

A política de assistência social brasileira e o “neodesenvolvimentismo”: notas ao debate / *The politics of social assistance brazilian and “neo-developmentism”: notes to the debate*

MOSSICLEIA MENDES DA SILVA¹

Resumo: Este artigo trata da política de assistência social na contemporaneidade e sua relação com o neodesenvolvimentismo. O objetivo é discutir a atual configuração da referida política social, partindo do pressuposto de que existe um processo de tensionamento na política de assistência social, que se expressa nas importantes diferenças em termos de recursos investidos na implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), incapaz de financiar a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, e os largos investimentos em Programas de Transferência de Renda (PTR). Procuraremos demonstrar que esta lógica é funcional ao projeto neodesenvolvimentista e, em última instância, ao atual regime de acumulação.

Palavras-chave: assistência social; neodesenvolvimentismo; capital financeiro.

Abstract: This article is about the social assistance policy in contemporaneity and its relationship with the neo-developmentalism. The goal is to discuss the current setting of social policy assuming there is a process of tension in social assistance policy, that is expressed in the important differences related to the resources invested in the implementation of the Unified Social Assistance System (Usas), unable to finance the implementation of a network of a good quality public social assistance services, and the wide investments in the Income Transfer Programs

1 Graduada em Serviço Social pela Faculdade Leão Sampaio, Juazeiro do Norte-CE; mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; bolsista da Capes.

(ITP). We aim to show that this logic is functional to the neo-developmental project and, ultimately, to the current accumulation regime.

Keywords: social assistance; neo-developmentalism; financial capital.

Artigo ora apresentado tem como objeto de análise a política de assistência social brasileira e sua relação com o neodesenvolvimentismo, discutindo a atual tendência de prevalência dos Programas de Transferência de Renda (PTRs) sobre os demais serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Partimos do pressuposto de que a expansão e a centralidade da política de assistência social no atual cenário brasileiro não podem ser compreendidas fora do contexto mais amplo de um processo societário, cujas determinações fundamentais somente podem ser identificadas no movimento de restauração do capital. Tal constatação nos remete à necessidade de discutirmos algumas tendências contemporâneas do capital, entendendo que fazem parte do processo de produção e reprodução das relações sociais.

A política de assistência social assume centralidade como principal estratégia de combate à pobreza no país e vem se consolidando, principalmente pela prevalência dos PTRs. Deste modo, a implementação do Suas, com a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, encontra-se fortemente tensionada pelos poucos recursos que lhes são direcionados.

A assistência social se expande em um processo de profunda retração das demais políticas de seguridade social, consolidando a perspectiva de focalização e seletividade. Ao priorizar a transferência de renda mínima, como patamar básico de uma modalidade de proteção social que despreza padrões universais e públicos, a política governamental se localiza dentro de um projeto de desenvolvimento, que se propõe a congregar crescimento econômico e desenvolvimento social, o neodesenvolvimentismo.

A política de assistência social, nos moldes como vem sendo efetivada, mantém relação com o neodesenvolvimentismo, ao estabelecer uma modalidade de intervenção nas expressões da “questão social” – de teor assistencialista, focalista e seletivo – compatível com este ideário, na medida em que se constitui em uma importante estratégia de enfrentamento das contradições cada vez mais exacerbadas do sistema capitalista.

Deste modo, o presente trabalho objetiva discutir a atual configuração da política de assistência social na sua relação com o neodesenvolvimentismo, partindo do pressuposto de que existe um processo de tensionamento na política de assistência social, que se expressa nas importantes diferenças em termos de recursos investidos na implementação do Suas, incapaz de financiar a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, e os largos investimentos em PTR. Procuraremos demonstrar que essa lógica é funcional ao projeto neodesenvolvimentista e, em última instância, ao atual regime de acumulação.

A dinâmica financeira do capitalismo contemporâneo

Acumulação financeira, nos termos de Chesnais (2005, p. 37), é o processo de “centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que tem por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços”. Nesse plano, portanto, a fração burguesa objetiva “fazer dinheiro” sem sair do âmbito das finanças, ou seja, sem a medição imprescindível da produção, donde se constata que sua base de sustentação é a especulação, o fetiche do capital e as transações por meio de capital fictício.

Com efeito, o fundamento deste processo é a intensificação de exploração do trabalho, já que a riqueza não provém de outra fonte

senão esta. Como o capital movimentado no mercado financeiro é parte da mais-valia produzida, cabe ao capital industrial incrementar as estratégias de sua extração, entre as quais a desregulamentação e a precarização do trabalho são importantes demonstrações.

A dívida pública tem sido um dos principais mecanismos de transferência efetiva de riqueza para o mercado financeiro. A criação de mercados de obrigações com transações liberalizadas possibilitou aos países de industrialização avançada, mas também nos países emergentes, procederem a “titulação” dos compromissos da dívida pública, com vistas a cobrirem seus déficits orçamentários. Assim, os Estados passaram a fazer aplicações de bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro (CHESNAIS, 2005). O serviço da dívida pública consiste em os Estados cumprirem seus compromissos monetários de pagar os juros devidos aos proprietários dos títulos da dívida pública, o que implica uma intensa pressão dos mercados financeiros sobre os governos.

