



II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis – 23 a 25 de outubro de 2017

---

## **FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL DAS GESTÕES DOS GOVERNOS FHC E LULA: alívio e regulação da pobreza?**

BRAGA, Cilene Sebastiana da Conceição

PORTELA, Roselene de Souza

SANTOS, Alex da Conceição dos

SILVA, Olga Myrla Tabaranã

### **RESUMO:**

Esse artigo tem como objetivo analisar e refletir sobre os gastos no campo da Assistência Social nos dois governos FHC e Lula no contexto de contradições marcadas por retrocessos, continuidades e avanços nesse campo. A pesquisa ocorreu por meio de levantamento de literatura sobre a temática e apresentou como resultados: no governo Lula, a Assistência Social passa a ser consolidada no SUAS, dando a ela um caráter permanente com responsabilidades orçamentárias dos Estados, Município e Governo Federal. O governo FHC apresentou poucos investimentos na área e recuperou princípios assistencialistas. Em ambas gestões houve fortalecimento dos princípios neoliberais e dos interesses do grande capital na sua hegemonia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Financiamento; Assistência Social; neoliberalismo.

### **1 INTRODUÇÃO:**

Esse artigo tem como objetivo analisar os gastos com Assistência Social nos períodos dos governos FHC e Lula. Faremos uma abordagem trazemos elementos reflexivos sobre os impactos dessas ações e os interesses contraditórios que permearam essas gestões. As estratégias de regulação da pobreza presentes nesse processo e os impactos na vida dos trabalhadores no que tange o aumento ou não da desigualdade, assim como, as relações que envolvem o Estado capitalista, os organismos internacionais e os interesses imperialistas.

Para isso, no primeiro momento tratar-se-á de verificar os gastos destinados à Assistência Social nos dois governos com intuito de conhecer as prioridades desses gastos.



Essa análise terá como base analítica as discussões do orçamento público, financiamento e condição tributária. No segundo momento, serão analisados dados relativos à desigualdade social no Brasil apresentados a partir do levantamento de dados de estudos como IBGE (2012), MDS (2011) e Gonçalves (2012) e por último, considerações acerca dessas reflexões.

## 2 DESENVOLVIMENTO:

Faleiros (1989) salienta que a Assistência Social se apresenta no conjunto de confrontos e pressões das forças dominantes e das massas populares. Essa relação leva-a a ser pensada e repensada dentro dos limites da acumulação capitalista. Dessa forma a Assistência Social:

Combina vários mecanismos, como: ajuda aos desempregados, aos desabrigados, aos deficientes, às mães solteiras, manutenção das creches, subvenções, conforme as conjunturas econômicas e as políticas de estímulo ou freio (stop and go) ao consumo, investimentos e empregos. (FALEIROS, 1989, p. 115).

A Assistência Social é uma arena ampla e marcada por contradições e interesses de classes. O capital a vislumbra como mecanismo de controle da pobreza, e ao mesmo tempo é vista como meio de garantir acesso à renda em um país marcado historicamente por altos índices de desigualdades sociais. Pereira (2012) indaga “por que o combate à concentração de riquezas não é alvo preferencial dos governos, mas sim, a redução ou alívio da pobreza?” (PEREIRA, 2012, p.738).

É importante salientar que ações desenvolvidas junto às famílias atendidas na área de Assistência Social tiveram como objetivo assegurar, na transferência de renda, que as famílias cumprissem as condicionalidades dos programas. No período que envolveu as duas gestões observou-se um misto de implantação e implementação de ações baseadas nos direitos constitucionais, implementação da Lei Orgânica da Assistência Social e ao mesmo tempo, investimento em ações voltadas para o alívio da pobreza. Mauriel (2011, p.22) aponta:

Sob a perspectiva hegemônica do alívio da pobreza, a política social é, cada vez mais, entendida como assistencialismo, pois deixa de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passa a ser considerada um amplo programa de atendimento aos grupos mais pobres.



A análise das diretrizes das ações voltadas para as famílias atendidas nas ações da Assistência Social será enriquecida com a análise dos gastos com Assistência Social nos dois períodos. Todavia, não se pode analisar gasto social sem analisar o fundo público.

Na sociedade capitalista, o fundo público é alvo de grandes discussões e debates. No que tange à área social esses debates são mais intensos por se tratar de uma arena marcada por interesses políticos.

Oliveira (2009), ao analisar a atuação do Estado no espaço orçamentário salienta que o orçamento é uma arena em que são tomadas decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e sobre os recursos necessários para o seu financiamento. Concorde-se com o autor quanto enfatiza que os conflitos de classe se expressam no orçamento. Ele ainda vislumbra que o orçamento não pode ser visto apenas de forma técnica, representando espaço de negociações e interesses de classes. Dessa forma, tem grande impacto na produção e reprodução das condições de sobrevivência da classe trabalhadora e incide nas condições de distribuição desigual de renda no país.

