

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE MIRACEMA  
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**ÉDNA SANTOS CASTRO**

**FNAS E CRISE DO CAPITAL: COMPORTAMENTO DAS DESPESAS  
DISCRICIONÁRIAS E SEUS REBATIMENTOS NO ACESSO AOS DIREITOS  
SOCIOASSISTENCIAIS (2015)**



**MIRACEMA DO TOCANTINS (TO)**

**2016**

ÉDNA SANTOS CASTRO

FNAS E CRISE DO CAPITAL: COMPORTAMENTO DAS DESPESAS  
DISCRICIONÁRIAS E SEUS REBATIMENTOS NO ACESSO AOS DIREITOS  
SOCIOASSISTENCIAIS (2015)

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentada à UFT-Universidade Federal  
do Tocantins Campus Universitário de  
Miracema como requisito para obtenção  
do título de bacharel em Serviço Social,  
sob orientação da Profª Mestra Professora  
Raquel Sabará de Freitas.

MIRACEMA DO TOCANTINS (TO)

2016

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

C355f Castro, Édna Santos.  
FNAS e a crise do capital : comportamento das despesas  
discricionárias e seus rebatimentos no acesso aos direitos  
socioassistenciais (2015) . / Edna Santos Castro. – Miracema, TO,  
2016.  
70 f.  
Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins –  
Câmpus Universitário de Miracema - Curso de Serviço Social, 2016.  
Orientadora : Raquel Sabará de Freitas  
1. Direitos socioassistenciais. 2. Fundos públicos. 3. FNAS -  
Despesas discricionárias. 4. Seguridade social - Brasil. I. Título

**CDD 360**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de  
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que  
citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime  
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da  
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

ÉDNA SANTOS CASTRO

FNAS E CRISE DO CAPITAL  
COMPORTAMENTO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E SEUS  
REBATIMENTOS NO ACESSO AOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS (2015)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada à UFT-Universidade Federal do Tocantins Campus Universitário de Miracema como requisito para obtenção do título de bacharel em Serviço Social, sob orientação da Profª Mestra Professora Raquel Sabará de Freitas.

Data de Apresentação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Profª Me. Raquel Sabará Freitas, Orientadora, UFT.

---

Profa. Dra. Vanda Micheli Burginski, Co-Orientadora, UFT.

---

Prof. Me. Samuel Correa Duarte, Avaliador, UFT.

---

Prof. Me. Leila Elaine Aizza, Avaliador, UFT.

Aos meus pais Cleonísia e Jânio, meu irmão Edson, e meu amado Elker, dedico esse trabalho a vocês, por estarem sempre ao meu lado me apoiando em todos os momentos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a proteção divina que me conduziu até aqui, desviando-me dos perigos e fazendo-me compreender, que cada coisa tem um momento certo de acontecer.

Ao meu meus pais, que sempre estiveram ao lado, independente das circunstâncias, e não mediram esforços para tornar esse momento possível. Sobretudo minha mãe, mulher admirável em todos os aspectos, sempre incentivando-me a perseguir meus sonhos.

Ao meu irmão, Edson pelo incentivo, confiança e por acreditar em meus sonhos tanto quanto eu.

Ao meu amado Elker, por todo amor, companheirismo, dedicação, renúncia e por fazer de cada dia uma maravilhosa experiência a dois.

Agradeço a vocês, por constituírem meu alicerce emocional nas sólidas bases do afeto e da compreensão.

Agradeço também, as minhas professoras e orientadoras Raquel Sabará e Micheli Burginski, por toda confiança em mim depositada, pela dedicação e por acreditarem em nosso trabalho.

A todos vocês meu muito obrigado, por tornarem esse momento possível.

Acho que essa será uma luta infinita e as vitórias que conquistamos nos permite imaginar novas liberdades. Acredito que cada geração vai criar novos significados sobre o que é ser livre”.

(Ângela Davis)

## RESUMO

Com o avanço do neoliberalismo os fundos públicos constituíram-se como importantes reservas de acumulação do capital, ocupando lugar central na estruturação do sistema, isso se deve a relação estabelecida entre Estado e capital, essa relação permite que o capital aproprie-se do fundos públicos via endividamento estatal. Essa apropriação é intensificada em tempos de crise, o que penaliza duplamente a população, uma vez que, é intensificado o processo de exploração, pois há a elevação dos impostos e o sucateamento dos serviços públicos. Sob essa perspectiva, é feita uma análise das despesas discricionárias do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), que evidencia a intensificação da pobreza em tempos de crise do capital.

**Palavras-chave:** Crise. Capital. Estado. Fundo Público. Assistência Social.

## **ABSTRACT**

With neoliberalism advance public funds constituted as important reserves of capital accumulation , occupying a central place in the system structure , this is due to the relationship established between the state and capital , this relationship allows the capital get hold of public funds via state debt .This appropriation is intensified in times of crisis , which doubly penalizes the population , since it intensified the process of exploration, as there is the increase in taxes and the scrapping of public services. From this perspective, an analysis is made of the discretionary spending of the National Social Assistance Fund (FNAS), which highlights the intensification of poverty in the capital of the times of crisis.

**Keywords:** Crisis. Capital. State. Public Fund Social Assistance.

## LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTB	Carga Tributária no Brasil
DF	Distrito Federal
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
FUNAC	Fundo Nacional de Ação Comunitária
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda das Pessoas Físicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LA	Liberdade Assistida
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOA	Lei Orgânica Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MSE	Medidas Socioeducativas
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PLPPA	Projeto de Lei do PPA
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA	Plano Plurianual
PR	Plano Real
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade

RMV	Renda Mensal Vitalícia
SNAS	Secretaria Nacional da Assistência Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família SUAS - Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1 Método e procedimentos metodológicos</b> .....	<b>12</b>
<b>1.2 Motivação investigativa</b> .....	<b>14</b>
<b>CAPITULO I</b> .....	<b>17</b>
<b>2 COMPOSIÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1 Seguridade Social e orçamento geral:quem paga essa conta?</b> .....	<b>25</b>
<b>2.2 Assistência Social no Brasil antes da Constituição de 1988</b> .....	<b>29</b>
<b>2.3 Assistência social pós 88: entre o direito e o mito</b> .....	<b>30</b>
<b>2.4 A conformação do Sistema Único de Assistência Social</b> .....	<b>35</b>
<b>2.5 Tipificação do SUAS quanto às despesas obrigatórias e discricionárias</b> ..	<b>39</b>
<b>CAPITULO II</b> .....	<b>44</b>
<b>3 CRISES DO CAPITAL E FUNDO PUBLICO</b> .....	<b>44</b>
<b>3.1 Sobre as ondas do capital</b> .....	<b>44</b>
<b>3.2 A relação capital e fundo público</b> .....	<b>47</b>
<b>3.3 Inflexões das crises do capital no Brasil: primeiro ano do segundo mandato do governo Dilma</b> .....	<b>50</b>
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>53</b>
<b>4 A APROPRIAÇÃO DA RIQUEZA GERADA PELA POBREZA</b> .....	<b>53</b>
<b>4.1 Fundo Nacional de Assistência Social</b> .....	<b>53</b>
<b>4.2 Orçamento da Seguridade Social e Assistência Social: dinheiro que vai e direitos que não vem</b> .....	<b>55</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Mandel (1985) foi um teórico marxista que se destacou, não só pela qualidade do debate sobre os fundamentos da crise estrutural do capital, mas, sobretudo, pela sua militância política, pois não era um acadêmico. A recorrência a Mandel (1985) se deve ao fato de que ele foi um dos primeiros marxistas, que antes mesmo, do surgimento da crise estrutural do capital nos anos 1970 já sinalizava a existência de um período de ondas longas com tendência estagnacionista.

O Capitalismo como pontua Mandel (1985) apresenta-se na forma de ciclos, ciclos estes, que se apresentam em ondas, que podem ser de característica crescente ou decrescente. A onda crescente apresenta-se nos momentos de ascensão do capital, ou seja, quando predominam as condições ideais de exploração e, portanto, de acumulação. Na história do capitalismo, no período pós segunda Guerra Mundial (1945-1973) tivemos uma onda longa com totalidade expansionista, em que foi possível a partir da intervenção estatal, devido um intenso processo de desenvolvimento das forças produtivas estabelecer um suposto “equilíbrio” entre capital e trabalho.

As crises são, portanto, inerentes ao capitalismo, pois não é possível manter sempre os mesmos padrões de acumulação, produção e consumo. Desse modo, para o capital, as crises não representam um ponto final, mas um ponto de inflexão nas formas de exploração e acumulação.

As ondas decrescentes são identificadas nos períodos de queda da acumulação do capital e é nesse momento que são deflagradas as crises do capital. Assim, a partir dos anos 1970 depois de uma onda de expansão, o capital encontrava-se em declínio, sendo necessária uma remodelação das formas de acumulação do capital e da intervenção estatal, para tanto é resgatado o neoliberalismo, e eis que surge a era da financeirização. Sob esta ótica os fundos públicos ganham destaque e se tornam alvo de incessantes disputas entre as classes sociais. O fundo público passa a assumir papel central no processo de acumulação e reprodução do capital.

### 1.1 Método e procedimentos metodológicos

O presente trabalho utilizou o materialismo histórico dialético, como forma de desvelar a realidade. A escolha do método de Marx seu deu por contemplar a

realidade considerando as determinações sociais existentes no interior da sociedade capitalista. Assim, todos os espaços refletem a luta de classes.

Tomando como base a crise do capital e a centralidade dos fundos públicos para manutenção do sistema, analisamos as despesas discricionárias do Fundo Nacional da Assistência social (FNAS). A escolha específica do FNAS se deu por ele ser o financiador da assistência social, que historicamente evidencia a contradição capital/trabalho.

Para fazermos as sucessivas aproximações ao objeto de estudo recorreremos, primeiramente, ao referencial teórico metodológico de autores/as da tradição marxista para quem o fundo público é central para a expansão e acumulação do capital, como forma de garantir as taxas de lucro. Entre elas/es destacam-se; Elaine Behring (2004), Ivanete Boschetti (2006), Evilasio da Silva Salvador (2007), Ana Elizabete Mota (ano), a escolha dos/as autores/as se deu por eles/as considerarem que os recursos do fundo público ultrapassam sua natureza técnica, constituindo, pois, um espaço de lutas de classes. A aproximação teórica a concepção desses/as autores/as, foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, pois para considerarmos quais os rebatimentos da crise do capital sob os recursos do fundo, precisamos ter uma prévia apreensão das contradições que permeiam o fundo.

Além desses/as autores/as, recorreu-se também ao estudo e leitura de importantes estudiosos marxistas como David Harvey (2005), Ernest Mandel (1985) e o próprio Karl Marx, que além de teorizarem sobre os ciclos do capital e as formas de acumulação, pontuam a relação servil do Estado para com o capital, consideração que é indispensável para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que, é a partir da sujeição do Estado ao capital, que ocorre a apropriação dos recursos do fundo público.

Assim, para situarmos o debate acerca do FNAS, fizemos um resgate histórico da constituição do direito a assistência social no Brasil, para tanto, utilizamos a abordagem histórica apresentada por Mestriner (2003) bem como, as considerações apresentadas por Boschetti (2006) e Mota (1995), acerca do direito a assistência social pós Constituição de 1988. Esse procedimento se fez necessário para estabelecer marcos cronológicos que dizem respeito à “evolução” do direito a assistência social no Brasil. Nesse sentido, também é elencado a estrutura legal que delinea o direito a assistência social, como a Constituição de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e Política Nacional de Assistencial Social (PNAS/2004).

Desse modo, é feito um resgate histórico legal, acerca da constituição do

FNAS, para então situarmos nosso debate na atualidade. A análise dos recursos do FNAS é iniciada com levantamento orçamentário previsto no Plano Plurianual (PPA) de 2015, que estabelece as metas do Governo no período de quatro anos (2011/2015). Nesse sentido, analisamos as despesas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (LDO) que apresenta as metas do governo para cada ano. Na sequência é analisada a Lei Orgânica Anual (LOA) que apresenta os recursos destinados para a execução das metas previstas no PPA, em consonância com as metas de cada ano, previstas na LDO, todos esses documentos constituem-se em instrumentos legais que o Governo utiliza para dimensionar os gastos públicos, bem como, as metas de contenção de gastos.

A análise desses documentos é de fundamental importância, pois podemos verificar empiricamente o volume de recursos arrecadados, assim como a importância de valores destinados ao financiamento dos gastos públicos e, os valores desviados pelo Estado para composição do capital financeiro. Assim, também são apresentadas as receitas arrecadas para execução dos gastos públicos, essa comparação evidencia a forma de tributação aplicada no país e sua incidência sob a classe trabalhadora.

Para a análise da crise do capital no Brasil recorreremos aos sites disponíveis na *internet*<sup>1</sup>, pois apesar das crises do capital apresentarem caráter contínuo cada onda manifesta-se de forma e profundidade diferenciada, portanto os rebatimentos da onda apresentados no Brasil ainda estão em processo de andamento, motivo pelo qual essa pesquisa tem caráter introdutório.

## 1.2 Motivação investigativa

No Brasil, a Assistência social só é reconhecida como direito do cidadão a partir da Constituição Federal de 1988, passando a compor o tripé da seguridade social – assistência social, previdência e saúde - e só passa a ser financiada pelo FNAS a partir de 1993 através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/01/midia-se-alia-aeconomistas-na-cegueira-institucional-sobre-a-crise-do-capitalismo-9106.html>  
<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/11/fazenda-prepara-transicao-entre-fim-depoliticas-anticiclicas-e-novo-ciclo-de-expansao-economica>  
<http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2015/05/a-crise-global-e-a-reestruturacao-dospaises-8395.html> <http://outroladodanoticia.com.br/2015/10/06/marcio-pochmann-ajuste-fiscal-e-a-causa-da-recessao/> <http://www.brasil247.com/pt/247/economia/190916/Pochmann-Elites-negam-se-a-contribuir-pararesolver-crise.htm>

O FNAS destina recursos para o custeio de todas as políticas, programas, projetos e benefícios da assistência social, assim suas despesas estão divididas em duas categorias: obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias são destinadas a custear o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV), ambas se constituem em direitos assegurados na Constituição. As despesas discricionárias são aquelas não obrigatórias, ou seja, podem ser ou não ser executadas, como os recursos destinados a operacionalização dos serviços oferecidos pela PNAS/2004.