Ainda de acordo com Chesnais (1996), a incorporação das economias “emergentes diretamente às redes das finanças se deu no início da década de 1990 e representa a etapa mais recente da mundialização financeira. Essa incorporação teve no endividamento destes países um de seus principais marcos. Os capitais excedentes nos mercados centrais configuraram a condição que viria atender às necessidades destes países para cobrirem seus déficits. As taxas de juros foram multiplicando-se, tornando esses países incapazes de cumprirem seus compromissos, levando-os a novos empréstimos, cujo efeito foi a dominação política, econômica e cultural.

As políticas de ajuste estrutural, impostas pelo FMI, visavam criar as condições para que estes países emergentes, entre outras coisas, passassem a cumprir suas obrigações financeiras. Desse processo, são elucidativas as medidas do governo Fernando Henrique Cardoso, sobretudo com a criação do real e, não menos importante, as privatizações, que, combinadas a outras estratégias, implicaram na adequação de

seu governo aos ditames do mercado financeiro internacional. Este quadro não sofreu alterações substanciais nos governos seguintes.

Importa ressaltar que a dívida pública tem sido um foco central de pressão desses mercados sob os governos, chegando a exercer um poder opressivo,² que dissipa as possibilidades de distribuição de renda efetiva e consolidação de políticas sociais universais. Ao adentrar em países como o Brasil, esses capitais beneficiam-se de isenções fiscais e das altas taxas de juros que ganham sobre os ativos da dívida. As fabulosas cifras envolvidas nesses processos sempre são superiores à capacidade produtiva dos países, isto é, ao seu PIB.

Os Estados nacionais passam a ter como credores operadores financeiros, que, sem nenhuma regulação, influenciam taxas de câmbio, atacam ao bel-prazer as moedas dos países, ditam qual economia é ou não segura, interferindo assim, diretamente, nos investimentos em tais países, e podem mesmo criar crises monetárias autor-realizáveis. À mercê desta poderosa oligarquia financeira, os Estados têm, muitas vezes, para com eles, compromissos que ultrapassam seus orçamentos. Dessa maneira:

(...) recursos financeiros oriundos da produção, arrecadados e centralizados pelos mecanismos fiscais, por meio da dívida pública, tornam-se cativos das finanças, que se apropriam do Estado, paralisando-o. Este passa a ser “reduzido” na satisfação das necessidades das grandes maiorias, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro (IAMAMOTO, 2008, p. 117-118).

Sabemos que o Estado não produz diretamente mais-valia,³ mas se apropria de parte dela sob a forma de impostos,⁴ contribuições e

2 Embora saibamos que esse processo não é algo natural e inevitável, mas, sobretudo, resultado de opções políticas delimitadas.

3 Há exceções como no caso de algumas empresas estatais, a Petrobras, por exemplo.

4 Essa constatação leva necessariamente à consideração de que a formatação tributária de um país é determinante no modo como se compõe o fundo público. Isto é, em países como o Brasil, cuja carga tributária é historicamente regressiva, sob as rendas mais baixas os abatimentos são mais opressivos.

taxas, que vão compor o fundo público. Este atua diretamente na reprodução do capital, seja na reprodução da força de trabalho ou no “socorro” ao capital em tempos de crise, entre outros artifícios. “Atua constituindo ‘causas contrariantes’ à queda tendencial da taxa de lucros, interferindo no ritmo da circulação de mercadorias e dinheiro” (BEHRING, 2010, p. 21). O fundo público é constantemente objeto de disputa para reprodução da força de trabalho e para valorização do capital. Importa-nos aqui destacar a canalização do fundo público para a valorização do capital, seja pelo cumprimento dos compromissos monetários com o serviço da dívida pública e/ou pela intervenção direta no auxílio à superação de crises financeiras como a de 2008.

No Brasil, especificamente, essas duas vias afetam diretamente as políticas de seguridade social, já que, para arcar com os compromissos da dívida, atender aos ditames da oligarquia financeira e socorrê-la em tempos de crise, tem-se feito sempre a opção de desviar recursos do orçamento da seguridade social para tal façanha.

A opção político-governamental pela execução de uma política de estabilidade econômica, tendência que se consolida nos governos FHC e se mantém nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, faz com que o compromisso com os serviços da dívida sejam prioridade, ainda que sob patrocínio de largas parcelas do orçamento da seguridade social. A formação de superávits primários tem sido uma tarefa diária do governo nos últimos anos, do qual os intensos cortes orçamentários têm sido ilustrativos. Um artifício profícuo utilizado para a composição desses superávits primários tem sido, sem dúvida, a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que possibilita a transferência de recursos *exclusivos* da seguridade social para o Orçamento Fiscal. De acordo com Salvador (2010), desde a entrada em vigor da DRU, de 2000 até 2008, foram removidos da seguridade social mais de R\$ 300 bilhões.

