociais universalizantes Boschetti (2012, p. 39) afirma que,

No orçamento geral da União de 2011, foram utilizados 45% dos recursos do orçamento somente para pagamento dos juros da dívida (R\$ 708 bilhões de reais ou U\$ 406 bilhões de dólares). Por outro lado, foram destinados apenas 4,07% para saúde, 2,99% para educação, 2,85% para a assistência social, 2,29% para políticas de trabalho, 0,12% para reforma agrária e 0,41% para a segurança pública [...].

A autora destaca ainda que esse quadro não é especificamente brasileiro, sendo a atual condição de desigualdade e pobreza do continente latino americano consequência do compromisso dos Estados com o pagamento da dívida externa. “A média da dívida externa dos países da América Latina, em 2010, correspondia a 19,1% do PIB. Se incluirmos os países do Caribe esse percentual sobe para 34,8%”. (BOSCHETTI, 2012, p. 41).

O cenário que se concretiza para as políticas sociais no país em tempos de crise do capital se particulariza nos três pilares da seguridade social brasileira. No caso da previdência social, por necessitar de prévia contribuição o acesso a ela é limitado, portanto, parte da população economicamente ativa não tem proteção previdenciária. O quadro de disputa pelo fundo público supra mencionado aumenta ainda mais o caráter contributivo desta política, seja para os que estão inseridos no mercado formal de trabalho, ou que realizam seu pagamento individual, seja no setor público, ou na esfera privada com a ampliação do mercado de “previdência complementar”.

A política de saúde, executada através do Sistema Único de Saúde (SUS), que deveria ter caráter universal, vem apresentando recursos decrescentes que dificultam sua materialização. Aliado a isso, tem-se a expansão da participação da esfera privada no âmbito da execução dos serviços – vide expansão das fundações de direito privado nos serviços de atendimento hospitalar.

Têm-se ainda a expansão da política de assistência social, que na insuficiência da política social de trabalho, ou da previdência em diversos casos, torna-se a alternativa de renda para famílias que passam a viver através de

benefícios assistenciais de transferência de renda, e do parco financiamento dos demais serviços, programas e projetos do SUAS.

Ao se referir à necessária universalidade nas políticas sociais, Salvador (2010, p. 392) enfatiza que,

Não basta ter a universalidade como princípio, é necessário torná-la efetiva. Um dos meios para tornar concreto o princípio é o fundo público. O orçamento público tem de ser um instrumento de efetivação dos direitos, pois assegurar políticas públicas universais custa dinheiro, mas não foi essa a opção da implementação das políticas que integram a seguridade social no Brasil, que ficaram restritas ao seguro no caso da previdência, à focalização na assistência social e o desmonte na saúde. Os recursos que deveriam estar assegurando a universalização foram canalizados para o orçamento fiscal, e deste para os bolsos dos rentistas.

Os gastos orçamentários brasileiros visando pagamento da dívida pública em comparação aos investimentos na seguridade social demonstram que o fundo público desempenha um papel protagônico no socorro ao capital em crise, corroborando para sua valorização e acumulação em detrimento da realização dos direitos sociais preconizados constitucionalmente.

4.2 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E PARTICULARIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dando continuidade ao debate sobre fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil, cabe agora delinear o orçamento da seguridade social e, mais precisamente, da assistência social, com o intuito de demonstrar o caráter seletivo e compensatório centrado nos programas de transferência de renda que esta assume na contemporaneidade. Neste momento recorreremos a dados secundários presentes nas análises de Salvador (2010 e 2012).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 ficaram instituídas a formulação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual como medidas de planejamento e orçamento nas três esferas de governo, visando a execução de ações inerentes à administração pública.

O PPA tem validade de quatro anos e deve conter as estratégias, diretrizes, metas e objetivos do governo eleito. Sua operacionalização de dará do segundo ano de mandato em vigor até o primeiro ano da gestão seguinte. A LDO é elaborada

anualmente e define, por sua vez, os programas prioritários e as metas financeiras da gestão pública para o exercício seguinte. Esses instrumentos de gestão estão interligados, pois, “apenas os programas que estão previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na LDO”. (SALVADOR, 2010, p. 178).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) contém as despesas e as receitas que serão realizadas pelo poder executivo e expressa a política econômica e financeira do governo. Em 2012 a União apresentou o orçamento de R\$ 2.257.289.332.537,00 (dois trilhões, duzentos e cinquenta e sete bilhões, duzentos e oitenta e nove milhões, trezentos e vinte e dois mil, quinhentos e trinta e sete reais). Destes, R\$ 533,79 bilhões seriam destinados à seguridade social (SALVADOR, 2012).

Convém destacar que os gastos orçamentários refletem a correlação de forças existente na sociedade, bem como o contexto político e econômico em que o país está envolvido.

[...] o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos, de forma que não se restringe a uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, por meio da qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. (SALVADOR, 2010, p. 179).

