



A ASSISTENCIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: algumas considerações

Albertina Felix da Cruz¹

Resumo: Esse artigo pretende analisar o enfrentamento da questão social num contexto de (contra) reformas e ajuste fiscal com manutenção de uma política econômica promotora do Superávit Primário e elevada Carga Tributária que vêm promovendo o “desfinanciamento” da Política Social em geral e da Assistência Social em particular, com investimento em políticas focalizadas e seletivas, particularmente de Transferência de Renda, desmontando esta política pública, distanciando-a cada vez mais do campo dos direitos, promovendo o que alguns autores vêm chamando de assistencialização das políticas sociais. (POCHMMANN, 2005; BOSCHETTI, 2006; BEHRING, 2008, MOTA, 2006).

Palavras-chave: Política social, assistência social, Governo Lula.

Abstract: That article he pretends analyse the one enfrentamento from, of (against it) reforms AND fitting fiscal along maintenance from a policy econômica prosecutor from the Superávit Primary AND arises Tax burden than it is to they come promoting the one “desfinanciamento” from the Policy Social well into across the board AND from the Assistance Social especially, along investment well into policies focuses AND seletivas , in particular as of transferência as of annuity , disassembly this policy public , distance - to each vez more from the arena of the rights, promoting the one to a few authors they come calling as of assistencialização of the policies sociais. (POCHMMANN, 2005; BOSCHETTI, 2006; BEHRING, 2008, MOTA, 2006).

Key words: Politica social, assistance social, Government Lula.

¹ Assistente Social. Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: albertinaenesso@yahoo.com.br



I – INTRODUÇÃO

O modelo de Seguridade Social brasileiro inaugurado na Constituição Federal de 1988, segundo Boschetti (2000), associa universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade. A saúde e a assistência social passam a ser direito do cidadão e dever do Estado e a previdência social rege-se pela lógica do seguro social, passível de contribuição. Segundo Pereira (1998), o conceito de seguridade social, no Brasil, abraçado pela Constituição Federal de 1988, é restrito e acanhado em comparado ao modelo Beveridgeano, de 1942, uma vez que se restringe à saúde, assistência e previdência social.

Além do mais, a seguridade social brasileira - conforme prevista na Carta Magna - não foi implementada na íntegra, tendo sido alvo de diversificados ataques neoliberais e de sucessivas reformas implementadas nos anos 1990, notadamente a da Previdência Social, promovendo, dessa forma, um terreno fértil para o seu desfacelamento e desmonte.

Essas reformas trazem como justificativa um suposto déficit previdenciário que vem corroborando para a caracterização da seguridade social como seguro, em detrimento de um sistema de proteção social universal, favorecendo também a fragmentação e desmonte do tripé das políticas sociais que a compõem. Segundo Boschetti (2003, p. 59) “A seguridade social prevista, ainda não foi implementada, sobretudo, no que se refere à sustentação financeira”. Destaca, ainda, contrariando o discurso predominante, o “*déficit*” existente decorre, em grande parte, da fuga de recursos que, constitucionalmente, deveriam ser utilizados na sua implementação, mas que são redirecionados para outras despesas, a exemplo do pagamento de juros e amortização da dívida pública, constituindo-se, dessa forma, numa verdadeira transferência do fundo público para o capital financeiro.

Além de novas orientações conceituais guiadas pela ideologia neoliberal de (não) fazer Política Social, tivemos o que chamamos de “refilantropização da questão social” (YAZBEK, 2004) com a volta de velhas formas de atendimento social revestidas de novas, como a solidariedade, o voluntariado e as parcerias. Responsabilizando as políticas sociais pelo déficit público e a recessão econômica e, conseqüentemente, traduzindo isso em cortes nos gastos sociais.