Oliveira (2009) distingue ainda a concepção dada ao orçamento por liberais e marxistas. Para os liberais, as decisões tomadas sobre o orçamento representam a vontade dos indivíduos, já que elegeram seus representantes por meio do voto. Os autores marxistas defendem que os governantes atendem aos interesses do capitalismo de forma que o orçamento é um instrumento para atender aos interesses de classe, garantindo assim a manutenção do sistema. Os ângulos de análise do orçamento dependem da visão de mundo e de interesses de classe presentes em determinados momentos históricos.

Observa-se, dessa forma, que não se pode analisar a questão do orçamento público de forma neutra e tecnicista desprovida de interesses de classe.

Dain (2001), ao considerar a relação entre necessidade de financiamento do setor público, o orçamento fiscal e as políticas públicas, afirma que o suposto déficit orçamentário da seguridade social é uma opção política. A prioridade pelo pagamento de encargos financeiros da dívida pública em detrimento da proteção social contribui para a reprodução dessa relação. Esse processo esteve presente tanto no governo FHC como no governo Lula. A autora ainda argumenta que as fontes de financiamento constitucionalmente definidas por lei teriam condições de suprir as demandas da política social.

Salvador (2010), em sua tese de doutorado, centrou suas análises em três indicadores relevantes para o estudo do financiamento no Brasil e gastos com seguridade social, conforme sugeridos por Fagnani (1998): o destino dos recursos, a grandeza do gasto e a natureza das fontes de financiamento.

Para Salvador (2010, p. 29),



[...] os recursos que compõem as fontes de financiamento da seguridade social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil, pois garantem a realização de metas estabelecidas na política fiscal, além de as despesas da seguridade serem infladas com gastos que, na realidade, são do orçamento fiscal.

A desigualdade social deve ser analisada levando-se em conta a forma como os recursos são aplicados nas ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população. Um dos pontos relevantes do estudo de Salvador (2010) é a análise da desigualdade dos recursos no âmbito da seguridade social. O autor resgata em seus estudos a configuração do fundo público no capitalismo contemporâneo. Ele parte da crise do capitalismo de 1929, argumenta que o Estado passou a assumir um destacado papel na regulação após essa crise, dando origem ao Estado Social de Bem-Estar Social, consolidado após a Segunda Guerra.

Para o autor, o orçamento é um elemento importante para a compreensão das políticas sociais. Dessa forma, não se pode deslindar o orçamento público sem relacionar a correlação de forças sociais e os interesses presentes envolvidos nesse processo. Posição também defendida por Oliveira (2009) e assumida nessa pesquisa. Por exemplo, o orçamento público apresentou mudanças significativas com a Constituição de 1988. Durante a ditadura militar de 1964, o orçamento ficava centralizado junto ao Poder Executivo, como um instrumento funcional da política econômica.

Contudo, em 1985, inicia-se um processo de redefinição do ciclo orçamentário com diversas ações: alterações nas relações entre Tesouro Nacional, BACEN e Banco do Brasil, com a unificação do orçamento monetário com o fiscal; inclusão de operações do Tesouro Nacional no projeto de lei orçamentária; criação da Secretaria do Tesouro Nacional; transferência da administração e controle da dívida mobiliária federal para o Ministério da Fazenda, entre outros (SALVADOR, 2010).

O autor destaca a importância da Constituição Federal (CF) de 1988 que contribuiu para a criação de duas peças orçamentárias fundamentais: Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias. A construção desse processo ocorre a partir do ciclo orçamentário e passa a se compor pelo PPA, LDO e LOA (Lei Orçamentária Anual).

Segundo Salvador (2010, p. 49),

O PPA é um planejamento das metas e dos programas de governo para quatro anos. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece as diretrizes para o orçamento anual, como mantém as modificações na legislação tributária para o exercício subsequente. A LOA quantifica os valores em relação aos programas, com os seus respectivos executores, com base nas estimativas e autorização para obtenção de receitas, fixando gastos para o exercício seguinte.



A criação dessas peças orçamentárias foi significativa para o controle democrático apesar de forças políticas ainda utilizarem estratégias que dificultam a transparência com o orçamento público, conforme Salvador (2010). Essas peças orçamentárias trouxeram significativos avanços para a consolidação de políticas sociais.