A corrida pelos superávits primários, que garantem liquidez aos investidores em títulos da dívida, não tem tréguas, e a contenção de

gastos para garanti-la é pauta contínua de governo. Em revelia ao discurso do mercado como ente autorregulável, totalmente independente do Estado, o que se processa é um conjunto de práticas discriminatórias, compadrio e privilégio da classe rentista do capitalismo, que permitem “permanente e concreto açambarcamento da riqueza social por uma aristocracia capitalista privilegiada e bem posta no Estado” (PAULANI, 2010, p. 110).

Esta política de estabilidade econômica não apagou uma questão de extrema relevância: a pobreza e a desigualdade social. Ao contrário, aprofundou drasticamente as contradições da sociedade burguesa. Como os resultados do neoliberalismo e da financeirização da economia foram desastrosos do ponto de vista social, além de não atingirem os resultados esperados em termos de retomada do crescimento econômico, os próprios organismos multilaterais foram obrigados a reconhecer a necessidade pujante de minimizar as profundas contradições inerentes aos processos em tela.

O combate à pobreza passa ao centro das proposições das políticas sociais, embora sob o viés focalista e seletivo. Pensar a relação da centralidade desses programas assistenciais de combate à pobreza como medida de equilíbrio frente às profundas contradições dos ajustes estruturais implica partir da consideração de que as diretrizes neoliberais ortodoxas parecem não ser suficientes para construir o consenso necessário à sua livre reprodução. É neste contexto que novas ideologias e perspectivas teóricas, que se reclamam capazes de implementar um novo modelo de desenvolvimento que equalize crescimento econômico e avanço social, tornam-se imprescindíveis. Destacaremos o neodesenvolvimentismo como expressão político-ideológica deste movimento e como a assistência social se insere em tais processos macrosociedadeis.

A política de assistência social e sua relação com o neodesenvolvimentismo

O neodesenvolvimentismo é um fenômeno recente, cujo espraiamento no plano político e econômico brasileiro se dá a partir dos governos Lula da Silva.

Segundo Sampaio Júnior (2012), o chamado neodesenvolvimentismo seria a expressão teórica disseminada no sentido de caracterizar um “novo ciclo de desenvolvimento” consolidado a partir do segundo governo Lula. Tais concepções, segundo o autor, estariam assentadas na:

(...) modesta retomada do crescimento econômico, após quase três décadas de estagnação a lenta recuperação do poder aquisitivo do salário após décadas de arrocho, a ligeira melhoria na distribuição pessoal da renda, o *boom* de consumo financiado pelo endividamento das famílias e a aparente resiliência do Brasil perante a crise econômica mundial (Idem, p. 679).

Este cenário, portanto, aparece como elemento fundamental no desenvolvimento e consolidação de um “novo consenso de classe” que tem por objetivo universalizar um novo projeto de desenvolvimento para o país, estratégia fundamental para viabilização da dominação burguesa, face aos assombrosos estragos da ortodoxia neoliberal.

Diante desse quadro crítico de deslegitimação do projeto neoliberal, o capital necessita, cada vez mais, de respostas que não só garantam a normalidade das taxas de lucro, mas também amenizem a condição dos *derrotados* e estabeleçam um consenso mínimo em torno das transformações ocorridas (MARANHÃO, 2009, p. 214).

Assim, o neodesenvolvimentismo se desenvolve e dissemina, por meio de diversos mecanismos e “aparelhos privados de hegemonia”,

quando o neoliberalismo puro entra em colapso, com uma profunda crise de legitimidade.

Enquanto pauta teórica dos estudos políticos e econômicos de um conjunto de ideólogos e intelectuais orgânicos da burguesia brasileira, cujo conjunto de produção coaduna diferenças e peculiaridades, imprecisões e até mesmo contradições, existe uma ideia motriz comum: consolidar uma conciliação entre a programática ortodoxa do ideário neoliberal com aspectos do velho desenvolvimentismo. Com isto:

(...) o desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 679).

Assim, se defende a constituição de uma espécie de “terceira via”, cujo objetivo central consistiria em congregar, em um mesmo patamar de governabilidade, crescimento econômico, com incentivo ao livre mercado global financeiro e desenvolvimento social, ou, em termos mais claros, conciliar pares incompatíveis: valorização do capital e equidade social (MOTA, 2012).

Castelo (2010) caracteriza o neodesenvolvimentismo como:

(...) uma estratégia de desenvolvimento alternativo aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao “populismo burocrático”, representado por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo (...) cujo principal objetivo é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do

país (...) um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na “questão social” (p. 194).