No que tange ao financiamento da Seguridade Social, as fontes orçamentárias contém recursos advindos da contribuição direta dos empregados e empregadores que custeiam a previdência social e recursos oriundos de contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, lucro e movimentação financeira que são destinados à saúde e assistência social. (SALVADOR, 2012).

Dentre as contribuições sociais¹⁶ ganham destaque a Contribuição dos Empregadores e trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), a Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (Cofins), e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Aliado às contribuições sociais somam-se os recursos provenientes de impostos que incidem sobre o consumo de bens e serviços. Daí se

¹⁶ “As contribuições obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando o tributo foi criado, ou seja, sua instituição deve atender uma finalidade específica”. (SALVADOR, 2010, p. 236).

infere que são os próprios destinatários os financiadores majoritários da seguridade social no Brasil.

Segundo Salvador (2010) no período de 2000 a 2007 houve um pequeno crescimento dos recursos destinados à seguridade social em relação ao PIB, (de 10,01% para 11,91%) o que é desproporcional ao aumento da carga tributária brasileira, envelhecimento da população que necessita de mais serviços e aumento da demanda social em decorrência do neoliberalismo.

Dentro da seguridade social é a previdência social a política que recebe a maior parcela dos recursos do orçamento, sendo que nos últimos anos houve uma redução proporcional na participação da saúde e uma ampliação dos gastos com assistência social. O autor revela que 74,73% dos gastos da seguridade são destinados ao pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários, o que equivale a 8,9% do PIB. Os gastos com assistência social respondem por 0,53% do PIB e os computados com o atendimento hospitalar do SUS a 0,80%. (SALVADOR, 2010).

No ano de 2007 são apresentados os seguintes percentuais em termos de participação no orçamento da seguridade social: 58,30% de gastos com o Regime Próprio da Previdência Social (RGPS); 4,42% com Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia(BPC/RMV); 6,68% com Atendimento Hospitalar no SUS; 16,50% com pagamento de inativos e pensionistas da União¹⁷; 3,02% com programas voluntários de transferência de renda e 11,09% com outras atividades, não especificadas pelo autor. (SALVADOR, 2010).

Além de financiar suas atividades próprias, os recursos arrecadados para a Seguridade Social são utilizados para alimentar a política econômica governamental através do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU) que retém recursos que poderiam ser utilizados na implementação de políticas sociais.

Criada em 2000, a DRU permite o desvio de recursos da seguridade social para incremento do orçamento fiscal, através do pagamento de serviços da dívida

¹⁷ O autor afirma que este gasto fere princípios constitucionais, pois transfere para o orçamento da seguridade social uma responsabilidade da União, portanto do orçamento fiscal.

pública e funciona, assim, como mecanismo fiscal que gera superávit primário¹⁸. Para Boschetti e Salvador (2006, p. 50),

Por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU) ocorre uma poderosa e perversa *alquimia* que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do *superávit* primário e, por consequência, a sua utilização em pagamentos de juros da dívida.

Assim, o fundo público da seguridade social é utilizado para valorização e acumulação do capital, ou seja, o desvio de seus recursos diminui investimentos na efetivação dos direitos sociais. De acordo com Salvador (2010) de cada R\$100,00 de superávit primário, em 2007, pelo menos R\$ 65,00 foram retirados do orçamento da seguridade social através da DRU. Estima-se que,

Por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), o governo federal retira anualmente do orçamento da seguridade social 20% das receitas advindas das contribuições sociais. Segundo dados da Anfip (2011, p. 62), entre 2005 e 2010 foi expropriado do orçamento da seguridade social o equivalente a R\$ 228.743 bilhões (aproximadamente U\$ 170, 3 bilhões em março de 2012). Esse montante equivale a quatro vezes os gastos com saúde em 2010 e seis vezes o orçamento da assistência social nesse mesmo ano. (BOSCHETTI, 2012, p. 40).

Salvador (2010) indica que o governo não evidencia, na proposta orçamentária, os recursos que são desvinculados da seguridade social pela DRU e transferidos para o orçamento fiscal. Assim, aparentemente, o orçamento é deficitário. Contudo, essa não é a realidade, pois se considerarmos os recursos desviados pela DRU, o saldo da seguridade social é positivo.

Segundo dados de análise do referido autor, dependendo da fonte de pesquisa (ANFIP, IPEA, TCU, STN) esse saldo varia de “R\$ 4,4 bilhões a R\$ 62,7 bilhões no período de 2004 a 2007” (SALVADOR, 2010, p. 233). Vale salientar que o discurso governamental de que a seguridade social é deficitária serve como justificativa para sua privatização, o que vem ocorrendo progressivamente.