A compreensão do fundo público como elemento fundamental para reprodução do capital coloca as despesas discricionárias em situação de “vulnerabilidade”, uma vez que está a total disposição para uso do capital, em detrimento dos direitos assistenciais. Partindo desta concepção, as despesas discricionárias foram tomadas como objeto de análise, pois, sua natureza permite revelar os movimentos do capital sob a apropriação dos recursos do FNAS.

Assim para adensarmos a compreensão, o trabalho está dividido em três capítulos, sendo que o primeiro intitulado “Composição da Seguridade Social no Brasil”, tem caráter introdutório acerca dos modelos de seguridade social e sua influência no modelo implementado no Brasil, assim também é apresentado os rebatimentos do avanço do capitalismo sob a seguridade social, e a estruturação orçamentaria da seguridade social brasileira na atualidade. Nesse sentido, para centralizarmos o debate em torno do direito a assistência social, é apresentada uma trajetória histórica do acesso a este direito, estando dividida em dois momentos: antes e depois da Constituição de 1988, além da apresentação de marcos legais que delineiam o acesso a assistência social na atualidade.

O segundo capítulo “Crises do capital e fundo público”, conceitua a crise do capital na perspectiva marxista bem como, a relação do Estado com manutenção do sistema capitalista, e a situação dos fundos públicos neste contexto, assim apropriando-se desses elementos é feita uma contextualização da crise do capital no Brasil, e seus rebatimentos em 2015.

O terceiro capítulo intitulado “A apropriação da riqueza gerada pela pobreza” sistematiza, a análise da execução orçamentária o FNAS, que inicia, com um breve histórico da constituição do fundo no Brasil e suas fontes de financiamento, estabelecendo conexões entre a natureza do fundo público na estruturação do capital,

e a incidência tributária sobre a classe trabalhadora, sob essa perspectiva é relacionada a crise do capital no Brasil em 2015, e seus rebatimentos no FNAS. Evidenciando assim, como o capital apropria-se dos recursos da seguridade social, que é financiada prioritariamente pelos impostos, que incidem sob a população mais pobre. E como essa apropriação contribui para o aprofundamento da pobreza.

## CAPITULO I

### 2 COMPOSIÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Salvador apud Boschetti (2006) aponta que no Brasil, assim como em outros países capitalistas, as políticas de seguridade<sup>2</sup> social estão sustentadas em dois modelos de políticas sociais.

O primeiro modelo é conhecido como bismarckiano, com origem na Alemanha no final do século XIX, e tem como objetivo central a proteção aos trabalhadores, em momentos da ausência de trabalho<sup>3</sup>. Sua base de financiamento são os recursos recolhidos de empregadores e empregados, baseando-se na folha de salários. Os benefícios são concedidos mediante contribuição direta anterior, desse modo, o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Boschetti (2008) conceitua esse modelo como sendo limitado, pois só garante acesso aos direitos da seguridade social aos trabalhadores que estão inseridos no mercado de trabalho ou aqueles que contribuíram mensalmente para seguridade social. Desse modo o acesso a esses direitos é decorrente do direito do trabalho, deixando descobertos aqueles que estão fora do mercado de trabalho formal. Assim, só universaliza direitos sociais se universalizar, igualmente o direito ao trabalho.

O modelo beveridgiano, oriundo da Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial, tem como principal objetivo o combate à pobreza e se pauta na instituição de direitos universais a todos os cidadãos, incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos; porém, são garantidos os mínimos a todos os cidadãos que necessitam. Sua base de financiamento é proveniente dos tributos- orçamento fiscal – e sua gestão é pública. Assim Salvador (2010), pontua que o modelo beveridgiano rompe com a ideia de seguro social baseada nos princípios bismarckianos e inaugura um novo sistema de seguridade social.

Desse modo, o modelo bismarckiano orientou e ainda estrutura a política

---

<sup>2</sup> O termo seguridade social, inexistente na Língua Portuguesa até a década de 1980, já era adotado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 na Europa capitalista, para designar uma miríade de programas e serviços sociais. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a seguridade social passou a designar um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (SALVADOR, 2010).

<sup>3</sup> A força de trabalho na sociedade capitalista é vendida como uma mercadoria qualquer, estando seu possuidor - trabalhador- exposto as leis do mercado.

de previdência social, enquanto o modelo Beveridgeiano sustenta os princípios da saúde e da assistência social. Os dois modelos que estruturam a seguridade social no Brasil, foram implementados em momentos históricos distintos, mas sua aquisição possui aspectos semelhantes, ambos tornaram-se direitos a partir das reivindicações classistas, o que provocou a incorporação na Constituição Federal de 1988 demandas advindas dos trabalhadores (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Em 1988, foi promulgada a Constituição Brasileira (CF/88). Na ocasião, o então presidente da constituinte, Ulysses Guimarães, em seu discurso, a declarou como sendo a “Constituição Cidadã” por conter, via emendas constitucionais, as aspirações populares e por contemplar os direitos sociais: educação, previdência social, proteção à maternidade e à infância e, à assistência social aos desamparados. Além de regulamentar algumas relações trabalhistas e organizações sindicais (BRASIL, 1988).

A CF/88 destina um capítulo que versa sobre a ordem social, o qual a dispõe como sendo baseada no primado do trabalho, com objetivo de promover o bem-estar e justiça social. Acerca da seguridade social no Brasil, Behring (2013) problematiza as limitações de termos uma seguridade com características de seguro social, alicerçada no trabalho, pois devido a condições históricas determinantes – processo tardio de industrialização, subutilização do emprego – o país não conseguiu assegurar emprego para todos, mesmo em épocas de crescimento econômico, resultando em um sistema de amparo social ainda mais limitado.

A Seguridade Social foi uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal (CF) de 1988, institucionalizando uma forma inovadora de organizar as iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade no acesso aos direitos da previdência social, saúde e assistência social. Para viabilizar as inovações propostas e permitir a efetiva implementação de um sistema de Seguridade Social no Brasil, a Carta Magna estabeleceu uma ampliação das bases de financiamento para além da folha de pagamento, que passaria a ser composta também pelos impostos pagos pela sociedade e por contribuições sociais vinculadas. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 01).

No entanto, a CF/88 é inovadora e materializa, ainda que formalmente, um importante movimento da classe trabalhadora. Desse modo ela prevê:

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos a saúde, à previdência e à assistência social.  
Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo e dos órgãos colegiados.

Ainda sobre a seguridade social, o Art. 195 da Constituição, prevê que ela seja financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É preciso então, desvelar os elementos que compõe a seguridade social, para então estabelecer uma relação entre eles. Fazer isso se torna necessário para visualizar a cobertura prevista e a cobertura real da seguridade social.

A CF/88 compreende a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, no qual o cidadão deve ter o acesso universal e igualitário às ações e serviços. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, que será financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, dos Municípios, além de outras fontes.

Monnerat e Senna (2007) salientam que o reconhecimento da saúde como direito de todos e dever do Estado, marcou a ruptura com o modelo securitário representado pela medicina previdenciária, alargando desse modo à própria noção de direito à saúde.

Desse modo, o direito a saúde previsto na CF/88, contém características propostas por Bevedgie, pois, não é necessário que se tenha contribuído anteriormente para ter acesso ao direito, tão pouco está limitado aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, a universalização do acesso a saúde é ratificada na Lei 8080 de 19 de setembro de 1990, que entre outras coisas prevê:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que

assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1990, p. 01).

O direito à previdência social, previsto pelo Art. 201, dispõe que ela deve ser organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, portanto todos os trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho devem contribuir para previdência social. A previdência social brasileira aproxima-se do modelo bismarckiano de seguridade social, uma vez que o acesso os seus direitos decorrem ulteriormente do acesso ao trabalho.

O direito à assistência social, previsto pelo Art. 203, difere do direito previdenciário, pois não é contributivo sendo previsto para quem dela necessitar, tem como objetivo garantir proteção social à família, à infância, à adolescência, à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes, à promoção e integração ao mercado de trabalho e à reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e o pagamento de benéficos aos idosos e pessoas com deficiência (BRASIL, 1988).

Boschetti (2000 e 2009) citando Mota identifica uma relação contraditória, entre previdência e assistência, em função da vinculação das coberturas da previdência com existência de vínculos com o trabalho assalariado e da assistência com os não inseridos no mundo do trabalho, os pobres. Segundo a autora essa relação pode parecer coerente e garantir proteção universal, já que, na ausência da previdência há uma cobertura da assistência. No entanto, a realidade brasileira não possibilita essa universalização, uma vez que devido às condições precárias de trabalho ela deixa descoberto os pobres economicamente ativos, ou seja, aqueles que tem trabalho, mas não possuem renda suficiente para garantir suas condições de vida.

Para a autora, não ocorreu no Brasil uma sociedade salarial, aos moldes vividos nos países de capitalismo central nos “30 anos gloriosos”, precisamente pelo fato de previdência e assistência estarem atreladas ao fator trabalho, e esse pré-requisito não se adequou a realidade brasileira.

Nesse sentido, Monnerat e Senna (2007), salientam que um dos desafios será a articulação das três áreas de política, cujos legados institucionais, técnicos e políticos são regidos por lógicas diversas: “a saúde pela necessidade, a previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade” (MONNERAT; SENA, apud FLEURY, 2006, p. 114).

É importante ressaltar, que a perspectiva de incapacidade adotada para designar o público usuário da assistência social, faz suscitar uma série de questionamentos. Neste caminho, Boschetti (2003) problematiza que a inserção do critério de incapacidade, decorre do fato, de estarmos em uma sociedade em que a ordem social está baseada no princípio do trabalho. Nessa perspectiva a assistência aos capacitados para o trabalho (aptos a vender a sua força de trabalho no mercado) estimula o ócio. Aceita-se assistência aqueles tidos "incapacitados" (idosos, portadores de deficiência, crianças). Isentos historicamente da obrigação do trabalho. Para a autora, esta lógica, imprimiu características às políticas sociais. E é nesse sentido que está a Seguridade Social brasileira.

As principais políticas que conformaram e consolidaram o Estado Social nos países capitalistas desenvolvidos foram orientadas pelo primado do trabalho. Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho para todos, os Estados capitalistas desenvolvidos garantiram direitos derivados do exercício do trabalho para os trabalhadores capazes inseridos no mercado de trabalho. Este princípio orientou a construção do Estado Social em praticamente todos os países europeus no século XX. Os critérios da inaptidão ao trabalho continuaram a prevalecer na assistência social, mesmo após sua inclusão no Estado Social como direito de cidadania. E é inegável a incorporação de alguns destes princípios pela seguridade social brasileira, sobretudo no que se refere aos benefícios e serviços garantidos pelas políticas de previdência e assistência sociais. (BOSCHETTI, 2003, p. 59).

A autora cita Polanyi (2000) para ratificar a existência de capazes e incapazes, e que essa distinção reside no fator histórico segundo o qual, o homem deve manter a si e sua família com os ganhos de seu trabalho, ou a venda da sua força de trabalho. Portanto, quando tal situação não é possível ser realizada, o indivíduo é considerado incapaz. Sobre essa reflexão recaem outros desdobramentos, uma vez que, a incapacidade como já citada só é permitida sob condições específicas, desconsiderando assim outros determinantes que implicam na "incapacidade" de sustentação dos indivíduos, como a insuficiência de trabalho, baixos salários e etc.

Boschetti (2003) ressalta que a articulação de elementos próprios do seguro social, decorrentes do acesso ao trabalho formal e da assistência, poderiam provocar uma ousada Seguridade Social, em que a ausência de um, poderia significar a presença de outra, instituindo assim um modelo de seguridade social de cobertura universal. Porém, não ocorreu na realidade brasileira, pois, houve uma separação

entre essas duas tendências, beveridgiana (assistência) e bismackiana (seguro social). Ficando, a seguridade social entre a previdência e assistência.

Constituindo assim, o que a autora denomina de "unidade de contrários". A impossibilidade de articulação desses dois elementos se deu na sociedade brasileira devido a fatores históricos, que não permitam que no país, fosse consolidada uma sociedade salarial aos moldes do Estado de Bem-Estar, como vivenciado em alguns países.

No tocante a seguridade social, Mota (1995) salienta que os direitos adquiridos pelos trabalhadores, relativos à saúde, previdência e assistência social, constituem-se como produto histórico da luta de classes, na medida em que esses direitos materializam demandas advindas dos trabalhadores, que por sua vez, são reconhecidas pelo Estado.

No entanto, como em todas as relações que se estabelecem no interior da sociedade capitalista - sobretudo no campo dos direitos - os posicionamentos, possuem tendências de afirmação de interesses de uma determinada classe. No caso da Seguridade Social, as demandas são advindas dos trabalhadores, e absorvidas pelo Estado, que por sua vez, atendem aos interesses da classe dominante. Estabelecendo, portanto uma contradição, conflito de interesses.

Trata-se de uma contradição da sociedade capitalista, cujas mediações econômicas e políticas imprimem um movimento dinâmico e dialético: se do ponto de vista lógico, atender às necessidades do trabalho é negar as necessidades do capital, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa. (MOTA, 1995, p. 26).

A esfera da seguridade social, dessa maneira é um campo de disputa entre os direitos dos trabalhadores e os interesses do capital. Estando o capital, sempre e continuamente disposto a moldá-la aos seus interesses.

Para Marx (1883), a luta entre Capital e Trabalho é a luta pela apropriação da mais-valia, que corresponde à parte não paga ao trabalhador, a qual é usurpada pelo Capital, e sobre ela, constituída os ganhos do capitalista. E nesse universo, de luta para apropriação da mais-valia, está incluso os recursos destinados aos fundos públicos, sobretudo da Seguridade Social.

Isso porque, os recursos da Seguridade Social, fazem parte do valor produzido pelo trabalho, que é transferido ao Estado, por meio da arrecadação dos

impostos. Tais recursos via políticas sociais, tendem a proporcionar a socialização das riquezas socialmente produzidas, e como consequência diminuir a extração da mais-valia, incidindo negativamente sobre o lucro.

As políticas sociais, desenvolvidas pela Seguridade Social, devem satisfazer algumas necessidades sociais, sem que, necessariamente os indivíduos tenham que recorrer ao mercado. Isso faz com que o fundo público, destinado a custear tais necessidades, seja, *a priori*, um empecilho de acumulação do Capital. Mas o Capital o converte ao seu favor – o que Boschetti e Salvador (2006) denominam de “perversa alquimia” – e de empecilho, passa a ser elemento fundamental para manutenção de sua existência. Veremos a diante, como ocorre esta transformação.