Ao congregar, em seu arcabouço teórico-ideológico, ortodoxia econômica e populismo, o neodesenvolvimentismo propõe um novo equilíbrio da ação do Estado como ente regulador: garantir as condições para um mercado dinâmico e desenvolver estratégias de diminuição das desigualdades sociais e das iniquidades geradas pelo ideário neoliberal nas últimas décadas.

Se o neodesenvolvimentismo não chega a se constituir em um corpo teórico sofisticado e coerente, já que padece de inúmeras contradições em termos de conceitos e ideias, no plano da consolidação de estratégia político-governamental suas diretrizes parecem direcionar os últimos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Longe de assegurar a falaciosa façanha de garantir outro patamar de desenvolvimento, o neodesenvolvimentismo, como programa de política social e econômica, vem assegurando certo nível de legitimidade, ainda que de nenhum modo se constitua em um projeto alternativo ao neoliberalismo ou aos interesses da burguesia nacional e internacional.

E, neste sentido, o neodesenvolvimentismo não figura entre nós – seja como objeto de debate ou como pauta de política de governo – meramente como resultado aleatório de produções descontextualizadas ou de decisões político-governamentais de criação pura e exclusivas do Estado brasileiro. Antes, tal processo se realiza dentro de um movimento mais amplo, cujas determinações somente podem ser pensadas dentro das estratégias de restauração do capital em nível mundial.

Nisto, o papel de diversas organizações mundiais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial, na formulação e divulgação de “novas estratégias e políticas de desenvolvimento” foi fundamental. Assim, articulou-se “um grande esforço dos organismos internacionais para adequar o discurso do desenvolvimento econômico

e social, possibilitando a criação de um novo consenso mundial”. É neste movimento que, no Brasil:

(...) essas novas diretrizes de desenvolvimento são apropriadas pelas diversas instituições ligadas à burguesia brasileira, que passam a transformar as novas diretrizes de desenvolvimento em estratégias políticas concretas adequadas à realidade nacional. É através das diretrizes formuladas pelos organismos internacionais que os vários intelectuais orgânicos da burguesia brasileira têm elaborado e socializado novas promessas de desenvolvimento econômico e social com o objetivo de construir um novo quadro ideológico que permita a construção de um amplo consenso social em torno do projeto particular da burguesia brasileira (MARANHÃO, 2009, p. 36).

O ideário e conjunto de práticas de base neodesenvolvimentistas estão no cerne de uma profunda inflexão na estratégia do capital mundial, que opera no sentido de constituir novas bases que legitimem o atual estágio de acumulação, que possam “atenuar” os estragos do processo de hegemonia financeira sob o receituário neoliberal, sem, no entanto, colocar impedimentos ao ciclo de valorização do capital.

Tal processo assume as particularidades do Brasil, articulando dentro do projeto neodesenvolvimentista, elementos de desenvolvimentismo popular (por exemplo, o Programa Bolsa Família-PBF e o aumento do salário mínimo) e elementos do desenvolvimentismo capitalista (organização de grandes empresas a partir da indução do Estado) (ALVES, 2013).

De acordo com o autor, o neodesenvolvimentismo, como estratégia de governabilidade, está assentado no seguinte tripé: Programas de incentivo estatal à oligopolização da economia (fortalecimento de grandes grupos econômicos privados com apoio do BNDES); Programas de investimentos públicos em infraestrutura – com ou sem parceria público-privada; e Programas estatais de transferência de renda

(bolsas, salário-mínimo e formalização salarial) visando à valorização do mercado interno de consumo.

Ao coadunar diferentes interesses, o projeto neodesenvolvimentista supõe a conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social, remetendo à ideia de se constituir um patamar de desenvolvimento capaz de atender diferentes interesses de classes. Tal projeto aparentemente tem alçado um saldo positivo que se expressa na atual colocação do Brasil na nova geopolítica mundial, alcançando uma posição de “destaque no cenário global”, com crescimento econômico, aumento no emprego formal e diminuição da miséria e pobreza extrema.

Uma análise mais rigorosa do atual contexto nos revela, entretanto, que a desigualdade social no Brasil continua extenuante, pois 1% dos brasileiros detém uma renda que equivale a toda a renda dos 50% mais pobres. O salário mínimo teve um aumento real (de cerca 55%, entre 2003 e 2011, conforme Dieese) e o nível de emprego formal também cresceu. Entretanto, Pochmann (2012) aponta que esse processo vem se dando nas áreas de menores salários tendo como contraponto a retração do campo de emprego de maiores rendimentos, o que ocasiona o reforço da classe que está na base da pirâmide social, consolidando na emergência uma “nova classe média”.

Se os números de miséria e pobreza extrema diminuíram – principalmente em função dos PTRs – não podemos aferir que vem se realizando uma transferência de renda efetiva. Basta atestarmos que “80% da dívida pública estão em mãos de algo como 20 mil pessoas, as quais, sozinhas, recebem um valor dez vezes maior que os 11 milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Família” (PAULANI, 2010, p. 114).