Os recursos da seguridade social são vinculados a fundos específicos das políticas sociais, pois a Constituição Federal determina que o repasse dos recursos da União para os demais entes federados deve se realizar fundo a fundo. No caso da assistência social, trata-se do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

¹⁸ Boschetti e Salvador (2006) salientam que a partir de 1999 devido aos acordos com o FMI o Brasil se comprometeu a produzir elevados superávits primários na execução dos orçamentos anuais.

Mesmo contando com a existência do FNAS desde 1996, foi somente no ano 2000 com a entrada em vigor da Portaria SOF/42/99 que foi criada a Função orçamentária “8 – Assistência Social” no orçamento público brasileiro. Até o exercício financeiro de 1999, os gastos governamentais com a assistência social estavam alocados na função orçamentária “assistência e previdência”. (SALVADOR, 2011, p. 202).

Embora haja a obrigatoriedade de repasse aos fundos específicos como medida que assegura o controle social e maior transparência sobre os recursos públicos, alguns dos montantes destinados às políticas de seguridade social não são repassados compulsoriamente aos fundos específicos, o que dificulta o acompanhamento de sua execução pelo CNAS, a quem compete sua fiscalização.

A existência dos fundos setoriais não tem sido suficiente para assegurar que todos os recursos destinados às políticas de saúde, assistência social e previdência social sejam alocados integralmente nos fundos e submetidos ao controle social dos conselhos. De fato, constitui uma transação incompleta de recursos que passam pelos fundos da seguridade social. No período de 2001 a 2007, dos valores liquidados no orçamento, que dizem respeito às funções assistência social, previdência social e saúde, o montante de R\$ 503, 45 bilhões passou “por fora” dos fundos públicos dessas políticas. (SALVADOR, 2010, p.286).

No caso específico da assistência social os recursos aplicados são executados em distintas Unidades Orçamentárias (UO): O Ministério é o de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) e FNAS. Salvador (2011) explica **que em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões liquidados na função 8 (assistência social), 39% estiveram sob a responsabilidade da UO MDS, sendo que 92% dos recursos foram destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). Enquanto na UO FNAS, responsável por 61%10 dos recursos da assistência social, 96% do orçamento foram liquidados no programa “Proteção Social Básica”, responsável pelo pagamento do BPC e da RMV.**

O que se observa é que independente da UO **a maior parte dos gastos da assistência social está vinculada a transferência de renda** e os recursos destinados ao Bolsa Família são um claro exemplo de recursos “que passam por fora” do FNAS.

A LOAS¹⁹ define que os recursos do FNAS devem ser geridos pelo órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência

¹⁹A Loas originalmente aprovada em 1993 passou por significativas alterações em 2011, através da Lei nº 12.435.

Social nos níveis federal, estadual e municipal – no caso do atual governo federal este é o MDS. Além disso, a lei define o cofinanciamento nas três esferas de governo e a utilização dos recursos do FNAS na operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.

Segundo Salvador (2012) as receitas do FNAS são constituídas por dotações orçamentárias da União, doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas, aplicações financeiras dos recursos do fundo, alienação de bens móveis da União, contribuição social de empregadores incidentes sobre o faturamento e lucro, além de recursos oriundos de concursos prognósticos, sorteios e loterias.

Dentre as ações previstas na LOAS que são financiadas pelo FNAS destacam-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as ações socioassistenciais do SUAS. Os estados e municípios só estão aptos para receber a transferência de recursos do FNAS se tiverem aprovado e implementado o chamado “CPF” – conselho, plano e fundo de assistência social – sendo que os recursos repassados são determinados pelos níveis de proteção social instituídos pelo SUAS.

Salvador (2010) apresenta o orçamento do FNAS no período de 2000 a 2007, por subfunção, programa e ações com o objetivo de analisar a aplicação dos recursos da assistência social, verificando as prioridades e distribuição de recursos.

Chama atenção, nos resultados desta pesquisa, que os recursos da assistência social tenham apresentado um crescimento de 152,25% no período estudado. Contudo, o autor destaca que os responsáveis pelo aumento foram o pagamento do BPC, especialmente aos idosos que tiveram a idade mínima para solicitação do benefício reduzida pelo Estatuto do Idoso, o que acarretou um número maior de beneficiários e a Renda Mensal Vitalícia, que embora tenha sido extinta em 1996, foi mantida para quem já a recebia, sendo que seus recursos passaram a ser alocados no orçamento do FNAS.

É válido informar que o FNAS também é responsável pelo pagamento das instituições bancárias que repassam os benefícios à população. Estas recebem pelo número de beneficiários. Segundo Silva (2012) os valores pagos pelo Estado à Caixa Econômica Federal entre 2006 e 2010 para repasse das bolsas do Programa Bolsa Família chegou a quase R\$ 1,7 bilhões.