II – A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: tensão entre o preceito legal e as práticas políticas



O orçamento da seguridade social é o principal alvo na estratégia do Estado para reforçar o ajuste fiscal, implementado desde os anos 1990, no Brasil, notadamente no primeiro governo FHC, com uma política tributária regressiva que deu sustentação ao Plano Real. Em 1998, foi firmado acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e estipulada a meta de Superávit Primário com a crescente receita da seguridade social, através do aumento da carga tributária, que não se fez acompanhar das despesas. Dessa forma, há uma participação significativa da seguridade social na produção de superávit primário, através das desvinculações constitucionais, além de parcela dessas contribuições ficarem retidos na Conta Única do Tesouro Nacional, em desrespeito à Constituição Federal de 1988, confirmando-a como um importante instrumento do ajuste das contas públicas. Segundo (POCHMANN, 2005, p. 26);

O padrão de ajuste tem representado o aumento da carga tributária, que afeta indiscriminadamente os pobres, bem como o contingenciamento do gasto social, acompanhado de desvinculação das receitas fiscais sociais e da focalização das despesas em ações de natureza mais assistencial [assistencialista] do que a universalização de bens e serviços públicos.

Constituindo-se, dessa forma, numa “financeirização da riqueza”, sob o comando do setor público, afetando perversamente a grande maioria da população.

Segundo Soares (2003), o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica, faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. Dessa forma, passa a existir, segundo a autora, um outro projeto de “reintegração social” para atender os ditames neoliberais, com parâmetros diferentes daqueles que entraram em crise a partir do final da década de 1970, permanecendo a tese de que o capital mobiliza mecanismos de contra tendência para enfrentar as crises periódicas de sua reprodução, impondo redefinições nas suas práticas e a intervenção do Estado. Segundo (MOTA, 1995, p.121),

Na experiência fordista-keynesiana, os sistemas de seguridade social foram ampliadas por força das negociações entre empresas, sindicatos e instituições do Estado, enquanto que as experiências pós-fordistas, sob o influxo das idéias neoliberais, a tendência é de privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção do Estado.

Por conseguinte, segundo Behring (2003), o comprometimento da alocação de recursos, diga-se do financiamento da seguridade social, tende a ser pró-cíclico e



regressivo, ao invés de constituir-se como anticíclico, conforme padrão Keynesiano, permitindo apenas a existência de mecanismos compensatórios mínimos.

A atuação dos Governos no cumprimento das metas orçamentárias, mesmo em condições adversas, tem sido notável, particularmente no que se refere à dívida pública. O ajuste fiscal tem-se calcado principalmente no aumento da receita e na compressão dos investimentos públicos, diga-se dos gastos sociais. Notadamente depois de 1990, com os Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, em nome de um neoliberalismo tardio e da modernização.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), segundo Faleiros (2000), caracterizou-se pela maior abertura possível da economia aos capitais internacionais, inclusive eliminando os monopólios estatais, promovendo a privatização do patrimônio público e redução dos direitos sociais com a desregulamentação das leis trabalhistas. Nesse Governo, deu-se a implementação efetiva do receituário do Fundo Monetário Internacional - FMI, de Superávit Primário através de arrocho salarial, ajuste fiscal, redução do Estado, privatização e desregulamentação das leis trabalhistas, e “cesta básica” para atendimento à saúde, sob os moldes do Consenso de Washington.

Com o imperativo de conduzir a situação de adensamento do quadro macroeconômico do país e com vistas a atingir as metas do Superávit Primário - exigido pelo FMI - o governo induz a instalação de uma série de dispositivos constitucionais e financeiros de viabilidade desse modelo político econômico, a exemplo do Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente denominado de Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF), atualmente Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU é, de forma indireta e escamoteada, um desvio de recursos para a ciranda financeira, penalizando a área social.

Vale ressaltar, também, a criação de Medidas Provisórias, que restringiam, ainda mais, os direitos sociais, tendo como objetivo enxugar as despesas da máquina governamental e aumentar a arrecadação em detrimento dos investimentos nos gastos sociais, para dar estabilidade ao Plano Real.

No tocante à Política de Assistência Social, suas reformas propunham focalização nos mais pobres, ou seja, aqueles em situação de extrema vulnerabilidade ou risco social, em parceria com organismos não-governamentais e redução da intervenção estatal, que segundo Boschetti (2001, p.03), “torna a assistência social uma política cada vez mais *ex-post* e limita sua potencialidade preventiva”. Expressão dessa concepção foi a criação do Programa Comunidade Solidária, de cunho assistencial, seletivo e focalizado Segundo, ainda, essa mesma autora, a assistência e previdência no período analisado apresentavam



um caráter de seguro social, em detrimento de uma seguridade social ampliada e universalizada.