Nos governos FHC e Lula, observam-se algumas posturas convergentes com relação ao orçamento público. FHC promoveu uma série de medidas voltadas para a estabilidade econômica por meio do ajuste fiscal. Essa postura continuou no Governo Lula. Todas as orientações direcionadas no governo FHC tiveram parâmetros baseados nas políticas de cunho neoliberal o que foi reproduzido também no governo Lula. Cabe ressaltar que essas medidas foram iniciadas durante o governo Collor de Mello.

O curto governo Collor de Mello (1990/92) e os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995/98/1999/2002) foram mais explícitos na sua rejeição aos preceitos constitucionais favoráveis à ampliação dos direitos sociais no país. Mas o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sobre quem recaíram as esperanças das esquerdas de se contrapor às políticas neoliberais de seus antecessores, também se mostrou, nos seus dois mandatos (2003-06/2007-10), fiel seguidor desses preceitos. (PEREIRA, 2012, p. 740).

No que tange ao orçamento, o não cumprimento das diretrizes postas pela Constituição de 1988 no Brasil apresenta retrocessos em termos de garantias de direitos sociais. A não prioridade dada à área social traz grandes prejuízos aos usuários da Assistência Social, uma vez que a prioridade dada é quanto ao pagamento da dívida (SALVADOR, 2010).

É importante observar que o orçamento destinado aos programas de transferência de renda cresceu de forma significativa desde 2000. As contradições desse processo ocorrem, segundo SALVADOR (2006), na focalização dos gastos com os programas de transferência de renda em detrimento de outras ações legalmente previstas segundo o autor. Todavia, os gastos com a Assistência Social cresceram substancialmente em comparação com recursos da saúde. O FNAS foi ampliado 54% em 2004, em relação a 2003, e 34,36% em 2005 (BOSCHETTI ; SALVADOR, 2006).

Segundo dados do IPEA (2012), acerca da trajetória do Gasto Social Federal no que tange à Previdência Social, Saúde, Assistência Social, educação, emprego e defesa do trabalhador, o gasto Social Federal passou de R\$234 bilhões em 1995, momento de gestão do governo FHC para R\$638,5 bilhões em 2010, momento de final de gestão do governo Lula. A pesquisa mostra que os gastos na área de Assistência Social ultrapassaram os gastos com Educação durante esse período.

A área de assistência social foi, sem dúvida, a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos. Processo fundamentalmente relacionado à expansão



das políticas de garantia de renda: nos primeiros anos, a implantação do Benefício de Prestação Continuada determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda com condicionalidades, e logo em seguida, a criação e veloz expansão do Bolsa Família. (IPEA, 2012, p. 21).

Observa-se que a Assistência Social teve grande ampliação de recursos durante o período de 1995 a 2010. Em 1995, ela obtinha 0,7% do total do GSF e em 2009, passou a obter 6,8%. (IPEA, 2012).

Salvador salienta que em termos numéricos os dados não mostram regressão na área da Assistência Social, apesar de ser significativo o gasto com os programas de transferência de renda. Entretanto, esse aumento deve ser entendido e analisado no processo de reestruturação do Estado e do conjunto de reformas, dando novas configurações à Seguridade Social, conforme salienta Salvador (2010, p. 44):

[...] apesar do crescimento das contribuições sociais ao longo do tempo – diga-se de passagem, contribuições essas que têm caminho e local certo para suas aplicações, ou seja, as políticas de previdência, saúde e assistência, conforme definidas na Constituição –, o governo retira por meio da DRU os recursos dos fundos sociais que integram a seguridade social para enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional. Ocorre uma deliberada política macroeconômica de priorizar nos gastos orçamentários o pagamento de juros da dívida pública, o que implica o aumento de gastos financeiros do governo, privilegiando os rentistas e o capital financeiro.

Embora tenha havido aumentos de gastos, o financiamento dos mesmos tem grande peso sobre os pobres. Observa-se que existe um financiamento regressivo do orçamento público, conforme Salvador (2012). Esse fato ocorre em função da carga tributária, agravando dessa forma a concentração de renda. No Brasil, por exemplo, a arrecadação de impostos contribui para aumentar a desigualdade social em função dos pobres pagarem os mesmos impostos indiretos dos mais ricos. A condição tributária permanece sem mudanças nas duas gestões, tanto no governo FHC como no governo Lula, segundo Salvador A não alteração da regressividade tributária contribui para a manutenção das bases de desigualdade no país.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Os gastos com Assistência Social tiveram grande ampliação durante esse período, sendo mais intensos os gastos na gestão do governo Lula. Todavia, é importante destacar alguns aspectos: primeiramente, no período de 1995 a 2010, houve a implantação das ações da Assistência Social conforme as deliberações da LOAS; ela deixa de vista como favor e passa a exigir posicionamento do Estado; segundo, no momento em que essas ações são implementadas também são implementados programas voltados para a



transferência de renda como Bolsa família e BPC; terceiro essas ações ora são vislumbradas como direitos, ora são vistas como ações assistencialistas voltadas para a regulação da miséria. Além disso, temos a situação da arrecadação tributária que é injusta no país e essa relação implicou interesses de classes, com concentração de renda nas duas gestões presidenciais. No governo Lula, a Assistência Social passa a ser consolidada no SUAS, dando a ela um caráter permanente com responsabilidades orçamentárias dos Estados, Município e Governo Federal. O governo FHC apresentou poucos investimentos na área e recuperou princípios assistencialistas da Política Social assim como, fortaleceu os interesses do grande capital