Vemos por esses dados que enormes quantias de recursos da seguridade são destinadas à remuneração do capital que porta juros para operacionalização das ditas bolsas. No total 1.763 bilhões de reais foram destinados ao capital portador de juros nesses anos [2006 – 2010]. Ainda que sejam instituições estatais, operam com o capital financeiro e, portanto, o dinheiro destinado a elas operará com a especulação e o rentismo. Esta é uma forma de financeirização dos recursos da Seguridade Social e, mais ainda, de financeirização da assistência social ao monetarizar as políticas sociais. (SILVA, 2012, p. 229).

A partir de 2006 o FNAS passou por uma reestruturação nas destinações orçamentárias, decorrente da instituição do SUAS. A aprovação da PNAS e NOB-SUAS instituíram as proteções sociais básica e especial e, com elas, diferentes serviços, programas e projetos. Os benefícios já existentes foram acomodados na proteção social básica, como medida que assegura renda para famílias em situação de vulnerabilidade social, lembrando que estes mantêm os critérios para sua concessão.

A pesquisa de Salvador (2010) apresenta a repartição de recursos entre as ações realizadas no âmbito da assistência social. O autor separa as destinações orçamentárias entre: ações administrativas; programas/projetos; serviços; BPC/RMV.

De acordo com os dados apresentados²⁰ o BPC/RMV eram responsáveis, em 2007, por 91,30% dos recursos do FNAS, enquanto os Serviços e Programas somavam apenas 8,50%. Em valores reais, as ações de Proteção social básica somavam R\$14.955,39 milhões, sendo R\$326,34 milhões em serviços específicos e R\$12.154,88 no BPC, enquanto a proteção social especial apresentou em 2007 um gasto de R\$166,70 milhões. Esses dados demonstram que,

Com maior parte dos recursos comprometidos com o pagamento do BPC e da RMV, que expressa o cumprimento de uma determinação constitucional e proteção social de mais de três milhões de idosos e portadores de deficiência que vivem em condições de extrema pobreza, o FNAS nem consegue ampliar o montante de recursos para ações relacionadas aos serviços, nem tampouco aumentar as transferências de recursos para que os municípios estruturam a rede de serviços assistenciais por nível de proteção social, básica ou especial, conforme o previsto na NOB/SUAS. (SALVADOR, 2010, p. 348).

Com o orçamento da assistência social voltado para os programas de transferência de renda, sobra pouco para investimentos nos serviços e programas

²⁰Dados apresentados por Salvador (2010, p. 336) na tabela 41 – Evolução do FNAS por programas e ações (em R\$ milhões liquidados)

do SUAS, mesmo que estes registrem um aumento real na destinação orçamentária dos últimos anos.

[...] os recursos destinados a serviços, programas e projetos da assistência social apresentaram um aumento de 84,25%, em termos reais, subindo de R\$ 1,949 milhão, em 2002, para R\$ 3,591 milhões, em 2010. Apesar do crescimento, essas despesas vêm perdendo espaço no contexto orçamentário da assistência social, reduzindo a participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010 [...]. (SALVADOR, 2011, p. 208).

De uma forma geral, a assistência social ganhou espaço dentro do orçamento da seguridade, quando também foi observada uma redução no financiamento da política de saúde.

A partir de 2001, ocorre uma redução da participação proporcional da saúde no total do OSS e uma ampliação dos gastos com assistência social, principalmente a partir de 2004, em função da redução da idade da população idosa (de 67 para 65) para acesso ao BPC e, nos últimos três anos, do incremento de recursos no programa de transferência de renda com condicionalidades (Bolsa Família), que tinha uma despesa equivalente a 0,21% do PIB (2005), subindo para 0,36%, em 2007, o que **indica uma nova tendência na alocação dos recursos do OSS e de priorização de políticas focalizadas, e, detrimento da construção de políticas sociais universais** (SALVADOR, 2010, p. 252 – grifos nossos).

Obviamente que se for observado o orçamento da seguridade social em sua totalidade, será percebido que as políticas de previdência e saúde possuem uma destinação orçamentária bastante superior à assistência social. Entretanto, o que se pretende demonstrar é que, paulatina e proporcionalmente, a assistência social ganha destaque na execução orçamentária da seguridade social, em detrimento das demais políticas, sendo que esse aumento orçamentário está voltado para o reforço das políticas focalizadas e centradas na extrema pobreza, tal como preconizado pelos organismos financeiros internacionais.

Os gastos da assistência social que não passam pelo FNAS revelam uma focalização no seu destino, bem ao gosto das recomendações dos organismos multilaterais de alocação “eficiente” de recursos, sempre escassos para as políticas sociais em contraponto à universalidade. O carro-chefe dos programas focalizados é o Bolsa Família, funcionando, na maioria das vezes, como o primeiro e único acesso à proteção social, trazendo elementos que precisam ser aprofundados, o que denota que está em curso um processo de assistencialização da proteção social no Brasil. (SALVADOR, 2010, p. 391).