III – GOVERNO LULA: o enfrentamento da questão social

No primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), cuja marca política na campanha eleitoral tinha como destaque o campo social, foi eleito com grandes expectativas de mudança e perspectiva de realização de um sistema público de proteção social, condizentes com as legítimas demandas da população. Contudo, a tão prometida mudança de “modelo” foi frustrada pela continuidade e pelo aprofundamento da política econômica do Governo anterior. As investidas na área social deram lugar ao aumento do Superávit Primário, de 3,75% para 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2005, acordados com o Fundo Monetário Internacional (FMI), à ênfase nas contra-reformas constitucionais e programas recessivos, que adotou o ajuste fiscal para retomar a confiança do mercado e conter a inflação.

O Governo Lula inicia uma série de contra-reformas, com destaque para a Reforma da Previdência² uma das primeiras e mais incisivas reformas desse governo, justificada pelo falacioso “déficit da previdência” (GENTIL, 2007), revogando direitos conquistados na Constituição de 1988, limitando-se a realizar um novo reordenamento do Regime de Previdência dos Servidores, com rebaixamento do teto de benefícios, fortalecendo o emergente mercado da previdência complementar.

A alegação de déficit na seguridade social, notadamente na previdência social, é equivocada, uma vez que só no ano de 2005, apesar dos desvios da DRU, o orçamento da seguridade social segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social - ANFIP (2005) apresentou um superávit de R\$ 24 bilhões, contrariando o discurso da ortodoxia neoliberal que apregoa que esse sistema seria o responsável pelo rombo dos cofres públicos, dessa forma justificando, as sucessivas medidas adotadas para alcançar o ajuste fiscal.

Em consonância com o que vinha ocorrendo no campo econômico do país, em meados de 2005, ganhou força a conhecida proposta do “déficit nominal zero”, encampada pelo deputado Delfin Neto, que seria o “congelamento das despesas reais de custeio

² Emenda Constitucional 40/2003.



durante o prazo do programa e um aprofundamento das privatizações” (FOLHA DE SÃO PAULO apud FAGNANI, 2003, p. 09).

Na mesma linha, desse programa, o Ministério do Planejamento propunha uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC)³, de ampliação do ajuste fiscal e conseqüente redução do gasto social. “O principal alvo é a supressão de direitos sociais constitucionais conquistados em 1988” (FAGNANI, 2003 p. 09). Não obstante, os alvos prioritários das reformas encampadas com fins de ajuste fiscal seriam a Previdência Social, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o programa do Seguro Desemprego. Compreendidas como “benefícios previdenciários” e “outras obrigatórias” que juntas somavam 39% das despesas correntes do referido ano. Neste sentido, o “sucesso” do novo regime fiscal depende, substancialmente da redução dos gastos sociais e direitos sociais conquistados na Constituição Federal de 1988, a exemplo da previdência social e da LOAS e, a desvinculação constitucional de receitas associadas ao gasto social. Segundo Fagnani (2003, p. 13) “essas são duas das principais âncoras do novo regime fiscal proposto”.

Na área de assistência social, a proposta foi de um redesenho desta política, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Foram elaboradas e aprovadas, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na perspectiva de implantação do SUAS, e a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/SUAS 2005), constituindo-se uma conquista do ponto de vista da materialização das diretrizes da LOAS, em cumprimento de uma deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, mesmo em um contexto de privilegiamento da política econômica, em detrimento de investimentos na área social.

Apesar dos avanços, observa-se que esta política vem tendo uma baixa participação no orçamento da seguridade social, e nem sequer vem sendo contemplada no Orçamento Fiscal do Governo Federal. No ano de 2005, por exemplo, foi executado um orçamento em torno de R\$ 15,5 bilhões para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), equivalente apenas a 6,45% do orçamento da seguridade social (BOSCHETTI, 2006, p. 44), sendo destinado ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) R\$ 10,3 bilhões, correspondendo a 4,29% do orçamento da seguridade social, neste ano.