Os direitos sociais, nos quais esta inclusa a seguridade social, são regulamentados pelo Estado, que como assinalado, possui, historicamente, seus interesses alinhados aos da classe dominante. Desse modo, a ampliação ou redução dos direitos sociais, estão diretamente relacionados, ao movimento do capital.

Nesse sentido, a autora demarca os anos 70 - final dos 30 anos glorioso como plano divisor na estruturação do modelo de seguridade social. O capital, motivado por uma crise de dimensão mundial, estabelece novas formas de relacionamento entre Estado, sociedade e mercado.

Nesse cenário, foi necessário redefinir a seguridade social para adequá-la às novas necessidades do grande capital, razão maior da definição de um conjunto de prescrições nomeadas de ajustes e reformas – particularmente nos países periféricos, como é o caso dos Latino-americanos (embora não exclusivamente), cujos principais formuladores são os organismos financeiros internacionais. Essas injunções na política social têm relação direta com os empréstimos externos, contratados para implementar pacotes que em sua grande maioria já estão prontos e com as condicionalidades definidas. (MOTA, 2006, p. 02).

David Harvey (2011) salienta, que os anos 1970/80 como um ponto de ruptura revolucionaria na história social e econômica do mundo. O autor contextualiza que os 30 anos, pós segunda guerra, foram marcados por uma aparente, harmonia entre capital e trabalho “[...] Um compromisso de classe entre o capital e o trabalho foi advogado geralmente como o principal garante da paz e da tranquilidade domesticas” (HARVEY, 2011, p. 20).

Período, em que ambos, registraram elevadas taxas de crescimento. Havendo intervenção do Estado, com o objetivo de regular a relações, e garantir que as experiências adquiridas na segunda guerra, não acontecessem novamente. “[...]”

Uma condição do acordo do pós-guerra em quase todos os países era que o poder econômico das classes altas fosse restrito e que o trabalho recebesse uma parcela bem mais ampla do bolo econômico” (HARVEY, 2011, p. 25). Sob essas circunstâncias, em alguns países de capitalismo central mantiveram-se com uma economia estável, que aparentemente havia eliminado a contradição capital/trabalho.

Esse lapso temporal, de estabilidade do capitalismo, o autor denomina de “liberalismo embutido”, que começa a ruir no final dos anos 1960.

O liberalismo embutido começou a ruir internacionalmente a no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagflação”. (HARVEY, 2011, p. 22).

A decadência do “liberalismo embutido”, se da, devido aos mesmos motivos de sua implementação, o modelo econômico, estava novamente, diante de uma crise de proporções mundiais.

O motivo é o mesmo, mas as circunstâncias são outras. Agora, o escopo da crise, era a redução da capacidade de acumulação do capital, resultante, das relações estabelecidas entre Capital, Estado e Trabalho, sobretudo, das ações estatais no interior da classe trabalhadora. Assim, por intermédio do Estado, a classe trabalhadora era fortalecida, e afetava os padrões de acumulação do capital, estando, portanto, a classe dominante com sua hegemonia ameaçada. O desfecho dos “anos gloriosos” expôs a então escamoteada contradição, entre Capital e Trabalho.

Para retomar o poder era preciso, antes de tudo, reestabelecer o papel do Estado, e pô-lo a serviço da elite dominante. Isso foi possível através da retomada de ideias de cunho liberal, que preconizavam a não intervenção estatal, resgatando a máxima de “*mínimo para o social, e máximo para o capital*”.

Assim, o liberalismo ressurgiu como neoliberalismo, e impôs medidas para recomposição do capital, que afetam diretamente os trabalhadores, uma vez que, livre das amarras impostas pelo Estado, implementam uma reestruturação produtiva, que flexibiliza as relações de trabalho, reduz os direitos antes assegurados instaurando uma onda reacionária e conservadora.

Marx e Engels no Manifesto Comunista (1848) assinalaram a capacidade revolucionária da nascente burguesia - e de mudar o curso, quando este não lhe garante as condições ideais de exploração – “A burguesia só pode existir com a

condição de revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso todas as relações sociais” (MARX; ENGELS, 1848, p. 11).

Agora, sob a insígnia do neoliberalismo, é retomada a ideia da não intervenção social do Estado sob a alegação de igualdade de oportunidades e, auto regulação do mercado. Fazendo com que as políticas sociais estejam cada vez mais reduzidas, pontuais, focalizadas e submergidas na precariedade. Desconsiderando suas particularidades, estão cada vez mais regidas pela lógica do mercado, e quando "pertinente", revestidas de um ilusório discurso de pleno funcionamento.

## **2.1 Seguridade social e orçamento geral: quem paga essa conta?**

A Constituinte de 1988 compreende no seu art. 195, que a seguridade social deve ser financiada da seguinte forma:

a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I—do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III—sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL,1988, p. 01).

A CF/88 determina, também, no seu art. 165, que a lei orçamentária anual compreenderá os orçamentos fiscais e o de investimentos na seguridade social. Assim pretendia-se criar orçamento exclusivo destinado a financiar apenas a seguridade social, no entanto, essa proposta não adequou-se à realidade brasileira, e o orçamento exclusivo para seguridade social, virou “ letra morta” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006). Assim no que tange ao seu financiamento, a seguridade social apresenta grandes dificuldades desde o seu nascimento.

Boschetti e Salvador (2006), em um estudo acerca do orçamento da seguridade social, pontuam que a adoção do conceito de seguridade social pela CF/88, já constituía em si um enorme desafio, isso posto, em momentos favoráveis aos movimentos dos trabalhadores. Mas que a partir de 1990, passará a ser ainda mais desafiador, já que o Brasil passa por um momento de “neoliberalização (HARVEY, 2011).” O avanço desta política, resgata o conservadorismo e impede a consolidação da seguridade social no país.

A desconstrução da ideia de seguridade social e do seu orçamento começou já nos primeiros anos de 1990, quando a legislação que regulamentou a seguridade social traçou os rumos da separação das três políticas, com leis específicas para a saúde, previdência e assistência social. Do ponto de vista do financiamento, as políticas no âmbito da seguridade social brasileira tornaram-se gradativamente discriminadas (VIANNA, 2003 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Os autores defendem que a desestruturação do orçamento da seguridade social consiste em uma estratégia para inviabilizar a existência destas políticas. Assim, o orçamento ultrapassa sua natureza técnica e passa a compor um cenário de lutas, tornando-se, portanto, uma expressão da realidade social de conflito de classes e interesses.

Nesse sentido, de compreender as contradições que permeiam o orçamento da seguridade social, os autores destacam a regressividade do quadro fiscal e tributário brasileiro. Isso quer dizer, que as receitas que compõem o fundo, são oriundas prioritariamente dos impostos que incidem sobre o consumo. São os impostos ditos indiretos. Sob essas circunstâncias, os capitalistas, na figura dos empresários, que são detentores dos meios de produção, não arcam com a elevada carga tributária, mas a transfere a terceiros. Desse modo, seus lucros permanecem elevados, uma vez que é consumidor final, no ato da compra, paga um preço mais elevado. Fabricio de Oliveira (2002) qualifica essa relação ilusória do empresariado como fetiche do imposto.

As colocações dos autores conduzem a revoltosas reflexões, pois, os trabalhadores “recebem” salários que não pagam por sua produção, uma vez que, seu excedente de trabalho não é pago para compor a mais-valia do capitalista.

Esses mesmos trabalhadores, consomem mercadorias que não valem o preço que pagam, uma vez que, além de serem induzidos ao consumo impensado, no preço da mercadoria esta sintetizado o lucro de vários capitalistas, ou seja, trabalho

não pago e muitas vezes do próprio comprador. E ainda, na mesma mercadoria estão os impostos que o Estado arrecada, e que sob os efeitos da “perversa alquimia” retornam “as mãos” dos capitalistas. Portanto, os trabalhadores são explorados na esfera da produção, consumo, e ainda constantemente penalizados pela precariedade do Estado.

Nos últimos anos houve uma acentuada elevação da Carga Tributária no Brasil (CTB), no período entre 1994 a 2003 saltou de 29% para 36% mais elevada que muitos países centrais, posto que no Brasil, essa elevação tem mais um agravante pois ela recai sobre tributos indiretos, ou seja, do consumo. Assim Boschetti e Salvador (2006) apontam um estudo realizado por Vianna em 1996 com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) que quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para famílias com renda superior a trinta salários mínimos é de 7%.

Nesse sentido, a POF 2002/2003 revela que a regressividade vem aumentando: as famílias com renda de até dois salários mínimos comprometem 46% da renda com pagamento de impostos indiretos, enquanto aqueles que têm renda superior a trinta salários mínimos gastam 16% da renda familiar com tributos indiretos (ZOCKUN, 2005 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

São regressivas, com base na tributação da classe trabalhadora e das pessoas mais pobres, não fazendo, portanto, redistribuição de renda. Devem ser substituídas por tributos progressivos, observando os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia. Hoje, as principais fontes de financiamento da seguridade social têm como incidência o faturamento das empresas e a contribuição sobre a folha de pagamento. Na prática, esses tributos compõem os custos das empresas repassados ao público consumidor nos preços de bens de serviços. Essas fontes guardam uma relação inversa ao patamar de renda da pessoa contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, aumentando a participação da pessoa contribuinte à medida que cresce sua renda, assegurando a progressividade e a justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-lo, ou seja, quem tem maior renda. (SALVADOR, 2007, p. 89).

Assim, os dados revelam que a composição das receitas do fundo, são permeadas por correlações de forças, em que uma parcela da sociedade é onerada, e absorção desse ônus é definido na arena política. (OLIVEIRA, 2001 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

É nesse sentido que a correlação das forças políticas e sociais atuantes no sistema encontra-se na base da determinação da distribuição dos impostos diretos e indiretos, ou seja, na composição da carga tributária. Caso essa correlação seja desfavorável aos trabalhadores, por exemplo, tenderão a predominar, na estrutura tributária, os impostos indiretos, que são caracteristicamente regressivos e instrumentos que contribuem para piorar a distribuição de renda, com baixas incidências sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Caso a luta política se revele favorável para atenuação das desigualdades sociais, certamente os impostos diretos adquirirão maior importância, como comprova a experiência de países desenvolvidos. (OLIVEIRA, 2001, p. 108 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 31).

Os autores consideram a política tributária como elemento determinante para sustentação do modelo econômico. Pois a mesma revela as tendências e tensionamento dos direcionamentos políticos e sociais. No Brasil, ela foi fundamental para estruturação do Plano Real, uma vez, o controle da inflação se deu às custas do endividamento público, que transferiu a renda do setor real da economia para os detentores de excedentes financeiros, em particular ao capital bancário. A adoção dessas estratégias estão alinhadas ao processo de “neoliberalização”, que motivado por acordos internacionais, aplica duras restrições aos países, sobretudo periféricos, que não possuem estabilidade financeira.

Assim, para liquidar a dívida externa que se agigantava, foi necessário aumentar a CTB, que se deu basicamente com o acúmulo de tributos sobre o consumo, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), além do aumento ilegal do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) e congelamento do Imposto de Renda (IR). Com essas medidas o país apresentou altas taxas de impostos sobre o consumo, 49,8% da carga tributária incide sobre bens e serviços, e uma baixa tributação sobre a renda, 21% (AFONSO E ARAÚJO, 2004 apud BOSCHETTI E SALVADOR, 2006). Situação inversa da evidenciada em países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), países em que houve o Estado de bem-estar social, onde os impostos sobre o consumo representam 32,1% em média, e os impostos sobre a renda 35,4% (OLIVEIRA, 2001 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2006). Em termos gerais, a participação das contribuições sociais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) aumenta 33,3% DE 1995 a 2001 (CASTEL et al., 2003 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

## 2.2 Assistência Social no Brasil antes da Constituição de 1988

Para compreender como se dá o acesso ao direito à assistência social no Brasil, é preciso antes, desvelar algumas determinações históricas, que resultam na formal atual em que está estruturada essa política no País.

Para tanto, no tocante ao histórico da assistência social no Brasil, Mestriner (2008) assinala que a identificação da assistência social, com a filantropia e a benemerência, foi e é muito comum em nossa sociedade, pois são entendidas como expressões de ajuda e solidariedade. Nesse sentido, a autora aponta que assistência, filantropia e benemerência são tratadas como “irmãs siamesas”. Essa dificuldade de separação não decorre do acaso, mas de fatores históricos que permeiam a natureza da própria assistência.

Portanto, faz-se necessário separar esses elementos. Compreende-se então, filantropia como a prática voluntária realizada pela Igreja Católica, motivada pelo amor ao próximo, cuja intenção é garantir que o ser humano tenha condições dignas de vida.

Mestriner citando Sposati (1994) conceitua benemerência como sendo o dom da bondade. Podendo ocorrer “*ad hoc* ou *in hoc*”. No primeiro caso, parte da Igreja e nobreza sob as formas de esmolas e auxílios, sejam eles materiais ou morais. A benemerência foi alvo de inúmeras regulamentações, desse modo Igreja e nobreza criaram formas de recolher os benefícios bem como identificar as necessidades. Criando uma relação de subalternidade entre o “benfeitor” e aquele que recebe o auxílio. “O favor foi outra forma consolidada de relação social no Brasil, dando-se de forma verticalizada entre senhor e apadrinhado.”

A benemerência *in hoc*, é sua forma institucionalizada, que pouco se diferenciou ao longo do tempo, e ainda se dá na forma de obras abertas.

A autora diferencia esse tipo de assistência – considerada como genérica – da assistência social.

A assistência social, além de delimitar a ação a um campo, o social, institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento. Assim, ela compreende um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas pública e privada, com objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência e autonomia social. (MESTRINER, 2008, p. 16).

Portanto dentro do ramo da assistência social, há outro plano divisor, que diferencia as a atividades assistenciais desenvolvidas pelo setor público e setor privado. Quando privada, a assistência caracteriza-se por ações localizadas e desenvolvidas por entidades sem fins lucrativos. E quando publica, a mesma pode adquirir status de política social – o que segundo a autora, nem sempre ocorre, já que a iniciativa pode partir do setor público, mas quando executada pela iniciativa privada, não consegue romper com a lógica da filantropia e benesses.