Segundo dados da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip, 2013), entre 2004 e 2012, o total de famílias beneficiadas passou de 6,6 milhões para 13,9 milhões e, com o processo de busca ativa instituído pelo plano “Brasil sem Miséria”, os gastos com o programa cresceram para R\$ 20,5 bilhões, 22,4% a mais do que em 2011.

Dados do Portal da Transparência²¹ informam que em 2012 o PBF representou o gasto de R\$ 20.734.884.912,27. Enquanto isso os serviços de proteção social básica contaram com R\$ 10.864.561,57 para o desenvolvimento de suas ações, dentre elas pagamento do BPC e RMV e o acompanhamento de famílias,

Os gastos com programas de transferência de renda sob condicionalidades e focalizados, que não estão previstos nos artigos que tratam da seguridade social na CF, cresceram sua participação no orçamento em 15 vezes, saindo de 0,20% do montante gasto, em 2000, para 3,02%, em 2007. Paralelamente, reduz a participação dos gastos com atendimento hospitalar do SUS no total das despesas da seguridade social, de 8,58% (2000) para 6,68% (2007). Em síntese, a assistência social tem sido a política priorizada no âmbito da seguridade social, principalmente a partir de 2003, com crescimento ascendente de seus programas, comparativamente aos destinados às políticas de saúde e previdência social. (SALVADOR, 2010, p. 255).

Esses dados demonstram que a prioridade governamental é investir no Programa Bolsa Família através da focalização com o objetivo de combate à extrema pobreza. Enquanto isso, as demais ações previstas na LOAS são realizadas com orçamentos mínimos, o que reflete serviços sucateados e com péssimas condições de trabalho. Logo, se conclui que a implementação da assistência social de forma focalizada, seletiva e fragmentada compromete a universalidade e continuidade das ações no âmbito da proteção social.

Se compararmos o financiamento da assistência social e a destinação orçamentária voltada para a política de trabalho, percebe-se que a prioridade governamental para o combate do desemprego é, de fato, a transferência monetária em detrimento de políticas de geração de emprego. Em 2007 a função orçamentária vinculada à política de trabalho liquidou o valor de R\$ 20.756,11, correspondendo 0,77% do PIB, enquanto os recursos da assistência social (utilizados

²¹Acesso out. 2013.

majoritariamente para transferência de renda), responderam por 0,97% do PIB (SALVADOR, 2010)²².

Segundo Boschetti (2012, p. 39) no orçamento geral da União de 2011, “foram destinados apenas 4,07% [dos recursos] para saúde, 2,99% para educação, 2,85% para a assistência social, 2,29% para políticas de trabalho, 0,12% para reforma agrária e 0,41 para segurança pública [...]”.

Salienta-se que política de trabalho é, em parte, financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujos principais benefícios são o seguro-desemprego e abono salarial, restritos aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho e pagos pelo regime geral da previdência social. Segundo Oliveira (2012) os programas específicos voltados para geração de renda na contemporaneidade são afinados com as diretrizes dos organismos financeiros internacionais, sem qualquer vinculação com a promoção de emprego, sendo voltados para a cooperação solidária e empreendedorismo.

Essas medidas não alteram as relações contraditórias da sociabilidade capitalista que mantém elevado o índice de desemprego e a desigualdade estrutural. Como já dito antes, portanto, diante da ineficácia do Estado em garantir trabalho para todos, expandem-se os programas de transferência de renda como medida paliativa para estímulo ao consumo e integração à ordem.

A *centralidade às avessas* aludida no título deste trabalho se dá justamente porque além dos argumentos mencionados no capítulo anterior, também percebemos que a assistência social focada na transferência monetária, passa a assumir centralidade orçamentária na seguridade social, com a diminuição do investimento nas políticas de previdência e saúde. Assim, a mesma deixa de se configurar como uma política mediadora para o acesso a outras políticas públicas, materializando-se, portanto, uma tendência de torná-la uma política estruturante, a exemplo da política de trabalho.

Os dados orçamentários apresentados refletem a tendência de centralidade da assistência social dentro da seguridade, principalmente como medida que garante a uma parcela da população o acesso ao consumo, configurando assim, a utilização de recursos do fundo público para garantir o processo de reprodução do capital.

²² Dados extraídos da Tabela 4 – Funções orçamentárias em valores liquidados (2004-2007) deflacionados pelo IGP-DI e Tabela 5 – Funções do Orçamento em % do PIB de Salvador (2010).

Para a consolidação da assistência social como complementar às demais políticas de seguridade social é indispensável que se vá além dos programas de transferência de renda, assegurando dotação orçamentária para realização e ampliação, dentre outras ações, dos serviços socioassistenciais.