³ A referida PEC propõe um programa de ajuste fiscal a ser executado por um período de cerca de 10 anos. O objetivo é reduzir a razão dívida/PIB dos atuais 51,5% para 30%. Ao invés de focar no crescimento do PIB, o plano privilegia a redução da dívida, aumentando o superávit fiscal (dos atuais 4,5% para 7% do PIB) na proporção exigida para cobertura do déficit nominal (despesas primárias mais juros). Essa meta seria obtida pela redução das despesas correntes (cortes de 6,5 pontos percentuais do PIB) e pela desvinculação de receitas da União atreladas ao gasto social federal e transferências para estados e municípios. (FAGNANI, 2003, P. 07)



Em contrapartida, verifica-se um aumento de recursos para os Programas de Transferência de Renda, como o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa-Família, carro-chefe do Governo Lula, configurando-se, dessa forma, numa assistencialização das políticas sociais, visto que esse programa não se figura com direito constitucional, nem tão pouco tem reduzido, de forma estrutural, a pobreza. (BERHING, 2008; DRUCK, 2007; MARQUES, 2007).

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisa realizada por (LADEIRA, 2004, p. 02) constata que, pelos indicadores da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo Federal, do ano de 2004, “não há nenhum salto de qualidade em relação ao Governo FHC, frustrando expectativas de mudança”.

Observa-se um contexto de ajuste fiscal sob a égide neoliberal, de contingenciamento dos gastos sociais, em função do combate ao déficit público, ou seja, do contexto de retração do investimento no enfrentamento da questão social, promovendo o “desfinanciamento” da política social em geral e da assistência social em particular,

Dessa forma, observa-se uma tensão entre o preceito legal e as práticas políticas que vêm desmontando esta política pública, distanciando-a cada vez mais do campo dos direitos, se caracterizando por políticas focalizadas e seletivas.

Nesse sentido, o Governo Lula caracterizou-se, segundo alguns autores, por uma agenda de (contra) reformas e ajuste fiscal sob a égide neoliberal com manutenção de uma política econômica promotora do superávit primário, elevada carga tributária e investimento em políticas focalizadas, particularmente de transferência de renda, como estratégias de enfrentamento da questão social no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ANFIP. Análise da seguridade social em 2005. **Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social**. Brasília, ANFIP, 2006, mimeo.
- BERHING, Eliane Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.



_____, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In BOSCHETTI et all (Orgs.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 44-63

BOSCHETTI, Ivanete. Salete. Ferreira. As Políticas Brasileiras de Seguridade Social: Assistência Social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 03, Brasília, CFESS/ ABPESS/ CEAD/ NED/ UnB, 2000.

_____, NASCIMENTO, Jucileide Ferreira Do; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. A Política de Assistência Social no primeiro Governo FHC: Seletividade, Centralização e Pulverização. In: **Anais do X Congresso Brasileiro De Assistentes Sociais**, 2001, Rio de Janeiro. Trabalho, Direitos e Democracia: Assistentes Sociais Contra a Desigualdade. Rio de Janeiro: CFESS, ABEPSS, ENESSO, CRESS 7a Região, 2001. v. 1, p. 121-128.

_____, Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Revista Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 15, n. 1-2003, p. 57-96, 2003

BOSCHETTI, Ivanete Salete Ferreira e SALVADOR Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, nº 87, São Paulo: Cortez, 2006. p. 25-57

DRUCK, Graça e FILGUEIRAS, Luiz. **Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula**. *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol. 10, no. 1, pp. 24-34. Disponível em: < <http://www.scielo.br>

FAGNANI, Eduardo. Déficit Nominal Zero: a proteção social na marca do pênalti. **Carta Social e do Trabalho**, UNICAMP/IE, Campinas/SP, v. 1, n. 2, p. 5-18, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 03, Brasil: CEAD/ NED/ UnB, 2000.

FÓRUM BRASIL DE ORÇAMENTO (FBO). **Cadernos para discussão - Superávit Primário**. Brasília: FBO, 2005.



GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falha da crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSU, João. **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 29-36

LADEIRA, Silvia Cristina Guimarães. Análise das peças Orçamentárias do Governo Lula no Exercício de 2004: Desvendando o lugar da Seguridade Social, 2004, **Anais do XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, Fortaleza/ CE, 2004.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula**. *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol. 10, no. 1, pp. 15-23. Disponível em: < <http://www.scielo.br>

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social: Um estudo sobre as tendências de previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

POCHMANN, Márcio. Ajuste Fiscal, desajuste social. **Carta Social e do Trabalho**, UNICAMP/IE, Campinas/SP, v. 1, n. 2, p. 26-31, 2005.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre Social**. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2003.

YAZBEK, Maria. Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 77, São Paulo, Cortez, 2004. Pág. 11 a 27.