Essa pratica foi muito comum no Brasil, já que, a assistência não era tida como política pública, ficando o Estado isento da responsabilidade de financiá-la.

Longe, portanto, de assumir o formato de política social, a assistência social desenrolou-se ao longo de décadas, como doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua em situações pontuais. (MESTRINER, 2008, p. 16).

A insuficiência e até mesmo a ausência de recursos para o financiamento da assistência social no País, decorre primeiramente, do desinteresse do Estado em possibilitar que a assistência social, pudesse existir de forma desvinculada à iniciativa privada, situação sustentada pontualmente para manutenção do apadrinhamento. E pela inexistência de aparato legal, que elevasse a assistência social ao status de política social, e, sobretudo de responsabilidade de financiamento e execução do Estado.

### **2.3 Assistência Social pós 88: entre o direito e o mito**

Ao longo dos anos 80, até a primeira metade dos anos 90, a concepção de assistência social passou por um processo de redefinição. Iniciado com CF/88, que institui a assistência social, como sendo política social não-contributiva voltada para aqueles cujas necessidades materiais, culturais e sociais não podiam ser satisfeitas, quer pela insuficiência de renda, quer pela condição geracional. A concepção de que os benefícios, advindos da assistência social constituem-se agora, como direitos e não como favor, a eleva a novos patamares (MOTA, 2008).

Nota-se então, uma ampliação dos direitos sociais, portanto da cidadania. No entanto, em um estudo realizado por Mota (2008) acerca das tendências da

assistência e previdência social nos anos 80 e 90, revela que a cidadania, apresenta-se de forma limitada, estando atrelada aos imperativos do capital. Assim nos moldes do capital, a cidadania proposta não ousa superar a velha relação entre capital e trabalho, nesse sentido, a reflexão da autora nos conduz a outro elemento, característico da assistência social. O fato da assistência estar condicionada a ausência de trabalho, relacionando-se ao elemento fundamental da manutenção do capital.

A autora, além disso, expõe a relação de subordinação do Estado a classe dominante, que apropria-se da assistência social, e a ela atribui o selo de "enfrentamento" as desigualdades. Que ainda nesses moldes, é legitimado pelo Estado, que passa a "incluir" os excluídos, e sob a vocalização de direitos sociais, mantém o *status quo*, e legitimação do projeto societário.

Assim Mota (1995), chama a atenção para a forma com que estão sendo conduzidas as análises acerca do direito a assistência social, que por vezes, recai no reducionismo politicista, que negligencia elementos fundamentais, existentes entre assistência pública políticas sociais, direitos sociais além das contradições do mundo do trabalho.

A nova Constituição prevê - tardiamente - que assistência social, é direito do cidadão, portanto, deve compor o rol de obrigatoriedades estatais, estando incluída nos direitos da seguridade social, isto posto, a ela deve ser destinado orçamento próprio, para execução de suas demandas.

Ao instituí-la como política de seguridades social, o Estado brasileiro passa a reconhecer a assistência como parte de um sistema mais amplo de proteção social, de modo que sua articulação com as demais políticas tornase obrigatória e indispensável, sendo condicionada, mas também condicionando as políticas sociais e governamentais. (BOSCHETTI, 2003, p. 77).

No entanto, Boschetti (2007) problematiza que o fato da assistência social, esta agora prevista na Carta Magna, não garante o rompimento com o passado clientelista. É preciso ir além, esclarecer as relações que se estabelecem entre os usuários dessa "nova política" e o Estado, entre público e privado.

Desfacalda de uma legislação que a amparasse, carente de normas e procedimentos claros de planejamento e gestão, utilizada como moeda clientelista e facilmente apropriada pela filantropia voluntarista, à assistência constituiu-se, historicamente, como "parente pobre" das demais políticas sociais brasileiras, destinando suas ações a categorias específicas,

configurando-se como política não obrigatória e sendo constantemente subalternizada. (YAZBEK, 1993 apud BOSCHETTI, 2003, p. 78).

A incipiente assistência social, proposta na CF/88 não é suficiente no que tange às diretrizes, procedimentos, gestão, entre outros aspectos. Desse modo, a assistência social, ainda que, legalmente garantida, permanece como objeto de domínio privado.

É necessário então, ratificar a assistência social como direito. E essa afirmação vem – não sem conflitos – com a Lei nº 8.742/93 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que passa a regulamentar a assistência social, traçando diretrizes, objetivos, definições, formas de gestão e regulamentos bem como definindo alguns benefícios.

Portanto, o Art. 1º da LOAS estabelece que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, configurada política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais e que deve ser realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Sobre a definição de assistência social apresentada na LOAS, Boschetti (2003) avalia que dessa assertiva, decorrem duas implicações: " 1) o acesso do usuário ao direito assistencial não pode ser vinculado a nenhum tipo de contribuição direta; e 2) as entidades assistenciais não governamentais não podem obter lucro, devendo ser, por natureza, sem fins lucrativos" (BOSCHETTI, 2003, p. 78-79).

No seu Art. 2º a LOAS define os objetivos da assistência social que são: I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões

socioassistenciais; 8 Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993, p. 01).

A LOAS, no seu Art. 4º estabelece os princípios que devem orientar a assistência social: I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, p. 01).

Em suas análises acerca das inovações no âmbito dos direitos assistenciais Boschetti (2003) identifica nos artigos 1º e 4º da LOAS o que ela denomina como a "quarta inovação conceitual" que refere-se a abrangência dos direitos.

Definida como política que deve prover mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas (artigo 1º), mas regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais (artigo 4º), a assistência social defronta-se permanentemente com binômio seletividade versus universalidade (BOSCHETTI, 2003, p. 83).

Desse binômio decorrem muitas interpretações equivocadas, que limitam os direitos assistenciais aos mínimos necessários para manutenção da vida. Focalizando suas ações em segmentos sociais tidos como inaptos ao trabalho. Desse modo, a assistência social, acaba por assumir caráter absolutamente seletivo e focalizado, deixando descoberta uma parcela da população que deveria ter seus direitos assegurados. Essa interpretação de seletividade está aliada à perspectiva que relaciona à assistência a pobreza absoluta, limitando as ações pontuais e pulverizadas, que ao invés de concentrar seus esforços na satisfação das necessidades humanas

básicas, limitam-se aos mínimos sociais (PEREIRA,1996, 2000 apud BOSCHETTI, 2003).

A autora ressalta que o sentido de Universalidade, apresentado pela Lei Orgânica, deve ser entendido e implementado, tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais, no sentido de incluir os cidadãos no universo de bens, serviço e, sobretudo de direitos. Esse objetivo pode ser atingido através da articulação da assistência social com demais políticas econômicas e sociais. "[...] O horizonte da assistência social não pode levar essa política a esgotar-se em si mesma. Enquanto política setorial, ela não deve [e nem deve ter] a função de dar respostas cabais à pobreza" (BOSCHETTI, 2003, p. 84).

No que se refere a pobreza ser tratada como elemento central da assistência social, Mota (2008), considera que tal arranjo, leva ao mito da assistência social e sua reificação<sup>4</sup> com a centralidade da assistência social na seguridade social. Impossibilitando que a assistência articule um leque ampliado de proteção. A mercantilização da seguridade via redução da previdência, leva a maximização da assistência. A assistência assume, portanto, papel estruturador e não mediador de outras políticas (MOTA, 2008).

[...] se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência (proteção do trabalho no modelo keinesiano), agora ela gira em torno da assistência que assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora do acesso de outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho. (MOTA, 2008, p. 138).

Boschetti (2003) ainda pontua, que as inovações legais previstas na LOAS, - não são materializadas da forma prevista, devido a pratica governamental da esfera federal, que é responsável pela normatização da política.

As restrições que vem sendo impostas à extensão da política de assistencial e à materialização de suas diretrizes parecem não estar ligadas apenas a uma intencionalidade de manter a assistência capturada por aquelas características intrínsecas à sua pratica histórica [...] Elas parecem ir além dessa explicação e encontram solidez na política econômica atual que, aprisionada pelos ditames do ajuste estrutural receitado pelo Banco Mundial

---

<sup>4</sup> Reificação no pensamento marxista significa o processo de personificação das coisas e coisificação das relações sociais, já que dentro da sociedade capitalista há uma supervalorização das mercadorias e do consumo, em detrimento das pessoas e relações sociais. Mota (2008) ao qualificar a reificação da assistência social, sinaliza o posicionamento dado à assistência no trato a pobreza, a qual é tomada como a única possibilidade, desconsiderando o fato da pobreza ser resultado estrutural do modo de produção.

e pelo FMI, orientam-se pela rentabilidade e não pelas necessidades sociais (SOARES, 1999, PEREIRA, 1996 apud BOSCHETTI, 2003, p. 84).

Nesse mote, a autora salienta que o avanço da ideologia neoliberal, repercute negativamente, no avanço - e até nas possibilidades de existência- da política de assistência social. A aprovação da LOAS coincide com o avanço do neoliberalismo. Dois movimentos diametralmente opostos, que aprofundam ainda mais as contradições que permeiam a assistência social.

## **2.4 A conformação do Sistema Único de Assistência Social**

A assistência social no Brasil passou por um período de redefinição, tanto conceitual, através da ressignificação da assistência, como normativa, mediante o reconhecimento por parte do Estado, que a assistência social constitui-se como direito social, que deve, portanto ser regulamentada.

A assistência social passa a compor o cenário legal brasileiro, a partir da CF/88, que a conceitua como direito social e dever do Estado, normatizada pela LOAS, passa então a compor o tripé da seguridade social - saúde, assistência e previdência social. A LOAS, por sua vez, prevê, entre outras coisas, que a assistência social, deve ser organizada em um sistema descentralizado e participativo denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Que deve orientar-se pelos seguintes objetivos:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 1993, p. 01)

O SUAS, só passará a operar onze anos após a LOAS, através da Política Nacional de Assistência Social - 2004 (PNAS/2004) <sup>5</sup> que estabelece a Norma Operacional Básica - 2005 (NOB) que irão consubstanciar o SUAS. Ambas com intuito de materializar as diretrizes estabelecidas pela LOAS.

A elaboração e aprovação da PNAS/2004 - que também foi prevista pela LOAS - se dá por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com intermédio da Secretaria Nacional da Assistência Social (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A versão preliminar da PNAS foi discutida e votada em todos os estados brasileiros e aprovada por unanimidade, na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS.

A PNAS/2004 é segundo o então Ministro do MDS, Patrus Ananias de Sousa:

A materialidade do conteúdo da Assistência Social, como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. [...] Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil. (PNAS, 2004, p. 11-12).

A PNAS/2004 representa um dos marcos legais do itinerário da reestruturação conceitual da assistência social no Brasil. Uma vez que, lança um olhar, detalhado sobre os aspectos sociais e territoriais do país, com intuito de romper com passado assistencialista de intervenções focalizadas e superficiais. É salutar o reconhecimento por parte do Estado, de que é preciso transpor as práticas arcaicas de assistência, ainda não superadas, redefinindo estratégias de intervenção, para que a assistência seja consolidada como direito social.

Muitos, às vezes e ainda, confundem a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade. O MDS/SNAS e o CNAS estão muito empenhados em estabelecer políticas permanentes e agora com a perspectiva prioritária de implantar o SUAS, para integrar o Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios em uma ação conjunta. Com isso, busca-se impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais (PNAS, 2004, p. 11).

---

<sup>5</sup> Publicada em 28 de outubro de 2004, através da resolução 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A PNAS/2004, tem seus princípios em consonância aos estabelecidos pela LOAS;

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, p. 01).

Assim como os princípios, as diretrizes também estão de acordo com a CF/88 e LOAS, porém, a PNAS/2004 acrescenta uma quarta diretriz;

- I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – **Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (grifo nosso)** (PNAS, 2004, p. 32-33).

Fica então, estabelecido pela PNAS/2004, como base na CF/88 e na Lei Orgânica, que a assistência social, deve ser orientada por princípios e diretrizes que respeitem a universalidade, a dignidade, participação popular, descentralização, territorialização e por fim a centralidade da família como lócus de intervenção da assistência social.

Desse modo os serviços, programas e projetos, oferecidos pelo SUAS e operacionalizados pela NOB, devem observar a esses parâmetros.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constituísse na regulação e orientação em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios tem como foco prioritário a atenção as famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da

política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 3233).

A PNAS/2004, define que as ações desempenhadas pelo SUAS, devem ter o propósito de garantir proteção social aos usuários<sup>6</sup> da assistência social. Desse modo, classifica a proteção social em níveis de complexidade; Proteção social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade.

Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. A oferta desses serviços obedece ao princípio da territorialidade, dessa maneira os serviços, programas, projetos e benefícios, que correspondam a esse tipo de proteção, devem ser oferecidos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)<sup>7</sup> deve estar situado, nas áreas de maior vulnerabilidade social.

A Política Nacional define que a o CRAS, deve atuar com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando o fortalecimento familiar e convívio social.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais - 2009 devem ser oferecidos pelos CRAS; Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A Proteção Social Especial desdobra-se em serviços mais complexos, assim a PNAS determina que, ela deve ser classificada de acordo o grau de vulnerabilidade social e violação de direitos. Os serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Especial, são ofertados pelo Centro de Referência

---

<sup>6</sup> Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p.33).

<sup>7</sup> O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS, 2004).

Especializado de Assistência Social - CREAS. Assim como o CRAS, constitui-se em uma unidade baseada no princípio da territorialidade.

Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os serviços oferecidos pelo CREAS - de Média Complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

E de Alta Complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências. Os serviços oferecidos pelas unidades territoriais (CRAS ou CREAS) devem ser pautados, em nos eixos estruturantes dos SUAS, os quais também estão elencados na PNAS/2004.

## **2.5 Tipificação do SUAS quanto às despesas obrigatórias e discricionárias**

Os serviços, programas, projetos e benefícios previstos pela LOAS e materializados pelo SUAS, devem ser financiados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS). Que conforme a LOAS, é de competência do CNAS, aprovar a execução orçamentaria e financeira do FNAS, em conformidade como o Plano Plurianual (PPA), que segundo a CF/88 deve constituir as diretrizes e metas da administração pública federal para as despesas de capital. Desse modo, a Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal e orientará a Lei Orçamentária Anual (LOA) que deve conter as prioridades de cada ano. Assim o orçamento destinado ao FNAS, é pactuado, liberado e revisado anualmente, podendo o mesmo ser alterado de acordo as necessidades e expectativas da economia.