Conforme sinalizamos, o neodesenvolvimentismo é o projeto de desenvolvimento compatível com o atual regime de acumulação, que, para garantir o processo de valorização do capital, emprega uma política de criação de condições macroeconômicas para o crescimento da economia capitalista. Por outro lado, para enfrentar as consequências

nefastas do capitalismo hipertardio e seu regime de acumulação destrutiva, constitui as bases de um novo padrão de enfrentamento da questão social que centraliza, sobremaneira, os programas de alívio à pobreza.

Ou seja, se desenvolve um processo de contínua destruição de um patamar de proteção social universal – ao proceder a intensas contrarreformas na previdência e na saúde – enquanto hiperdimensiona a política de assistência social, desarticulando-a das demais políticas de seguridade social

De um lado, abre-se a possibilidade de investir capital excedente em nichos de mercados altamente potentes como a área de saúde e previdência – o que corresponde a responder ao processo de supercapitalização pela canalização de capital nos serviços sociais –, com sua patente privatização. Do outro, como “medida de equilíbrio”, recomenda-se aos Estados nacionais o desenvolvimento de programas assistenciais de alívio à pobreza. Estes programas, além de intervirem diretamente numa questão evidente e “perigosa”, passam a dar conta de uma superpopulação relativa, dotando-a de condições de acesso ao consumo básico, o que não deixa de ser uma forma de manter essa população economicamente ativa.

Alguns dados dos orçamentos da União permitem elucidar como se expressa este movimento de expansão da assistência social, em detrimento das demais políticas de seguridade social. Em nota técnica do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2011, há uma importante análise acerca das variações nos montantes de recursos destinados a cada política, relativos ao período de 2003 a 2010. Descontando a inflação em cada período, a nota demonstra que o gasto com a função assistência social cresceu 230,8% (passou de 12,2 bilhões, em 2003, para 40,6 bilhões, em 2010). O crescimento do gasto com assistência social ocorreu principalmente com a expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Com a função previdência social, os gastos públicos aumentaram, no período em questão, 60,49% (128,5 bilhões). Este crescimento é resultado,

principalmente, do reajuste do salário mínimo. A função saúde cresceu 44,1% (17 bilhões). Como se percebe, há um crescimento significativamente superior na assistência social, ainda que em termos de valores as outras duas políticas ainda detenham um montante de recursos maior. Mas esse dado expressa a importância que tal política vem assumindo, ganhando relevo face às demais.

Esta tendência também se mantém em 2011 e no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2012. Ainda nos valendo da referida nota técnica do Inesc, podemos comparar os valores autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011 e constatar que o aumento relativo na assistência social se mantém. Na assistência social, o crescimento é de 21,26%, na previdência social de 8,75% e na saúde de 10,09%. Isso significa que, ao longo dos anos citados, a assistência social mantém uma tendência ascendente bem superior às demais. Ainda que em valores reais a previdência social e a saúde tenham recursos superiores, seus crescimentos têm sido pífios em relação à assistência social. Considerando o histórico descaso e *status* de “prima pobre” no âmbito da seguridade, a assistência social tem logrado outro patamar nas prioridades governamentais, o que certamente não é por acaso. Mas, é expressão da modalidade de política social e da concepção de proteção social compatível com as necessidades da acumulação no estágio contemporâneo do capital.

A aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, condensa e materializa as deliberações da IV Conferência, definindo as bases de um novo padrão de gestão para a assistência social. É sob as designações desse instrumento que se aprova, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), regulamentando a implementação do Suas.

O Suas é um modo específico de gestão da política de assistência social com comando único, que tem como diretrizes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil; finan-

ciamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação (PNAS, 2004, p. 23).

O movimento de regulamentação da área tem sido um avanço importante, mas o modo pelo qual o Suas vem sendo implementado ainda é carregado de uma série de limitações que dificultam substancialmente a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais de fato pública e de qualidade.

Conforme procuramos demonstrar em nossa Dissertação de Mestrado, defendida recentemente (SILVA, 2013), existe um processo de tensionamento na política de assistência social relacionado à lógica de financiamento da política, que se expressa nas importantes diferenças em termos de recursos investidos na implementação do Suas, incapaz de financiar a consolidação de uma rede de serviços socioassistenciais pública e de qualidade, e os largos investimentos em PTRs.

Os PTRs existentes no governo FHC são unificados a partir de 2003, na transição para o governo Lula, consolidando o PBF, no âmbito do Programa Fome Zero. Estes programas se utilizam do mecanismo de repasse monetário direto, sem contribuição prévia, para famílias pobres e apresentam em seus objetivos o incentivo ao acesso às políticas de educação, saúde e também de trabalho.

As políticas de combate à pobreza também se caracterizam pela consideração do mínimo fisiológico para sobreviver, daí o caráter restrito e limitado, por exemplo, dos benefícios dos PTRs. Estes inserem-se funcionalmente no imperativo das políticas compensatórias, emergenciais e focalizadas (PASTORINI; GALIZIA, 2006).