Já dissemos, em concordância com a literatura da área, que estes respondem pelo caráter inovador e estruturante das medidas instituídas pelo SUAS no percurso da Assistência social como direito. Entretanto, os serviços socioassistenciais, assim como outros dispositivos da assistência na lógica do direito social, a exemplo da política de recursos humanos, se encontram visivelmente subordinados a uma lógica assistencial onde seu papel é, em verdade, figurativo, sendo as mediações orçamentárias, fatores essenciais para visualização desta tendência que também tem revirado “às avessas” o papel da assistência social como política pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capitalismo, em seu estágio monopolista, passa por uma crise desde os anos 1970 e vem reordenando o papel do Estado com o objetivo de recuperar seus elevados padrões de acumulação. Como estratégia para saída da crise destacam-se três processos que se desenvolvem de maneira articulada, a saber: a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e o neoliberalismo. Estes interferem direta e indiretamente na oferta de serviços públicos, pois redimensionam as relações sociais que se estabelecem entre Estado e sociedade.

No que tange ao desenvolvimento das políticas sociais ocorrem mudanças em sua realização através da destinação dos gastos sociais, privatizações, estímulo ao voluntariado e expansão significativa de programas de transferência de renda, voltados para a extrema pobreza. De acordo com essa lógica, setores que são considerados rentáveis, como a previdência e a saúde, passam para a esfera dos serviços privados – direcionando o fundo público para atender as necessidades do capital em crise – e a assistência social, passa a ser supervalorizada com a atribuição de “superar” as crescentes desigualdades sociais.

A conjuntura atual, que foi apresentada com algumas de suas mediações ao longo desse trabalho, é de aumento do desemprego, da exploração do trabalho, da desigualdade social e concentração de renda, aliada a uma política macroeconômica que privilegia o capital financeiro, através de elevadas taxas de juros e pagamentos de títulos da dívida pública.

Assim é que foi essencial perseguir a intencionalidade de tratar a assistência social na perspectiva de totalidade, pois diante desse contexto, era necessário desvelar os processos que vão além da aparência fenomênica, apreendendo mediações que, frequentemente, são consideradas exógenas a essa política social. Diante disso, a aparente positividade da supervalorização da assistência social obscurece, para muitos, o papel que esta estratégia vem cumprindo articulada ao modelo econômico e suas atuais necessidades.

Utilizando a perspectiva da totalidade percebemos que a valorização da assistência social nesse cenário se justifica, principalmente, por ela atuar diretamente com essa parcela da população que sofre mais duramente as refrações da “questão social”, funcionando inclusive, como destaca Santos (2012) como uma forma de “passivização” já que centra suas ações na transferência de renda como medida de combate ao desemprego e ao processo de pauperização.

Esta política pública teve uma significativa expansão nos últimos anos, principalmente após o advento do SUAS. Essa nova forma de gestão pretendeu a superação da cultura assistencialista, da ideologia da caridade e do primeiro-damismo e conformou mudanças em sua capacidade operacional, fato este considerado como o principal avanço alcançado com sua materialização.

Paralelamente a isso ficou claro que se expandem também, como parte da assistência social, os programas de transferência de renda e estes possuem um financiamento que não passa pela estrutura do SUAS.

[...] o investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais, longe de indicar um novo modelo de desenvolvimento social, é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo. A forte tendência [...] de adotar os programas de transferência de renda nada mais é do que uma forma de minorar a pobreza e indigência, absolutamente necessária para reprodução das relações capitalistas. (BOSCHETTI, 2012, p. 55).

Assim é que os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, enquanto estrutura institucional de operacionalização da assistência social como política pública, são marcados por critérios cada vez mais seletivos para inserção dos usuários e por serem operacionalizados com estruturas deficitárias e condições precárias de trabalho. Isso contrasta com a crescente prioridade governamental conferida ao Programa Bolsa Família e outros programas de transferência de renda que segue na contramão do financiamento do SUAS.

Esse movimento é confirmado através do financiamento da política de assistência social que reflete a focalização dos serviços ofertados e ampliação dos programas de transferência de renda. Tal como foi sinalizado ao longo do texto, atualmente os recursos destinados aos serviços previstos no SUAS são mínimos diante da destinação orçamentária do BPC e Programa Bolsa Família, que teve um crescimento exponencial nos últimos anos, sendo ambos responsáveis pela reprodução social de uma parcela expressiva da população brasileira. É válido lembrar também que enquanto crescem os recursos voltados à assistência social diminuem, proporcionalmente, para as outras políticas sociais, conforme demonstrou Salvador (2010).

Por estas razões esse trabalho coaduna com a ideia de que está em curso um processo de assistencialização das políticas sociais que delega à Seguridade

Social uma capacidade minimalista e focalizada na assistência social em detrimento das demais políticas que lhe são constitutivas. Com isso, diminuem-se investimentos nas políticas estruturadoras de direitos, enquanto expandem-se iniciativas que garantem os mínimos de sobrevivência. Dentre as hipóteses levantadas por esse estudo podemos afirmar que há, de fato, uma tendência de manter a assistência social como central na proteção social brasileira, em detrimento da expansão de outras políticas sociais, já que o caráter assistencial passou a direcionar as ações do Governo Federal com vistas ao alívio e gestão da pobreza.