O orçamento do FNAS é dividido em duas formas de execução financeira, com despesas <sup>8</sup> obrigatórias e despesas discricionárias, sendo as despesas

---

<sup>8</sup> Segundo Baleeiro (2011) entende-se despesas como o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Assim, nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as

obrigatórias, constituem-se em obrigações legais e não podem ser objetos de contenção, ou seja, sempre haverá orçamento para executar essas despesas.

As despesas discricionárias são aquelas sujeitas a variações, isso quer dizer que o governo pode ou não executa-las, posto que estas, não tendo a característica de obrigatoriedade podem ser objeto de contenção, estando mais sensíveis as oscilações da economia.

A não execução das despesas significa na prática a precariedade de alguns serviços, uma vez que esses, não poderão contar com o orçamento integral previamente previsto.

Segundo o Relatório de Execução Orçamentaria e Financeira do FNAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, foi possível elencar as despesas não obrigatórias (contidas na execução orçamentaria) bem como a descrição dos serviços afetados (tipificação).

Pretende-se com essa tabela, demonstrar quais serviços, programas e projetos estão sujeitos variações orçamentarias.

Quadro 1 – Despesas Discricionárias

	SERVIÇO/PROGRAMA/PROJETO	TIPIIFICAÇÃO
<b>Serviços de Proteção Social Básica</b>	SERVIÇO DE PROTEÇÃO ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA - PAIF.	E O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.
<b>Serviços de Proteção Social Básica</b>	SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS.	Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social.

autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais (BALEIRO, 2011, p. 71).

<b>Serviços de Proteção Social Básica</b>	SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSAS.	O serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas.
<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL Média Complexidade</b>	SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS (PAEFI).	Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.
<b>Média Complexidade</b>	SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LIBERDADE ASSISTIDA (LA) E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE (PSC).	O serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente.
<b>Média Complexidade</b>	SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMÍLIAS.	Serviço para a oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia.
<b>Média Complexidade</b>	SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.
<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL Alta Complexidade</b>	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL. destinado a famílias e/ou indivíduos com rompidos ou	Acoplimento em diferentes tipos de equipamentos, familiares

<p>SERVIÇO DE ACOLHIMENTO subsidiada a <b>Complexidade</b></p>	<p>EM Serviço que oferece proteção, <b>Alta</b> grupos de pessoas maiores de</p>	<p>fragilizados, a fim de garantir proteção integral. REPÚBLICAS. apoio e moradia 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação.</p>
<p><b>Alta</b> SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMÍLIA ACOLHEDORA família por medida <b>Alta</b> <b>Complexidade</b></p>	<p>Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES</p>	<p><b>Complexidade</b> O serviço promove apoio e proteção à população atingida</p>
<p>PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Fonte: MDS/CNAS: Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração Própria</p>		

### Quadro 2 - Despesas Obrigatórias

<p><b>Renda Mensal Vitalícia por Invalidez</b></p>	<p>Assegurar às pessoas com invalidez o benefício à renda mensal vitalícia instituído pela Lei nº 6.179/1974, desde que tenham contribuído com a Previdência Social, no mínimo por 12 meses; ou tenham exercido atividade remunerada anteriormente não coberta pela Previdência Social, por 5 anos no mínimo. Esse benefício foi extinto em 1996 e substituído pelo Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC;</p> <p><b>Renda Mensal Vitalícia por Idade</b> assegurar às pessoas com 70 anos ou mais o benefício à renda mensal vitalícia instituído pela Lei nº 6.179/1974, desde que tenham contribuído com a Previdência Social, no mínimo por 12 meses; ou tenham exercido</p>
	<p>atividade remunerada anteriormente não coberta pela Previdência Social, por 5 anos no mínimo. Esse benefício foi extinto em 1996 e substituído pelo Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC;</p>
<p><b>Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa</b></p>	<p>renda mensal de 1 salário mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (renda familiar per capita menor ou igual a ¼ do salário mínimo);</p>

<b>Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência</b>	renda mensal de 1 salário mínimo à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que não possua meios de prover sua manutenção, nem de tê-la provida por sua família (renda familiar per capita menor ou igual a ¼ do salário mínimo).
---	--

Fonte: MDS/CNAS: Departamento de Benefícios Assistenciais. - Elaboração própria.

Sobre as despesas obrigatórias, cabe uma reflexão. Apesar de elas apresentarem-se como encargos garantidos, ainda sim é possível que o governo estabeleça sobre elas formas de contenção, que se dão via limitação ao acesso por meio da minimização do direito em lei e via burocracia estatal (incluindo critérios seletivos e sucateando os meios de acesso ao direito). Ora, é possível, criar mecanismos legais, para restringir o acesso, sem atuar diretamente no orçamento. Não atuam diretamente, já que a sua natureza obrigatória não permite isso, mas de forma indireta é possível moldar o orçamento. Mas não vamos nos deter a essa hipótese.

No seguinte capítulo abordaremos a constituição das crises do capital, bem como a relação servil do Estado para com capital, e como essa relação influi na centralidade dos fundos públicos para manutenção do sistema.

## CAPITULO II

### 3 CRISES DO CAPITAL E FUNDO PUBLICO

#### 3.1 Sobre as ondas do capital

Mandel (1985) pontua que o modo de produção capitalista, apresenta-se na forma de ciclos econômicos, que podem ser descritos através de ondas, que são ocasionadas pela concorrência<sup>9</sup>, e manifestam-se através da expansão e contração contínua da produção de mercadorias e consequente produção de mais-valia.

Desse modo o autor esclarece que esses ciclos econômicos, apresentam características ascendente e decrescente. Nesse sentido, no momento ascendente apresenta-se uma elevação tanto no volume quanto no ritmo de acumulação, esse acréscimo se dá, pela elevação da taxa de lucro. O contrário ocorre no momento de declínio, em que há a queda da taxa de lucro e consequentemente da acumulação, e nas circunstâncias de declínio, é estabelecida a crise. "O ciclo econômico consiste assim na aceleração e desaceleração sucessivas da acumulação" (MANDEL 1985, p.75).

Marx (1996) distingue dois elementos determinantes no interior dos ciclos econômicos; taxa de mais-valia e taxa de lucro. Desse modo, o autor pontua, que a taxa da mais-valia, é a relação entre a mais-valia e o capital variável, ou seja, a mais-valia expressa o nível de exploração do trabalho, já que o capital variável é parte que o capitalista investe para comprar a força de trabalho, e quanto mais elevada a taxa de mais-valia, maiores serão os lucros do capitalista. Ao passo que, a taxa de lucro indica a valorização do capital, que é a relação da mais-valia e capital total, ou seja, todos os investimentos que o capitalista fez, seja em maquinário ou compra da força de trabalho.

---

<sup>9</sup> A concorrência entre os diferentes setores da economia estabelece o preço da mercadoria. Assim a venda da mercadoria sintetiza todos os ganhos do capitalista. No entanto essa mercadoria pode ter variação de preço, a depender da oferta. As taxas de lucro estão relacionadas ao preço da mercadoria, uma vez que ele expressa a margem de ganhos, que pode estar a baixo ou acima dos custos da produção. Assim o que se pretende é estabelecer uma taxa média de lucros, que "compense". Quando há o excesso de produção, um processo de desvalorização da mercadoria, e consequentemente uma queda na taxa de lucros, que desvaloriza o capital, assim o sistema entra em recessão.

Assim, a queda da taxa de lucro implica na desvalorização do capital, que retarda a acumulação, e conseqüentemente o ciclo econômico entra em fase de declínio, estabelecendo uma crise.

Cada crise destrói regularmente não só uma grande massa de produtos já fabricados, mas também uma grande parte das próprias forças produtivas já desenvolvidas. Uma epidemia, que em qualquer outra época teria parecido um paradoxo, desaba sobre a sociedade - a epidemia da superprodução. Subitamente, a sociedade vê-se reconduzida a um estado de barbaria momentânea [...]. De que maneira consegue a burguesia vencer essas crises? De um lado, pela destruição violenta de grande quantidade de forças produtivas; de outro lado, pela conquista de novos mercados e pela exploração mais intensa dos antigos. A que leva isso? Ao preparo de crises mais extensas e mais destruidoras e à diminuição dos meios de evitá-las. (MARX; ENGELS, 1848, p. 17).

Max e Engels (1848) compreenderam que as crises eram elementos estruturantes do capital. Uma vez que ele, ao deparar-se com a impossibilidade de superacumulação, necessitava de estratégias que garantissem a retomada dos lucros, as crises significam, portanto, uma forma de reinventar o processo de acumulação do capital.

Nesse sentido, podemos ilustrar o movimento de ascensão de depressão do capital, situando dois momentos da história recente: os "30 anos glorioso" seguidos da crise de 1970, e conseqüente reformulação dos padrões de acumulação e exploração.

A crise dos 70, como já citada alhures, afetou drasticamente o padrão de acumulação do capital. Um dos motivos da redução da taxa de lucro foi à valorização da força de trabalho. A valorização da força de trabalho, no sentido aqui expresso, significa a valorização humana, do sujeito que trabalha. Diferente do conceito capitalista de valor agregado a força de trabalho, que quanto mais riqueza produz, menos recebe e mais intensificada é a sua exploração. Com a taxa de lucro em declínio, o capital necessitava restabelecer o controle, não somente econômico como o social (HARVEY, 2011).

Assim, com a desaceleração da "onda longa expansionista" (MANDEL, 1985,99.) "os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de estagflação" (HARVEY, 2011, p. 22).

Para o autor, a tentativa de retomar o crescimento implicou em algumas

intervenções, a primeira consistiu em aprofundar o controle e a regulação estatal por meio de estratégias corporativistas, incluindo se preciso a redução dos direitos trabalhistas e contenção dos movimentos populares. Apesar da grande adesão popular, essa alternativa não possibilitava a reabilitação do padrão de acumulação do capital. O resultado foi à polarização do debate, entre os que mantinham o posicionamento da necessidade da intervenção estatal – esquerda – e aqueles que pretendiam liberar o poder do Estado e estabelecer as liberdades do mercado – direita – em meados dos anos 70 os interesses da direita foram colocados em primeiro plano (HARVEY, 2011).

Assim, a solução aparentava estar na liberação do mercado das amarras do Estado. O autor salienta que o neoliberalismo, apresentou-se como um antídoto para as ameaças a hegemonia do capitalismo, "como um projeto voltado para restaurar o poder de classe". (HARVEY, 2011, p. 26).

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas políticoeconômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor provido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. (HARVEY, 2011, p. 12).

Como uma resposta ao caos instalado, o mundo mergulhou em um processo de "neoliberalização" (HARVEY, 2011). Utilizando medidas de "ajuste" o capital reacende seus ganhos e recompõe seu patrimônio, através do alagamento de suas fronteiras. Assim, eclode o processo de financeirização, que ultrapassa as barreiras materiais e invade o mundo na forma de capital financeiro supervalorizando o setor bancário.

O capital privado passa a dominar a maioria dos setores inclusive o Estado. Não só domínio ideológico, de um Estado que preza pelas liberdades individuais, como também financeiro, através do advento da dívida pública no qual o capital, absorve parte dos recursos captados pelo Estado e injeta em capital financeiro. Esse movimento de abastecimento do capital financeiro através dos recursos arrecadados pelo Estado, Harvey (2005) denomina de "acumulação via espoliação".

"O capitalismo sempre precisa de um fundo de ativos fora de si mesmo para enfrentar e contornar pressões de sobreacumulação" (HARVEY, 2005, p.119). Assim os recursos acumulados pelos fundos públicos, constituem-se em reservas para ampliação do capital.

### **3.2 A relação capital e fundo público**

Para compreendermos a relação entre capital e fundo público, precisamos antes, desvelar algumas determinações que se colocam entre Estado e capital. Nesse sentido Mandel (1985) ressalta que o Estado é mais antigo que o capital, apesar de sua origem está relacionada ao surgimento da propriedade privada, que é base de sustentação do capital, as funções do Estado não devem estar limitadas as necessidades de produção e circulação de mercadorias. Desse modo o autor problematiza que nas sociedades pré-capitalistas, em que a propriedade privada materializava-se na posse de terras, o Estado detinha a função de proteger os proprietários contra os inimigos tanto externos quanto internos. Sob essas condições, a existência do Estado era completamente inadequada, uma vez que, seu poder despótico inibia o livre comercio, pois a função do Estado assentava-se na proteção territorial. "Os primeiros direitos privados que correspondiam aos interesses dos proprietários de mercadorias coexistiam frequentemente, portanto, com os direitos comunais que tencionavam proteger a estabilidade das tribos ou aldeias contra os efeitos degradadores de uma economia monetária." (MANDEL, 1923, p. 335).

Assim Mandel (1985) aponta que somente após a acumulação primitiva e do capital mercantil alcançarem certo grau de maturidade onde bases de dominação passaram a ser compostas de capital-dinheiro, que o "Estado tornou-se mais explicitamente um instrumento de acumulação progressiva de capital e o parceiro do modo de produção capitalista." (MANDEL, 1985, p. 335). Como isso ocorreu? O capital assumiu a forma do Estado não sendo o Estado, mas de fora dele, intervindo para atender os interesses de acumulação. Isso pode ser traduzido com a seguinte frase: "A classe capitalista reinava, mas não governava. Contentava-se em dar ordens ao Governo" (KAUTSKY apud MANDEL, 1985, p. 336).

Partindo desta assertiva, é possível observar, que a classe capitalista, constituíam-se em uma classe econômica e politicamente dominante, com o aparato estatal – leis, exército, infraestrutura – a sua total disposição.

Sobre a dominação capitalista do Estado, Mandel (1985) assinala que a participação política da classe capitalista, não era apenas para manutenção da classe de modo geral, mas para defender interesses de grupos capitalistas específicos, tendo em vista que o uso dos recursos do Estado poderia favorecer a determinados capitalistas, e conseqüentemente prejudicar outros. Assim o Estado tornou-se uma arena de disputa de interesses.

No entanto, o autor salienta que a ascensão do capitalismo monopolista, e os movimentos em prol do sufrágio universal resultaram no aumento da participação política da classe operaria no cenário político, colocando na disputa novos interesses e tencionando o Estado a exercer o papel integrador, assim, as disputas no interior do Estado apresentavam uma nova clivagem. O cerne das disputas era o orçamento público, que deveria atender a dois interesses essencialmente conflitantes.