A política de assistência social, ao centralizar os PTRs, ajusta-se ao ideário neodesenvolvimentista quando garante certo patamar mínimo de transferência de renda e contribui para a ampliação do mercado interno. Neste sentido:

(...) eis o segredo do neodesenvolvimentismo: a adoção de políticas redistributivas que operam na linha de menor resistência do capital criando, nas condições da crise crônica de superprodução do capitalismo mundial, expectativas de capacidade aquisitiva em mercados de grande porte como o Brasil, produzindo, deste modo, a ilusão do desenvolvimento como realização das necessidades humanas das massas marginais. Entretanto, o que ocorre é a vigência do imperativo abstrato de “realização” do capital que não consegue, nas condições de sua crise estrutural, realizar efetivamente a construção de sistemas universais de bem-estar social para o mundo do trabalho (ALVES, 2013, p. 06).

A opção por uma política de assistência social assentada na transferência de renda mínima – que financia o capital bancário, eleva os indicadores de desenvolvimento social, ao “tirar da miséria” milhões de famílias pelo critério de renda *per capita*, além de garantir outros indicadores positivos em áreas como saúde e educação – é extremamente funcional ao atual contexto.

A bancarização dos benefícios monetários dos PTRs também são expressão desse movimento, pois ao mesmo tempo que garante o alívio imediato da pobreza, bem como a reprodução de uma superpopulação relativa, transfere recursos diretamente da seguridade social para remunerar o capital que porta juros para a operacionalização destes programas (SILVA, 2010).

Para constataremos a prevalência dos PTRs e sua patente importância em termos do aumento de recursos no âmbito da assistência social, vejamos alguns dados da primeira década dos anos 2000. Os dados permitirão perceber a significativa desproporcionalidade entre os recursos investidos no PTR e os investidos em todos os programas e serviços do Suas. Em nota técnica divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), podem ser observados dados que indicam um incremento real significativo no campo da assistência social, partindo de R\$ 11,2 bilhões, em 2002, para R\$ 35,8 bilhões, em 2009

(MDS, 2010). Quando se analisam apenas os dados relativos aos programas, projetos e serviços, sem contabilizar os PTRs, temos um achado significativo. Ou seja, os dados indicam um aumento de R\$ 2 bilhões, em 2004, para R\$ 2,7 bilhões, em 2009, configurando aumento de 35% dos recursos no exercício de 2009 em relação a 2004.

Entretanto, se pegarmos os valores relativos ao PBF veremos explicitamente aquela discrepância que ressaltávamos. No ano de 2009, foi investido nesse programa, especificamente, o montante de R\$ 12,7 bilhões no atendimento a 12.370.915 famílias, o que representou um aumento real de 91,6% no volume de recursos aplicados e de 88,1% no número de famílias atendidas em relação ao ano de 2004 (MDS, 2010). Portanto, enquanto que para todo o complexo que constitui o Suas ocorreu um aumento de 35% na alocação de recursos do ano de 2004 a 2009, para o PBF esse valor foi de 91,6%, considerando-se o mesmo intervalo de tempo (2004 a 2009).

Ainda nesta lógica de argumentação, vejamos como essa tendência se mantém em 2010 e 2011.

Tabela 1. Distribuição de recursos pelo MDS nos anos de 2010 e 2011

Programa/ Benefício/ Proteção Social	Ano de referência	Valor R\$	Ano de referência	Valor R\$
Programa Bolsa Família	2010	14.377.505.565,00	2011	17.361.880.045,00
BPC e RMV	2010	21.956.580.903,21	2011	24.609.209.737,14
Proteção Social Básica	2010	832.256.960,83	2011	918.161.400,24
Proteção Social Especial	2010	543.863.692,28	2011	614.378.253,39
Total		37.710.207.121,33		43.503.629.435,77

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2012).

A análise destes dados permite constatar que o montante de recursos é significativamente superior nos PTRs (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada/Renda Mensal Vitalícia), em detrimento dos serviços do Suas que compõem a proteção social básica e proteção social especial (PSB/PSE), mantendo a tendência constatada no período entre 2004 e 2009. Analisando os dados, temos que o aumento real no Programa Bolsa Família chega à soma de quase R\$ 3 bilhões e no Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia o crescimento é de aproximadamente 2,5 bilhões, enquanto que nos serviços de proteção social básica e proteção social especial o aumento não chega aos R\$ 100 milhões.

De fato, houve expansão no número de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) cofinanciados e municipais e/ou regionais. Em 2003, existiam no Brasil 454 Cras cofinanciados pelo MDS. Em 2011, o número de Cras chega a 7873, entre cofinanciados e próprios dos municípios. Em relação aos Creas, também há um aumento significativo. Em 2009, eles totalizavam 1.200. Em 2011, chegaram ao número de 2.155 (MDS, 2012).