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012, v. 1, p. 153-180.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete, GRANEMANN, Sara. **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

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

BEHRING, Elaine. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas Políticas Sociais. In: BEHRING, Elaine e ALMEIDA, Maria Helena (org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contrarreforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social & Sociedade**, n. 73, a. XXIV, p. 101 – 119, mar. 2003.

BEVERIDGE, W. **O Plano Beveridge**: relatório sobre o seguro social e serviços afins. Tr. Br. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1943.

BOSCHETTI, Ivanete. As políticas de seguridade social: a assistência social. In: **Módulo III do Curso de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social**: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, MDS, CNAS, 2003 (relatório de pesquisa publicado pelo MDS/CNAS). Disponível em: <[www.unb.br/ih/dss/gesst/](http://www.unb.br/ih/dss/gesst/)>. Acesso em: 04 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: UNB, 2006.



\_\_\_\_\_. **Seguridade social e trabalho:** paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social. Brasília: Letras Livres/ Editora da UnB, 2006.

\_\_\_\_\_. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI et al. (org.) **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo:Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento. In: SALVADOR, Evilásio, BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete e GRANEMANN et al. (org.).**Financeirização, fundo público e política social.**São Paulo:Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003.** Brasília, abril, 2004.

BRASIL. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Relatório de Gestão da Assistência Social 2000.** Brasília, setembro, 2001. 58 p.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial,** Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial,** Brasília, DF.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. **Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica:**perversa alquimia. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v.87, 2006.

DOYAL, Len e GOUGH, Ian. **Teoría de las necesidades humanas (A Theory On Human Need).** Economía Crítica, Icaria, Barcelona, 1994.

FALEIROS, Vicente de Paula. Fome, Pobreza e Exclusão Social: desafios para o governo e sociedade. **Revista Ser Social,** revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, n.13, Julho a Dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. A Democratização e as Políticas Sociais: conflitos de poder e conflitos distributivos – tendências dos anos 90. **Cadernos de Serviço Social,** PUC Campinas, São Paulo, n.17, 2000.

\_\_\_\_\_. Desafios da Pesquisa em Política Social. **Revista Ser Social,** revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, n.9, Julho a Dezembro de 2001.

\_\_\_\_\_. A Questão da Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade.** 30 anos, São Paulo, Cortez, 1989.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FONTES, V. Imperialismo e Crise. In: Arruda Sampaio Jr, Plínio de. (Org.). **Capitalismo em crise:** a natureza e dinâmica da crise econômica mundial. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2009, v., p. 57-75.



GONÇALVES, Reinaldo. **Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa.** SALVADOR, Evilásio, BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete, GRANEMANN, Sara. **Financeirização, Fundo Público e Política Social.** Cortez, São Paulo, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. Vulnerabilidade externa e crise econômica no Brasil. **Revista Inscrita.** Conselho Federal de Serviço Social, Ano VIII, N XI, maio de 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, Políticas Sociais e combate à pobreza.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 2009.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Revista Ser Social,** Brasília: UnB, n. 18, Janeiro a Junho, 2006.

PEREIRA, Potyara Pereira. **Desafios contemporâneos para a sociedade e a família.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 48, 1995.

\_\_\_\_\_. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da Sociedade Civil. **Revista Ser Social.** Brasília: UnB, n.6, PP. 119-132, jan/jun, 2000.

\_\_\_\_\_. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pelas PNAS e elo SUAS. **Revista Ser Social.** Brasília: UnB, n.20, PP. 63-83, jan/jun, 2007.

\_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas e questões.** São Paulo: Cortez Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade.** Volume especial, São Paulo: Ed. Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio, BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanetti, GRANEMANN, Sara. **Financeirização, Fundo Público e Política Social.** São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete Salete. **América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?** São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. In: GONÇALVES, Reinaldo. **Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa.** São Paulo: Cortez, 2012.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e América Latina: presentes ou tardias estratégias de proteção social?** Tese de doutorado. Universidade de Brasília/CEPAAC, 2005.