Essa dual função do fundo público – manutenção do capitalismo e garantia do contrato social – só foi possível devido às motivações de origem socialdemocrata que orientavam o Estado de Bem-Estar social. É importante salientar que segundo Pochmann (2004), o surgimento do Estado de Bem-Estar social está vinculado ao abandono da concepção liberal clássica<sup>10</sup>. Assim, as críticas ao liberalismo deram vazão ao processo de mudança da sociedade capitalista, conduzida por levantes populares e operada por um novo tipo de Estado.

A motivação de natureza socialdemocrata, que privilegiou a redistribuição de renda gerada por meio da montagem de uma estrutura secundária (fundos públicos), com tributação progressiva sobre os mais ricos e transferência destes fundos públicos para os mais pobres. Não se trata apenas de disponibilizar serviços sociais (educação, saúde) a todos ou mesmo a garantia direta de renda aos pobres, mas fundamentalmente retirar das forças

---

<sup>10</sup> A economia política clássica, ou liberal, privilegia o funcionamento do mercado. Seus mentores e adeptos acreditam que os bens necessários ao consumo refletem a quantidade de trabalho despendida para produzi-los. Contudo, os preços desses bens são determinados pelo mercado. Por isso o mercado deve ficar livre de regulações externas para que o mecanismo de preços, que é de sua alçada, assegure como uma “mão Invisível” a livre compra, por parte de todos, dos bens desejados; mas, para tanto, o Estado não deve prover, a ninguém, esses bens. Ou melhor, os liberais reconhecem que existem “bens públicos” (saúde, educação). Contudo, consideram que estes só devem ser providos pelo Estado quando, por sua natureza, não forem mercantilizáveis. Portanto, ao Estado caberia apenas prevenir ou controlar o que chamam de “maus públicos”, como: poluição, epidemias, desordem social, crimes. Para, além disso, a intervenção do Estado ameaçará o equilíbrio da economia do qual o bem-estar social depende (DEAN, 2006, p. 59 apud PERIRA, 2013, p. 367).

de mercado a determinação exclusiva da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho (IDEM, 2004).

Nesse mote, Salvador (2006) salienta que apesar de haver uma repartição da riqueza via fundo público, não houve uma ruptura com o sistema. Assim as ideias liberais foram enfraquecidas em seus aspectos materiais e subjetivos. Ainda no sentido da derrocada do liberalismo, o autor parafraseia Behring e Boschetti (2006) que elencam os dois principais motivos do enfraquecimento dos argumentos liberais. O primeiro motivo foi o avanço do crescimento do movimento operário, que passou a ocupar também o parlamento obrigando a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social mais amplos.

O segundo motivo é decorrente do próprio processo de acumulação do capitalismo que leva à concentração e à monopolização do capital, destruindo assim a utopia liberal do indivíduo empreendedor.

Portanto instauram-se condições desfavoráveis que garantiram a legitimidade do capitalismo, dando espaço para o desenvolvimento do Keynesianismo, que surge como uma alternativa a teoria liberal e a teoria marxista a intervenção do Estado. Então é nesse contexto específico em que há uma maior intervenção do Estatal na economia, todavia sem alterar as relações de classes. O keynesianismo sugere então uma tentativa de “humanização do capital”.

Baseando-se nos argumentos de Pierson (1998) Salvador nos conduz a análise do momento seguinte ao avanço da social-democracia, que é a coalizão entre a social-democracia e o capital organizado, que assegurou que o capital mantivesse intactas suas prerrogativas gerenciais dentro do local de trabalho, ficando sujeito apenas a garantir direitos à sindicalização.

Desse modo, o governo social-democrata utilizou políticas econômicas keynesianas para sustentar o pleno emprego e o uso progressivo de taxaço para reduzir desigualdades econômicas e promover a provisão de necessidades coletivas, como educação, saúde e habitação (SALVADOR apud PIERSON, 1998).

Pela primeira vez os ricos passaram a pagar impostos, especialmente o mecanismo da progressividade sobre a renda e patrimônio, assim como a população pauperizada passou a ser beneficiada tanto pelo acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, transporte e moradia) como pelos programas de garantia de renda para estudo (bolsa de estudos), aposentadoria (inatividade por velhice), situação de invalidez ocupacional ( pensão para deficientes físicos e mentais e doenças profissionais) e condição de desemprego ( seguro desemprego). Em resumo consolidou-se uma nova

estrutura secundária (fundo público) de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária construída pela própria dinâmica capitalista (lucros, juros, alugueis de imóveis, salários e remunerações). Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente (impostos sobre a renda, patrimônio e herança) foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial (POCHMANN, 2004, p. 5-6).

Para Salvador (2012) o fundo público é um espaço de disputas de interesses onde diferentes forças buscam garantir sua hegemonia por meio da disputa de recursos no âmbito do Estado. Para o autor o fundo público é essencial tanto para acumulação econômica, quanto para as políticas sociais. Ele favorece um mercado do consumo e financia políticas anticíclicas em momentos de retração econômica. Salvador (2012), citando Oliveira (2008) e Behring (2004) defende que o fundo público passou a ter um lugar estrutural no capitalismo. O Estado, ao se apropriar de parcela da mais-valia, financia a reprodução da força de trabalho por meio das políticas sociais e garantindo a produção e reprodução capitalista.

Behring (2012), ao refletir sobre a relação entre a política social e economia política, a partir do fundo público e da Lei do Valor, também defende que o fundo público participa diretamente do processo de rotação do capital na gestão das crises, remediando a queda tendencial de taxa de lucro. Para a autora, a política social tem imbricações com a economia política. O fundo público, na rotação, participa diretamente diminuindo o tempo de circulação do capital. Isso ocorre, quando o Estado financia compras, pagamentos de salários de servidores, contrata dívidas para políticas sociais, moradias, saúde etc. Ela destaca os recursos dos programas de transferência de renda e aposentadorias, os quais são lançados em circulação, e acabam gerando o consumo de mercadorias no mercado por parte dos usuários.

### **3.3 Inflexões das crises do capital no Brasil: primeiro ano do segundo mandato do governo Dilma**

As crises do capital apresentam caráter cíclico e não se dão de forma isolada. Assim Pochmann (2016) salienta que a crise econômica que afetou o Brasil em 2015 iniciou-se em 2008, nos Estados Unidos, tendo como origem a falência do setor habitacional, assim a crise sucedeu a uma onda de retração que em 2011 e 2012

atingiu a Europa. Por fim, a terceira onda que atingiu o Brasil em 2015 e demais países emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

O economista Pochmann assinala que o Brasil, como os outros países que compõe o BRICS, utilizaram políticas anticíclicas para reverter o quadro de recessão econômica, com a expectativa que a crise fosse de curta duração. As políticas anticíclicas consistem na tomada de medidas que produzam efeitos compensatórios em momentos de desequilíbrio macroeconômico, por exemplo se a intenção é conter o crescimento, são tomadas medidas para reduzir a atividade econômica, como a diminuição do crédito, aumento de impostos e dos juros, já para estimular o crescimento é preciso reduzir a emissão de moedas, reduzir os impostos e promover a desvalorização cambial para estimular a exportação.

No entanto, Pochmann (2015) assinala o esgotamento das políticas anticíclicas, atribuindo isto ao fato da CTB recair prioritariamente sobre as classes mais pobres. Segundo ele, seria necessário que se fizessem reformas mais profundas para elevar a arrecadação do Estado onerando a parcela mais abastada da população, o que não tem sido possível no atual contexto político e econômico do país, já que a elite se recusa a pagar mais impostos. A saída então, é adotar medidas de austeridade fiscal, que além de aumentar os impostos impõe cortes no orçamento público.

Pochmann (2015) avalia que o governo tem se esforçado para estabilizar a economia, no entanto, a situação tem se agravado, devido à elevação da dívida pública. O endividamento público é proveniente de empréstimos feitos pelo governo em bancos nacionais e internacionais, públicos e privados contraídas para injetar capital na economia, que também financia o setor bancário, na arrecadação de juros.

Harvey (2005) sinaliza que o endividamento público, consiste em uma estratégia de sustentabilidade do capital financeiro, uma vez que os governos – sobretudo de países em desenvolvimento - estão ociosos por recursos. O governo torna-se então uma aposta segura para empréstimos "os governos não podem se mudar ou desaparecer" (HARVEY, 2005, p. 36)<sup>11</sup>. Essa ideia fez com que os governos acumulassem dívidas "geracionais".

Assim, parte dos recursos arrecadados são destinados para o pagamento da dívida, o que dificulta o reequilíbrio das contas públicas, haja vista que em tempos

---

<sup>11</sup> Harvey reproduz a fala do então presidente do Citibank em 1970 Walter Wriston.

de recessão econômica, onde há redução dos postos de trabalho e de consumo e consequentemente de arrecadação, o governo precisa retirar recursos de gastos essenciais, como as áreas sociais "assaltando" os fundos públicos.

Pochmann (2016) ressalta, que no início do segundo mandato da Presidenta Dilma, foi previsto uma redução do superávit primário <sup>12</sup> de 2,5% (R\$ 143,3 bilhões) para 1,2% (R\$ 66,3 bilhões) do PIB. No entanto, mesmo com as tentativas a superávit primário alcançado foi abaixo da média apenas 0,15 do Produto Interno Bruto (R\$ 8,7 bilhões).

Essa queda reflete a frustrada tentativa do governo em poupar dinheiro, que segundo foi por dois motivos: primeiro uma das medidas tomadas em momentos de retração econômica é a elevação dos juros, o que faz com que a dívidas cresça ainda mais, e segundo, porque em momentos de retração econômica há a queda do consumo, e no Brasil, a carga tributária recai principalmente sobre o consumo. A junção desses dois elementos tem aprofundado os reflexos da crise econômica.

---

<sup>12</sup> Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário". O resultado primário é importante porque indica, segundo o Banco Central, a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazos. (<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>).

## CAPÍTULO III

### 4 A APROPRIAÇÃO DA RIQUEZA, GERADA PELA POBREZA

#### 4.1 Fundo Nacional de Assistência Social

Como já mencionado, as primeiras formas de assistência social no Brasil possui suas raízes ligadas à caridade e benemerência, e assim como a própria política de assistência social, foi “moldada” ao longo do tempo, sua forma de financiamento também.

Desse modo, a assistência social que outrora era custeada exclusivamente pela bondade da classe abastarda, passa a ser financiada de forma ainda incipiente pelo Estado a partir de 1985<sup>13</sup> sendo os recursos repassados ao Fundo Nacional de Ação Comunitária – FUNAC, instituído pelo Decreto de nº 91. 970 de 22 de novembro de 1985.

Com o advento da LOAS, o FUNAC é extinto, sendo substituído pelo Fundo Nacional da Assistência Social:

Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL, 1993, p. 10).

A modernização do fundo público destinado a financiar a assistência social reflete o avanço da assistência enquanto direito social, como também a forma com que os governos compreendem a importância de um orçamento destinado exclusivamente a assistência. Assim a ampliação das funções do fundo repercutem no alargamento dos direitos assistenciais, uma vez que esses estão submetidos a questões orçamentárias.

A criação do FNAS está previsto na LOAS:

Art. 27º O Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social (BRASIL, 1993, p. 01).

---

<sup>13</sup> Antes, porém observam-se outras formas de financiamento, no entanto nenhum fundo dedicado exclusivamente à assistência social.

Revogado pelo Decreto 7.788 de 15 de agosto de 2012 [...]:

Art. 1º O Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Art. 2º Caberá ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, enquanto órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, gerir o FNAS, sob orientação e acompanhamento do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. § 1º A proposta orçamentária do FNAS constará das políticas e programas anuais e plurianuais do Governo federal e será submetida à apreciação e à aprovação do CNAS. § 2º O orçamento do FNAS integrará o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Segundo a LOAS, os recursos que alimentam o fundo são oriundos de impostos arrecadados em âmbito nacional, estadual e federal:

Art. 3º Constituem recursos do FNAS:

I - os consignados a seu favor na Lei Orçamentária Anual;

II - as receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis da União destinados à assistência social;

III - as receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à assistência social; e

IV - outras fontes que vierem a ser instituídas. Parágrafo único. Poderão ser realizadas descentralizações internas e externas para o FNAS, nos termos do Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, para atender despesas com serviços, programas ou projetos de assistência social, de que trata o inciso II do caput do art. 12 da Lei nº 8.742, de 1993 (BRASIL, 1993, p. 01).

Segundo o Decreto 7.788, os recursos destinados ao FNAS devem ser destinados para:

I - cofinanciamento dos serviços de caráter continuado e de programas e projetos de assistência social, destinado ao custeio de ações e ao investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo ampliação e construção de equipamentos públicos, para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o Sistema Único da Assistência Social - SUAS;

III - atendimento, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme legislação específica;

V - apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, conforme legislação específica;

- VI - pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do benefício de prestação continuada e de renda mensal vitalícia; e
- VII - atendimento das despesas de operacionalização que visem implementar ações de assistência social (BRASIL,2012, p .01).

Salvador (2010) defende que os fundos públicos são elementares ao capital, pois constituem reservas para sua reprodução, uma vez que, o Estado, desvia seus recursos, afetando diretamente a execução de alguns serviços, programas e projetos. Assim, conhecer as funções do FNAS é fundamental, para termos dimensão do alargamento ou redução dos direitos sociais.

#### **4.2 Orçamento da Seguridade Social e Assistência Social: dinheiro que vai e direitos que não vem**

Como já mencionado, a LOAS atribui ao CNAS, a competência de aprovar a execução orçamentaria e financeira do FNAS, que deve estar em conformidade com o PPA, o qual deve contemplar as diretrizes e metas a longo prazo da administração publica federal, assim a LDO, e a LOA devem conter as metas e prioridades para cada período.

Assim, conforme o estabelecido pelo o art. 165 da CF/88:

- I - o plano plurianual;
  - II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.
- § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
- § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988, p. 01).

Desse modo, o Projeto de Lei do PPA (PLPPA) deve estabelecer as diretrizes, orçamento, e objetivos que se pretende alcançar no período de vigência do

mesmo. O período analisado compreende ao primeiro ano do segundo mandato do governo Dilma, assim o PLPPA, que compreende a esse período é 2012-2015 intitulado "Plano Mais Brasil".