Mas, desde aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), essas implantações vêm ocorrendo de modo precarizado, fragmentado e sem as devidas condições. Parece muito mais resultado de uma imposição legal do que a implementação de equipamentos com os requisitos necessários para um serviço de qualidade.

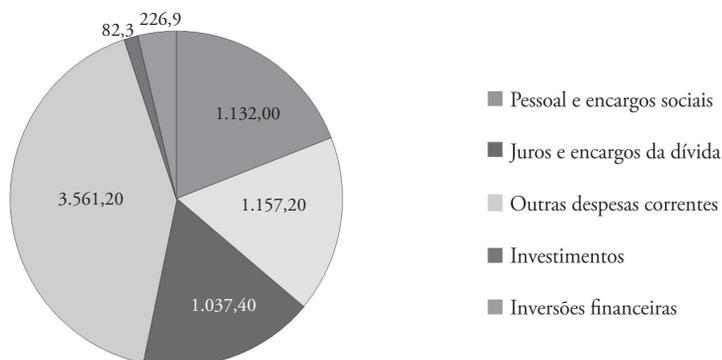
A explanação destes dados visa problematizar as diferenças reais em termos orçamentários entre os PTRs e os demais serviços do Suas. Nossa argumentação não pretende contestar a necessidade objetiva do PBF, tampouco negar sua validade como mecanismo de transferência de renda, embora reconheçamos seus limites estruturais e sua forma limitada pelo caráter radicalmente seletivo, pelos irrisórios valores dos benefícios e, sobretudo, pelo fato de que, contrariando o

discurso recorrente, o PBF não tem o poder de erradicar a pobreza e a desigualdade social.

Também não afirmamos com isso que o Suas possa resolver as mazelas provenientes da pobreza, da desigualdade social, do desemprego estrutural e da precarização do trabalho. O que procuramos colocar em pauta de discussão é que a centralidade da assistência social se efetiva pela via dos Programas de Transferência de Renda, em detrimento de ampliação de investimento em outras políticas sociais, inclusive o próprio Sistema Único de Assistência Social. Além disso, destacar que este processo é largamente determinado pelo fato concreto de que parte significativa do orçamento das políticas sociais é apropriado pelo grande capital, principalmente sua fração financeirizada.

Analisando o período entre 2003 e 2010, a partir da distribuição orçamentária da União por Grupos de Natureza de Despesa, podemos observar a manutenção de uma política macroeconômica de defesa dos interesses dessa fração do capital.

Gráfico 1. Execução Financeira do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social por Grupo de Natureza da Despesa – 2003 a 2010 – em R\$ bilhões



Fonte: Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2011).

Conforme verificamos neste gráfico, o montante de recursos investidos com amortização da dívida, juros e encargos da dívida é quase o equivalente ao grupo “Outras Despesas Correntes”. Estas despesas incluem, entre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), transferências a estados e municípios e custeio (Tribunal de Contas da União – TCU).

Ainda com relação à gestão da dívida pública, não houve inflação nos anos seguintes. O Inesc (2012) destaca que:

(...) em termos reais, o desembolso do Orçamento Fiscal e Seguridade de 2011 retraiu em 0,6 % em relação a 2010. Enquanto os valores desembolsados em 2010 foram de R\$ 1,17 trilhão, a soma dos valores pagos e de restos a pagar chegou a R\$ 1,16 trilhão em 2011. O corte orçamentário é resultado direto do contingenciamento de R\$ 50 bilhões e do superávit primário adotado no primeiro ano do governo Dilma. Em 2011, o superávit primário do Governo Central (Tesouro, Previdência e Banco Central) atingiu R\$ 93,5 bilhões frente a um superávit de R\$ 78,8 bilhões, apurado em 2010, registrando-se um aumento de R\$ 14,7 bilhões ou 18,7% (p. 4).

Conforme salientamos, a política de gestão da dívida tem priorizado a formação de superávits primários e recursos que deveriam ser investidos na seguridade social são canalizados para aquele fim, sobretudo, por meio da Desvinculação de Receita da União (DRU).

Considerações finais

Diante das questões expostas, podemos depreender, que nos últimos governos, teve continuidade uma política de compromissos com o capital financeiro, que mantém em paralelo retrocesso as políticas de seguridade social. Afirmamos que às políticas de ajuste econômico é combinado o incremento das políticas assistenciais, que têm possibilitado a expansão da assistência social, principalmente, via Programas de Transferência de Renda.

A articulação entre incentivo estatal ao capital e manutenção de uma política econômica favorecedora do capital financeiro com políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, que articulam a constituição de um novo consenso mínimo, expresso em um projeto neodesenvolvimentista, nos remete à necessidade de ampliar nossas discussões e compreender em que medida essa lógica incide sobre a funcionalidade da política em questão ao projeto societário capitalista.