Ficou claro, ao longo da pesquisa, que as ações desenvolvidas pela assistência social contemporaneamente expressam as recomendações dos organismos financeiros internacionais para os países em desenvolvimento. Essa tendência já era apontada por Mota desde a década de 1990 e se consolidou nos anos 2000.

Mais do que viabilizar medidas que alteram o escopo da seguridade social brasileira inscrita na Constituição de 1988, o que está em discussão é o próprio desenho da proteção social no Brasil em face da construção de um novo modo de tratar a “questão social” brasileira, focando-a enquanto objeto de ações e programas de combate à pobreza à moda dos organismos financeiros internacionais, donde a centralidade dos programas de transferência de renda. (MOTA, 2010, p. 140).

É inegável que assistência social passa por desmonte em sua concepção de Direito Social, pois está cada vez mais atrelada a uma parcela (embora grande, devido à distribuição desigual das riquezas socialmente produzidas) da população. Como política afiançadora de direitos, a assistência não deve se restringir aos miseráveis, bem como não pode se tornar a única forma de combate às expressões da “questão social”.

O SUAS traz consigo a marca de uma grande conquista para o campo da assistência social devido às alterações por ele propostas na condução da política. Daí a necessidade de sua defesa e consolidação no território brasileiro. O que identificamos e que não compactuamos é com análises endógenas que avaliam o SUAS *em si*, sem notar suas contradições, que são, por sua vez, resultantes do cenário de retração de direitos.

Nesse sentido, entendemos que cabe uma breve reflexão sobre o Serviço Social e sua articulação com o SUAS, visando ampliar a compreensão crítica sobre centralidade que assistência social assume na proteção social brasileira.

Entendemos que essa é uma abordagem polêmica, até mesmo entre estudiosos do Serviço Social, conforme atestamos no segundo capítulo deste trabalho. Alguns destes, por estarem comprometidos com a formulação do SUAS, não reconhecem o processo de assistencialização das políticas sociais, o que, no entanto, não deve nos furtar de fomentar o debate.

É fato que pela trajetória histórica, e pelas normatizações atuais²³, os assistentes sociais são profissionais essenciais para o desenvolvimento da política de assistência social. Ao longo dos anos, essa profissão defendeu e lutou para a consolidação da assistência social como política pública, configurando no SUAS um importante instrumento para o trânsito no papel do assistente social de “mero executor” para planejador, gestor e avaliador de políticas sociais.

Entretanto, é imperativo também que os profissionais inseridos nesse processo consigam refletir de forma mais ampla sobre a expansão da assistência social e suas implicações. Devido à estreita relação entre a profissão e a política pública faz-se necessário no âmbito do SUAS (assim como em outros espaços sociocupacionais), o reforço a uma intervenção crítica com compromisso ético imposto pelo projeto político profissional da categoria. Assim, como afirma Mota (2010, p. 27),

Quicá nossa [dos assistentes sociais] compreensão de totalidade social nos faculte manter a radical e intransigente defesa da seguridade social sem confundir a institucionalização e expansão da política de Assistência social – uma luta e necessidade frente aos bárbaros índices de concentração de riqueza – com o papel político e ideológico que lhes foi atribuído. Refiro-me à centralidade que adquiriu como a principal política social brasileira e ao uso estratégico, qual seja, o de ser uma política focal que cumpre o papel passivador frente à precarização do trabalho e ao desemprego.

Defender a assistência social é salutar diante do quadro de desigualdade social que vivemos, mas é preciso entender que sua expansão responde à necessidade do capital de manter seus índices de acumulação via consumo conformando, estrategicamente, a assistência social como principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social, enquanto as demais políticas de Seguridade Social sofrem um paulatino desmonte.

Ao realizarmos a crítica ao SUAS e à atual formatação da assistência social não pretendemos desmerecer os avanços conquistados, ou desejar sua retração.

²³O Assistente Social é definido pela NOB-RH (2006) como um profissional obrigatório na execução de alguns serviços, programas e projetos do SUAS, especialmente nos CRAS e CREAS

Nossa intenção é elucidar o que já é bastante óbvio a partir da perspectiva da crítica da economia política: a assistência social não pode se configurar como uma estratégia de superação das desigualdades sociais, pois essa é inerente ao modo de produção capitalista, onde a produção das riquezas é coletiva, mas sua apropriação não.

Nesse sentido, coloca-se o maior desafio para os que professam “o pessimismo da razão e o otimismo da vontade”: distinguir e compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência diante do agravamento da pobreza, sem a ela hipotecar o principal e às vezes único mecanismo de enfrentamento da “questão social”. (MOTA, 2010, p.145).