Assim o PPA 2012-2015 foi instituído pela Lei 12.593 de 18 de Janeiro de 2012:

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 - PPA 2012-2015, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 2º O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas.

Art. 3º O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes:

- I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; II - a ampliação da participação social;
- III - a promoção da sustentabilidade ambiental;
- IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;
- VI - a garantia da soberania nacional;
- VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;
- VIII - o crescimento econômico sustentável; e
- IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia (BRASIL, 2015, p. 01).

A LDO deve traçar as metas e prioridades do governo quanto ao orçamento, assim, a LDO deve estabelecer as metas orçamentarias para cada ano, prevendo o quanto o governo deve economizar e o quanto pode gastar. Os dispêndios do governo estão condicionados ao volume da dívida, que serve de baliza para dimensionar as despesas, bem como as aéreas de contenção de gastos.

A LDO de 2015 foi instituída pela Lei 13,080 de 2 de Janeiro de 2015, que teve como meta inicial:

Superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 66.325.000.000,00 (sessenta e seis bilhões, trezentos e vinte e cinco milhões de reais), já considerada a redução do montante de R\$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 55.279.000.000,00 (cinquenta e cinco bilhões duzentos e setenta e nove milhões de reais) (BRASIL, 2015, p. 01).

A meta da LDO de 2015 era que o governo conseguisse economizar para liquidar uma parte da dívida. No entanto, a LDO é um instrumento orçamentário variável, baseado em previsões que podem ou não ser concretizadas, nesse sentido a meta de 2015 foi substituído por um objetivo mais “modesto”.

Deverão ser compatíveis com a obtenção de resultado primário deficitário, para o setor público consolidado não financeiro, de R\$ 48.908.400.000,00 (quarenta e oito bilhões, novecentos e oito milhões e quatrocentos mil reais), sendo déficit primário de R\$ 51.824.400.000,00 (cinquenta e um bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões e quatrocentos mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. (BRASIL, 2015, p. 01).

A meta inicial prevista na LDO e a revisão da meta revelam dois momentos importantes da realidade econômica brasileira, pois reflete o aprofundamento da crise econômica. Uma vez que, o superávit primário pretendido no início, significava que o governo planejava arrecadar o suficiente para suprir todas as despesas. E que na impossibilidade dele ocorrer, é substituído pelo déficit primário, que significa que a arrecadação não foi suficiente para suprir as necessidades, sendo necessário que o governo recorra novamente ao setor bancário, inflando ainda mais a dívida.

Assim, baseando-se nos limites orçamentários da LDO é elaborada a LOA que deve fixar as despesas para executar as metas orçamentarias bem como as aspirações previstas no PPA.

A LOA é sancionada através da lei n. 13.115 de 20 de abril de 2015:

Art. 1 Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2015 no montante de R\$ 2.982.546.565.652,00 (dois trilhões, novecentos e oitenta e dois bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil e seiscientos e cinquenta e dois reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5o, da

Constituição:

I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública Federal direta e indireta, bem como os fundos e fundações, instituídos e mantidos pelo Poder Público; e

III - o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto (BRASIL, 2015, p. 01).

A LOA também estabelece o montante fixo de orçamento:

Art. 3 A despesa total fixada nos **Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 2.876.676.947.442,00** (dois trilhões, oitocentos e setenta e seis bilhões, seiscentos e setenta e seis milhões, novecentos e quarenta e sete mil e quatrocentos e quarenta e dois reais), incluindo a relativa ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa, em observância ao disposto no art. 5o, § 2o, da LRF, na forma detalhada entre os órgãos orçamentários no Anexo II desta Lei e assim distribuída:

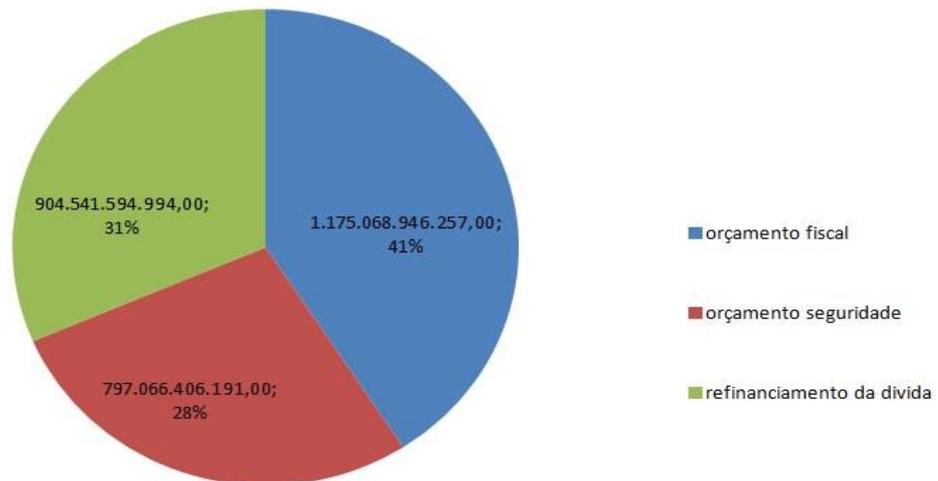
I - **Orçamento Fiscal: R\$ 1.175.068.946.257,00 (um trilhão, cento e setenta e cinco bilhões, sessenta e oito milhões, novecentos e quarenta e seis mil e duzentos e cinquenta e sete reais)**, excluídas as despesas de que trata o inciso III, alínea "a", deste artigo;

II - Orçamento da Seguridade Social: **R\$ 797.066.406.191,00 (setecentos e noventa e sete bilhões, sessenta e seis milhões, quatrocentos e seis mil e cento e noventa e um reais)**, excluídas as despesas de que trata o inciso III, alínea "b", deste artigo; e

III - **Refinanciamento da dívida pública federal: R\$ 904.541.594.994,00** (novecentos e quatro bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões, quinhentos e noventa e quatro mil e novecentos e noventa e quatro reais), sendo:

a) **R\$ 904.502.394.994,00** (novecentos e quatro bilhões, quinhentos e dois milhões, trezentos e noventa e quatro mil e novecentos e noventa e quatro reais) constantes do Orçamento Fiscal; e

b) **R\$ 39.200.000,00** (trinta e nove milhões e duzentos mil reais) constantes do Orçamento da Seguridade Social. (**grifo nosso**) (BRASIL, 2015, p 01).

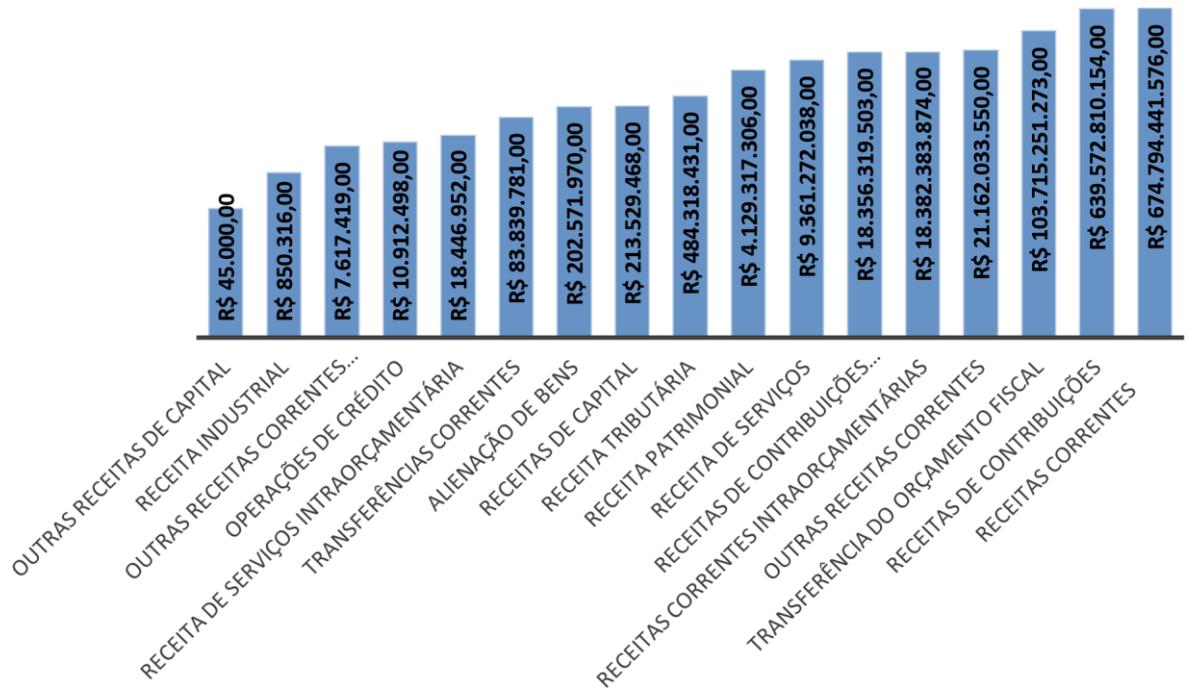


Fonte: LDO/2015 Elaboração própria

É possível observar que a dívida pública absorve grande parte do orçamento fiscal e da seguridade social. Inclusive seu montante é superior aos investimentos em seguridade social. Nesse sentido, Brettas (2012) chama a atenção para a regressividade da CTB, pois quando nos referimos ao montante destinado ao financiamento dos gastos públicos, estamos nos referindo à arrecadação de impostos, os quais recaem prioritariamente sobre a classe trabalhadora.

A dívida pública sempre teve uma importância fundamental na dinâmica de acumulação capitalista. Desde o período da acumulação primitiva, ela assume um papel de destaque, embora possua contornos diferenciados ao longo do processo de consolidação desse modo de produção (BRETTAS, 2012, p.93).

## Receitas do Orçamento da Seguridade Social



Fonte: LDO/2015 – Detalhamento das receitas Elaboração própria

As receitas destinadas ao financiamento da seguridade social em 2015 são oriundas prioritariamente de impostos, contribuições e serviços. Essas taxações recaem sobre o consumo considerando que os impostos e contribuições são repassados ao valor das mercadorias.

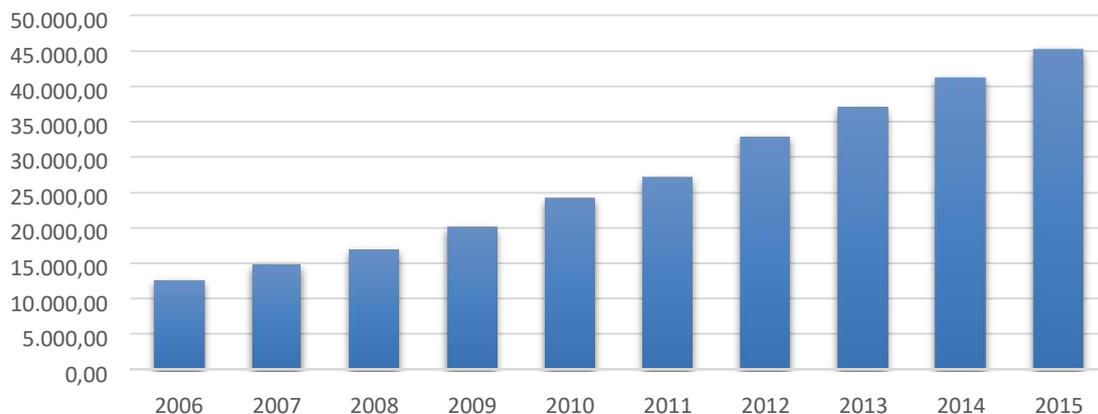
Esta realidade foi observada por Salvador (2007), em um estudo investigativo acerca do financiamento da seguridade social.

A atual estrutura do financiamento da seguridade social ajuda a compreender a configuração do fundo público no Brasil, com participação irrisória de recursos oriundos da esfera fiscal para aplicação nas políticas de assistência social, previdência e saúde. A análise dos recursos que financiaram as políticas da seguridade social de 1999 a 2006, revela a regressividade do seu custeio: quem sustenta é a classe trabalhadora e as pessoas mais pobres. Não há, portanto, redistribuição de renda. Isso significa que são as próprias pessoas beneficiárias das políticas da seguridade social que arcam com o seu financiamento, seja por meio da contribuição direta para acesso aos benefícios da previdência social, seja no pagamento de tributos indiretos embutidos nos preços dos bens e serviços, destinados apenas em parte para as políticas de saúde e assistência social (SALVADOR, 2007, p. 87).

Portanto, a característica regressiva da carga tributária no Brasil não é um fato novo ou um fenômeno isolado, mas representa o sustentáculo da economia no Brasil. Assim, fica cada vez mais clara, a centralidade do trabalho para manutenção do capital, uma vez que, para o sustento do sistema não basta apenas explorar a força de trabalho, para compor a mais-valia, é necessário também, consumir parte do salário pago ao trabalhador através dos impostos, que reduz seu poder de compra precarizando ainda mais sua existência.

A forma de custeio e o orçamento da seguridade social são reflexos de posicionamentos políticos, visto que, o dispêndio e apropriação desses recursos, tende a favorecer diretamente uma classe. Assim, Marx (1848) expõe que “O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX, 1848, p.03). Sabemos então, que o Estado, gerido por interesses da classe dominante, tenderá a posicionar-se a favor dela. Assim, é preciso que a classe trabalhadora também tencione o Estado para atender aos seus interesses.

### Evolução da execução orçamentária FNAS



Fonte: SOF – Elaboração própria

Assim é possível observar a evolução dos recursos executados no custeio dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Apesar da evolução do orçamento, a maior parte dos recursos são destinados ao pagamento do BPC, e RMV que são tidas como despesas obrigatórias, restando às despesas discricionárias.