Quando problematizamos a funcionalidade desta política de assistência social, assentada na transferência de renda, ao ideário neodesenvolvimentista, devemos considerar a legitimidade política que ela vem conferindo ao projeto em curso, que se expressa na massiva aprovação de tais programas entre as classes mais pobres. Ela se mostra ainda mais compatível quando processa um movimento de despolitização da pobreza e da desigualdade social, transformando-as em problemas a serem “administrados”, via modalidade específica de política social compensatória.

Ao longo deste artigo apresentamos dados orçamentários relativos aos governos Lula da Silva e início do governo Dilma Rousseff, demonstrando a tendência e centralidade dos PTRs como principal estratégia de combate à pobreza. A manutenção destas tendências ao longo do governo Dilma Rousseff requer análises críticas que contribuam para desvendar a realidade. Certamente nossos estudos acerca da política de assistência social nos remeterão a tais análises. Por hora, é possível considerar que não se processaram mudanças substanciais na política macroeconômica e na direção social da política de assistência social.

Em 2012, opera-se o aprofundamento da transferência de renda condicionada com o lançamento do Brasil Carinhoso. Essa ação é integrada ao Plano Brasil Sem Miséria, e visa, segundo o MDS, intensificar esforços de erradicação da extrema pobreza na primeira infância (crianças entre 0 e 6 anos de idade), sendo posteriormente ampliado, para atender também famílias com crianças e adolescentes na faixa de 7 a 15

anos. Tal ação deveria reduzir em 40% a extrema pobreza e retirar 5,6 milhões de crianças de 0 a 15 anos da miséria, conforme estimativas realizadas pelo MDS.

Enquanto se investe na ampliação do Programa Bolsa Família, diminuindo os números de pobreza e desigualdade social, exclusivamente pelo critério da renda *per capita*, importantes parcelas do orçamento público continuam sendo canalizadas para o capital financeiro, por meio do pagamento da dívida pública. Do Orçamento Geral da União, executado em 2012, 43,98% foram para juros e amortização da dívida, enquanto que para assistência social foram 3,15%, para saúde 4,17, e previdência social 22,47%. Em 2013, esses números foram: 40,30% para juros; amortização da dívida 30,41%; para assistência social 3,41%; para saúde 4,29%; e para previdência social 25,11%. Por fim, para 2014, o governo já anunciou um corte no Orçamento Geral da União que chegará a R\$ 44 bilhões, para garantir superávit primário.

Parece-nos que o cenário atual é de profunda inflexão no campo das políticas sociais e requer cada vez mais o desvendamento do fetiche do suposto “desenvolvimento econômico e social”, e exige estudos assentados em uma perspectiva analítica crítica. Exige, antes de tudo, articulação de forças sociais das classes populares na luta pela efetivação de direitos e, sobretudo, pela construção de uma sociedade radicalmente oposta a que temos atualmente.

Referências

ALVES, G. *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>>. Acesso em: 24/08/2013.

BEHRING, E. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.) *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Nota Técnica sobre financiamento da assistência social no Brasil*. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/guias/folder.2011-03-24.5945822549/Nota%20Tecnica%20Financiamento%20da%20AS%20Final.pdf>>. Acesso em: 27/09/2011.

_____. *Nota Técnica: Censo SUAS 2010: Módulos CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual e Entidades conveniadas*. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/legislacao/14303762512281.pdf>>. Acesso em: 12/09/2012.

_____. *Relatórios de Informações Sociais*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 02/05/2012.

_____. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social – NOB-RH/SUAS 2007*. Brasília: MDS, 2008.

_____. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: _____. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 191-211.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. (Org.) *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-68.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2. ed. São Paulo: Cotez, 2008.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos *Nota Técnica nº 174. PLOA 2012: a necessidade de um desenvolvimento em favor da efetivação dos direitos, 2011*. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2011/nota-tecnica-174>>. Acesso em: 26/04/2012.

_____. *Nota Técnica nº 177. Governo Dilma executou o orçamento 2011 com freio puxado, 2012*. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2012/o-governo-dilma-executou-a-politica-fiscal-em-2011-com-o-freio-puxado/>>. Acesso em: 26/04/2012.

MARANHÃO, C. H. M. C. *O “novo” ciclo ideológico do desenvolvimento: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil*. Brasil, 2009. 382 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Recife: UFPE, 2009.

MOTA, A. E. E. Redução da pobreza e o aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social. In: MOTA, A. E. (Org.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. Recife: UFPE, 2012.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: *Praia Vermelha*, n. 14 e 15, p. 72-103, jan.-ago./2006.

PAULANI, L. M. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.) *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-136.

POCHMANN, M. *Nova classe média? Trabalho na pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.) *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 35-63.

SAMPAIO JÚNIOR, P. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social e Sociedade*, p. 672-688, n. 112, out.-dez./2012.

SILVA, G. S. *Transferência de renda a capital portador de juros: uma insidiosa captura*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

SILVA, M. M. *Projeto Ético-Político e Assistência Social: um estudo do cotidiano de trabalho dos (as) assistentes sociais do Centro Sulvale do Salgado-CE*, 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.