Em que se pese a defesa da Seguridade Social, devem ser potencializadas as ações que combatam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, e o crescimento da assistência social como principal medida de proteção social no país. O rompimento com ações exclusivas de combate à pobreza, moldadas pela orientação neoliberal, é condição essencial para conquistas e consolidação de direitos.

Isto posto, ressalta-se que a assistência social é relevante como política mediadora e articuladora e, por isso, sua centralidade encontra-se atualmente “às avessas”. No enfrentamento da “questão social” apenas ações assistenciais, focalizadas e seletivas não respondem pela necessária redistribuição de renda e garantia do direito ao trabalho, sendo imperiosa a consolidação deste último enquanto política pública, pois nos marcos do capitalismo essa é uma alternativa que, de fato, pode ter impactos na redução das desigualdades sociais.

Sabemos que embora este não seja o limite final para o desenvolvimento histórico da humanidade, dentro dos limites impostos pela acumulação do capital, as políticas sociais se constituem como “os avanços possíveis” para reduzir os efeitos da exploração do trabalho. Portanto, a disputa pelo fundo público e a aplicação dos recursos na perspectiva dos direitos deve ser pauta de toda sociedade, o que implica refazer a “rota” que vem “dando o tom” à implementação das políticas públicas na atualidade

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ângela Santana; CESAR, Monica. O trabalho do assistente social nas fundações empresariais. In. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABPESS, 2009.

ANDERSON. Perry. Balanço do Neoliberalismo. In. **Pós Neoliberalismo**. As políticas sociais no Estado democrático. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2012**. Brasília: ANFIP, 2013.

_____. **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

ARANHA, Lúcia. **Educação e trabalho no contexto da terceira revolução industrial**. São Cristóvão: Editora UFS, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In. BEHRING; ALMEIDA (orgs). **Trabalho e seguridade social**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UFRJ, 2008.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social. In. CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**. Brasília: CFESS, 2011.

BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. [et al.] (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. A indiciosa corrosão dos sistemas de Proteção Social Europeus. In. Revista Serviço Social e Sociedade nº 112. São Paulo: Cortez, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In. **Serviço Social e Sociedade, nº 87**, Ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2004.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. In. **Revista Serviço Social e Sociedade nº 78**. São Paulo: Cortez, 2004.

BRETTAS, Tatiana. Dívida Pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CALAMITA, Umberto. O Banco Mundial. In. **Universidade e Sociedade**, Ano XIII, nº 31. Brasília: ANDES, 2003.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In. **Revista Serviço Social e Sociedade nº 112**. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Cultura e Sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 3 ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

COUTO, Berenice Rojas, YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELLIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?** In. CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**. Brasília: CFESS, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo; Cortez, 2004.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociológica. 2ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. – 8 reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, José Menezes. A trajetória do FMI e do Banco Mundial e suas relações com o Brasil. In. **Universidade e Sociedade**, Ano XIII, nº 31. Brasília: ANDES, 2003.

GUIMARÃES, Christiane dos Passos. **A máscara do SUAS**: desvendando a Política Nacional de Assistência Social. - Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2009. Dissertação (mestrado).

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na cena contemporânea. In. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do Desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da Pobreza.** São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1998. Tese (doutorado).

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O imperialismo: fase superior do capitalismo.** 3 ed. São Paulo: Global, 1985.

LUPATINI, Márcio. Crise do Capital e dívida pública. In. **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo Tardio.** 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In. **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do Trabalho.** São Paulo: Scritta, 1995.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2010. 304p. (Coleção relações internacionais e globalização; 28).

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. . In. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABPESS, 2009.

_____. (org.) **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

_____. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In. **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. In. **As ideologias da contrarreforma e o serviço social.** Recife: ed. Universitária da UFPE, 2010.

_____. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABPESS, 2009.

_____. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In. CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas.** Brasília: CFESS, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. MARANHÃO Cesar Henrique. SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Profissional e a formação profissional. In. **Serviço Social e Sociedade**, nº 87, Ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia Política**. Uma introdução. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método na teoria social. In. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABPESS, 2009.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Ednéia A. de. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança. In. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 1111. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: Temas e questões**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RODRIGUES, Mavi Pacheco. Assistencialização da Seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 91. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social**. In. CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**. Brasília: CFESS, 2011.

SALVADOR, Evilasio...[et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

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

_____. **Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços**. In. **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

_____. **Financiamento tributário da política social no pós-real**. In. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Crise do capital e socorro ao fundo público**. In. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 111. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Gisele S. da. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Ozanira S.; ARAÚJO, Cleonice C.; LIMA, Valéria F. Implantação, implementação e condições de funcionamento do Suas nos municípios. In. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In. **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In. CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**. Brasília: CFESS, 2011.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da informação no SUAS. In. **Serviço Social e Sociedade**, nº 87, Ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006.

TEIXEIRA, Sandra O. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.