## FNAS: execução orçamentária 2015

Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	715.676.083
Outros Encargos Especiais	3.000.000
Ações Complementares de PSB	48.731.831
Processamento de Dados do BPC e da RMV	48.781.866
Avaliação e Operacionalização do BPC e Manutenção RMV	15.000.000
Serviços de PSB	1.520.233.008
Serviços de PSMC	540.061.097
Serviços de PSAC	253.507.047
Estruturação da Rede de PSB	105.973.700
Estruturação da Rede de Serviços de PSE	57.331.333
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território.	162.257.544
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	7.000.000
<b>TOTAL DISCRICIONÁRIAS</b>	<b>3.477.553.509</b>
Pagamento de BPC e da RMV à Pessoa Idosa	18.834.762.377
Pagamento de BPC à Pessoa com Deficiência e da RMV	22.687.221.239
<b>TOTAL OBRIGATÓRIAS</b>	<b>41.521.983.616</b>

Fonte: MDS/tesouro Nacional – exercício 2015

Assim, as despesas obrigatórias somadas totalizam R\$ 41.521.983.616 (quarenta e um bilhões e quinhentos e vinte e um milhões e novecentos e oitenta e três mil e seiscentos e dezesseis reais). O que corresponde a 92% do total de recursos destinados a assistência social.

As despesas discricionárias refletem as oscilações da economia, uma vez que essas podem ser objeto de contenção, como o que tem ocorrido. Com o aprofundamento da crise, o Governo implementou ajustes fiscais, com intuito de reduzir gastos para elevar a arrecadação.

Desse modo, o ano de 2015 finaliza com anúncio de um corte de R\$ 460 milhões nos recursos do MDS, ministério responsável por repassar os recursos ao FNAS, segundo o CNAS, o corte representa a perda de 34% da dotação prevista para o ano de 2016, produzindo efeitos negativos em todos os Estados, Municípios e entidades socioassistenciais, e, sobretudo a população usuária que mais uma vez, torna-se objeto de exploração.

Segundo a nota emitida pelo CNAS o corte nos recursos deixará de atender:

- 7.466 CRAS pode deixar aproximadamente 30 milhões de famílias sem referenciamento da Assistência Social;
- Deixarão de receber recursos federais 2.349 CREAS em estados e municípios, interrompendo o atendimento de 914 mil pessoas, entre crianças, adolescentes, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, e outros, vítimas de violência e violação de direitos;
- Deixarão de receber recursos federais 233 Centros Pop em 207 municípios, com isso, cerca de 100 mil pessoas em situação podem ter seu atendimento suspenso;
- A redução nos recursos destinados à execução de ações estratégicas do PETI compromete o afastamento 1,4 milhões de crianças e adolescentes envolvidos em atividades laborais;
- O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas (MSE) em meio aberto será afetado significativamente, cessando o acompanhamento em 1.009 municípios e desmobilizando 2.229 grupos com capacidade de atendimento de 44.580 adolescentes por mês;
- 93 mil vagas dos serviços de acolhimento em 1.371 municípios em todos os estados e no DF deixarão de receber cofinanciamento, prejudicando o acolhimento de crianças, adolescentes, mulheres vítimas de violência, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, entre outros;
- 3.384 entidades que ofertam os serviços de acolhimento em parceria com os municípios, principalmente para as crianças, adolescentes e idosos, terão dificuldades para manter os serviços<sup>14</sup>.

O contingenciamento de gastos que afetam os direitos sociais são antes de tudo, posicionamentos políticos, uma vez que, constitui em uma estratégia política a redução de direitos para economizar capital. A política de austeridade fiscal, muito cara aos neoliberais é vocalizada como a saída mágica das crises fiscais. Pochmann (2015) assinala que essa é uma forma errada de ajuste fiscal, pois mais uma vez, penaliza a classe trabalhadora, que já banca todo o sistema.

Políticas de austeridade fiscal são no mínimo contraditórias, uma vez que, em tempos de recessão econômica e aumento do desemprego, as pessoas precisam

---

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/secretaria-nacional-de-assistencia-social-emitenota-sobre-os-cortes-no-orcamento-da-assistencia-social/?searchterm=or%C3%A7amento>

que os direitos sociais sejam reforçados e não contingenciados, assim o resultado desse tipo de ajuste é o aprofundamento da pobreza.

Se o “assalto” aos fundos públicos constituem-se em velhas estratégias de manutenção do capital, a usurpação dos recursos do fundo destinado ao financiamento da assistência social é duplamente espoliante. Ora, pois sua razão de ser é contraditória, uma vez que, ele só existe por haver a exploração do trabalho, o qual está assentada às bases de sustentação do capital.

A assistência social no Brasil, como apontado por Boschetti (2006) recai sobre as prerrogativas do trabalho, primeiro pela necessidade do trabalho, pois o indivíduo dentro na sociedade capitalista necessita vender sua força de trabalho, para garantir sua reprodução social. E segundo pela incapacidade, quando o indivíduo não possui condições de vender sua força de trabalho, estando incapaz para o mercado. Esses são alguns determinantes que delinham o perfil dos usuários da assistência social.

Esses indivíduos, salvo alguns tidos “incapazes”, sob a ótica neoliberal, devem “buscar seu lugar ao sol” e manter sua subsistência livres da dependência de políticas sociais– inclusive muito estimulada através da PNAS/2004 em que o sujeito deve buscar sua autonomia, reforçando a característica transitória dos benefícios sociais.

Nas fases de declínio dos ciclos do capital, os direitos sociais tornam se alvo de inúmeros questionamentos, sobretudo no que tange ao seu financiamento, fazendo com que eles sejam os principais objetos de contenção. O motivo desta ocorrência parece bem claro, dado que, as crises do capital são consequências a redução da acumulação, portanto há uma descentralização da riqueza. Os fundos públicos que financiam os direitos sociais caminham no sentido contrário a lógica de acumulação, pois devem promover a socialização das riquezas. - O que no Brasil tem um agravante, já que, devido a regressividade da CTB os fundos públicos não tem a capacidade de redistribuir riqueza, pois são mantidos pela população que tem menor poder aquisitivo.

Sob essa perspectiva os recursos do FNAS são ainda mais acometidos, pois são destinados a financiar a assistência social, que é destinada a uma parcela da população que teoricamente não contribui, ocasionando uma continua negação dos direitos assistenciais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise do capital que se abateu sob Brasil em 2015 repercutiu negativamente na concessão e o acesso aos direitos sociais, e ainda está longe do fim. O ano encerrou com saldo negativo na economia e com grandes perdas de direitos. Assim, na medida em que a crise aprofunda, os direitos sociais mostram-se cada vez mais frágeis.

Para tanto, precisamos considerar a constituição histórica da seguridade social brasileira, que na tentativa e “importar” um modelo ideal, acabou por agregar dois modelos distintos (bismarckiano e beveridgiano). A inclusão da assistência social na seguridade social representa sem dúvidas um grande avanço, no entanto, a política que orienta a assistência, ainda guarda traços que remetem ao assistencialismo, o que fragiliza a consolidação do direito.

O reconhecimento do direito á assistência social no Brasil nos anos 90 coincide com o avanço do neoliberalismo, dois movimentos antagônicos, que evidenciam os conflitos existentes no interior da sociedade capitalista. Pois, se há a necessidade de assistência social, é porque nem todos os indivíduos tem capacidade de reproduzir-se socialmente, não derivada da capacidade individual, mas de uma precarização coletiva, impositiva e necessária, como base de sustentação de uma ideologia social, pois não há acumulação de riqueza sem que haja geração de pobreza. E essa relação ainda tem um agravante, o Estado, que ao colocar-se como servo do capital, absorve do trabalhador parte de seu salário para novamente alimentar o sedento modo de produção.

A regressividade tributaria observada no Brasil, faz com que os fundos públicos não cumpram a função de redistribuir a riqueza, mas tão somente, sirva como reserva de acumulação do capital. O que é ainda mais explorador, pois o capitalista explora do trabalhador a mais-valia, e paga um salário que não corresponde ao seu trabalho, o trabalhador consome mercadorias que não valem o seu preço, pois vem carregadas de impostos, os impostos que deveriam financiar uma “sobrevida” quando o trabalhador não dispusesse de meios para ser explorado, são desviados para compor a capital financeiro. Intensificando ainda mais o empobrecimento.

E é nesse contexto de super exploração que está inserido o FNAS, pois a análise da execução orçamentaria do fundo revela a princípio uma evolução quanto

ao volume de recursos investidos na assistência social, no entanto, é preciso ultrapassar o valor total, e explorar o quanto realmente é investido na assistência.

Foi nesse sentido que se deu a escolha de analisar as despesas discricionárias, pois são elas que revelam o real movimento dos recursos do fundo. Elas representam uma pequena parcela dos recursos do FNAS, - quando colocadas lado a lado as despesas obrigatórias - mas as ações custeadas por elas, representam grande parte de todos os serviços, programas, projetos e benefícios previstos na Política de Assistência, sinalizando ainda mais o quão desproporcional são os valores. O objetivo não é menosprezar a relevância do BPC e RMV, mas considerar que o valor destinado a despesas discricionárias é inexpressível, quando comparado a amplitude de seu financiamento e ainda mais por ser objeto de contenção de gastos.

Os cortes anunciados no final de 2015 revelam a precarização da assistência social, pois dificulta e até mesmo impossibilita, o trabalho dos profissionais ligados a execução da Política. Significa também, o aprofundamento das expressões e manifestações da “questão social”, uma vez que, a negação destes recursos significa atirar milhões de pessoas à condição de extrema pobreza, violência, e a constante negação de direitos, inclusive o direito a vida. A classe trabalhadora é sempre penalizada, e ainda mais, em tempos de crise do capital.

## REFERÊNCIAS

APIMEC. **Entenda a discussão sobre austeridade fiscal na Europa**. 2015. Disponível em: [http://www.apimec.com.br/apimecNE/show.aspx?id\\_canal=2457&id\\_materia=35136](http://www.apimec.com.br/apimecNE/show.aspx?id_canal=2457&id_materia=35136) Acesso 10 Fev 2016.

ALVES, Giovanni. A crise estrutural do capital e sua fenomenologia histórica. **Boitempo**. 21 de set de 2012 Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2012/09/21/a-crise-estrutural-do-capital-e-sua-fenomenologia-historica/> Acesso 25 Jan 2016

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15ª ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

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

BOSCHETTI, I. Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social. Universidade e Sociedade. **Revista da ANDES-SN**, Brasília, ANDES-SN, n. 22, 2000.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. da S. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 87, p. 2557, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995** – DOU de 28/95. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Brasília: 1995. Disponível em < [www.mds.gov.br/.../assistenciasocial/decretos/1995/DECRETO%20No%...>](http://www.mds.gov.br/.../assistenciasocial/decretos/1995/DECRETO%20No%...) Acesso 10 Fev 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm#art15](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm#art15)  
Acesso: 12 Fev 2016.

BRASIL. **Decreto Nº 91.970, de 22 de Novembro de 1985.** Dispõe sobre a autonomia Administrativa e financeira limitada da Secretaria Especial da Ação Comunitária-SEAC, cria o Fundo Nacional de Ação Comunitária-FUNAC, e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91970-22-novembro1985-442651-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso 01 Fev 2016.

BRASIL. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União - Órgão / GND.** Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretária de Orçamento Federal. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/execucaoorcamentaria1/publico\\_cgcon\\_execucao\\_orgao\\_gnd230216.pdf](https://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/execucaoorcamentaria1/publico_cgcon_execucao_orgao_gnd230216.pdf) Acesso 03 Mar 2016.

BRASIL. **Execução Orçamentária.** Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretária de Orçamento Federal. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias>. Acesso 12 Fev 2016.

BRASIL. Fazenda prepara transição entre fim de políticas anticíclicas e novo ciclo de expansão econômica. **Portal Brasil.** Ministério da Fazenda. Brasília, 07. Nov. 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/11/fazendaprepara-transicao-entre-fim-de-politicas-anticiclicas-e-novo-ciclo-de-expansaoeconomica>. Acesso 11 Fev 2016.

BRASIL. **Lei Nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm) Acesso: 21 Fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm) Acesso 18 Fev 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015.** Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes

para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13199.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13199.htm#art3)  
Acesso 12 Fev 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Brasília, 1990. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso 02 de Fev. 2016.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social.** Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2007. Disponível em < <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/legislacao/legislacao-federal/LOAS.pdf> >  
Acesso: 15 Fev 2016.

BRASIL. **Superávit Primário.** Senado Federal. Agência Senado. Brasília, 2015. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>  
Acesso 02 Fev 2016.

BRASIL. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso 03 Mar 2016.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS\\_2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf). Acesso 01 Mar. 2016

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, karl. **O capital:** Crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto Comunista. Ridendo Castigat Mores, 1999.

Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>  
Acesso 01 Mar 2016

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2003.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. **Seguridade Social no Brasil: dilemas e desafios**. In: MOROSINI, M. V.; REIS, J. R.F. Sociedade, Estado e direito à saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MOTA, Ana Elizabete da. **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.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, A. Elizabete (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

MOTA, Ana Elizabete. **A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Políticas e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

POCHMAN, Márcio. A crise global e a reestruturação dos países. **Rede Brasil Atual**, 18. Mai. 2015. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2015/05/a-crise-global-e-a-reestruturacao-dos-paises-8395.html>. Acesso: 15 Fev 2016.

POCHMAN, Márcio. Ajuste fiscal é a causa da recessão. Osvaldo Bertolino, **O outro lado da Justiça**. 2015. Disponível em: <http://outroladodanoticia.com.br/2015/10/06/marcio-pochmann-ajuste-fiscal-e-acausa-da-recessao/> Acesso 02 Fev 2016.

POCHMAN, Márcio. Mídia se alia a economistas na 'cegueira institucional' sobre a crise do capitalismo. **Rede Brasil Atual**, 24. Jan. 2016. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/01/midia-se-alia-a-economistas-na-cegueira-institucional-sobre-a-crise-do-capitalismo-9106.html>> Acesso: 10 Fev de 2016.

POCHMAN, Márcio. Sair do círculo vicioso. **Fundação Perseu Abramo**, 14. Set. 2015. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/sair-do-c%C3%ADrculovicioso-pelo-economista-marcio-pochmann>. Acesso 12 Fev 2016.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. São Paulo, **Perspec**, vol.18 n°.2 Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002)> Acesso 12 Jan 2016.

REDAÇÃO RBA. **Elites negam-se a dar sua contribuição para resolver a crise econômica e social**. Rede Brasil Atual, 29 Jul 2015. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/economia/190916/Pochmann-Elites-negam-se-contribuir-para-resolver-crise.htm> Acesso 10 Fev 2016.

SALVADOR, Evilásio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

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

SALVADOR, Evilasio. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?**. Observatório da cidadania, 2007.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? - Superávit primário**. 2005, Ano 2, Edição 10, 1. Jan. 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2065:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2065:catid=28&Itemid=23)> Acesso 12 Fev 2016.