

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DA POBREZA NO BRASIL NOS ANOS 2000¹⁵

Ana Paula Ornellas Mauriel*
Beatriz de Carvalho Pires Trindade**
Camila Barbosa da Costa***
Cintia Palmeira****

Resumo: O trabalho tem como objetivo apresentar uma análise dos gastos com os programas de combate à pobreza no período de 2003 a 2010, no Brasil, buscando demonstrar como a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira. Para isso, situa o debate acerca da relação entre o papel do fundo público e o financiamento das políticas sociais diante da perspectiva hegemônica de desenvolvimento brasileiro, para, em seguida, expor dados sobre os gastos com a gestão da pobreza no governo Lula e suas respectivas fontes de financiamento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Financiamento. Pobreza. Política social.

¹⁵ Texto fruto do projeto Financiamento do Combate à Pobreza no Brasil, financiado pela FAPERJ, APQ1 Edital 2012.

* Graduada e Mestre em Serviço Social pela UFRJ, Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

** Assistente Social pela UFF, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da UFF, pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

*** Graduanda em Serviço Social pela UFF e bolsista de iniciação científica CNPq no projeto Financiamento do Combate à Pobreza no Brasil do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

**** Graduanda em Serviço Social pela UFF e bolsista de iniciação científica FAPERJ no projeto Financiamento do Combate à Pobreza no Brasil do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

1 Introdução

O trabalho tem por objetivo problematizar a relação entre a concepção de desenvolvimento que vem conduzindo a política social e sua relação com a estabilização econômica pela via do atrelamento entre política fiscal centrada no alívio à pobreza e gestão orçamentária.

A fundamentação teórica que embasa o texto considera que o fundo público ocupa hoje um papel estratégico na articulação das políticas sociais com a reprodução do capital em escala ampliada, no contexto de financeirização, considerando-se ainda que a precariedade das condições de trabalho e vida – e a miséria social daí decorrente – compõem dimensão intrínseca ao processo de mercantilização do trabalho, tendo a administração das margens de reprodução material de uma superpopulação relativa de trabalhadores em escala internacional uma importância central na realização do valor nessa dinâmica contemporânea de acumulação.

Para apresentar o tema proposto, na primeira parte do texto, situamos o debate acerca da relação entre o papel do fundo público e o financiamento das políticas sociais diante da perspectiva hegemônica de desenvolvimento que influencia o governo brasileiro. Em seguida, expõe dados sobre os gastos com a gestão da pobreza no governo Lula e suas respectivas fontes de financiamento, buscando demonstrar como a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira.

2 Desenvolvimento, fundo público e política social no Brasil

Desde o início dos anos 1990, em estreita ligação com os debates sobre orçamento público, conduzidos e publicados pelos organismos internacionais, o combate ao déficit público ganhou destaque na agenda governamental brasileira. Isso foi o pontapé inicial para dar início ao adensamento da preocupação com os gastos públicos, em particular os gastos sociais. O debate sobre financiamento e orçamento das políticas sociais ganhou fôlego renovado a partir dos debates sobre a reforma da previdência na segunda metade dos anos 1990 e seguiu ganhando adeptos nos anos 2000.

Para Behring (2008), um dos grandes vilões do Orçamento da Seguridade e do gasto social em geral tem sido o superávit primário. Instituído após o acordo com o FMI, em 1999, é formado pelos recursos desvinculados¹⁶ para dar garantias ao capital financeiro internacional da capacidade de pagamento das dívidas e manter o “Risco Brasil” sob controle.

Vale ressaltar que, com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual deveria agora incluir as metas de superávit primário para os anos seguintes, “o controle do endividamento passou a exigir que uma parcela da receita seja reservada, desde o início do processo orçamentário, para o pagamento do serviço da dívida” (REIS et al., 2010, p. 29). Isso fez com que as oscilações da conjuntura econômica se refletissem de forma mais direta na elaboração e execução do orçamento.

Nossa hipótese é a de que, no próprio processo orçamentário, os recursos já são alocados em programas que não serão totalmente executados e, assim, garantem uma soma de recursos que acabam por aumentar as reservas para o pagamento da dívida.

Tais processos vêm condicionando diretamente os gastos sociais. Behring (2008, p. 52) sinaliza que, só em 2004, 85% do superávit primário foi obtido por meio de aportes da Seguridade Social, o que corresponde a R\$ 42,5 bilhões. Se observarmos a percentagem de gastos sociais por área sobre o total do orçamento, no período de 1996 a 2006, percebe-se a discrepância de valores em relação aos superávits primários: nas áreas de habitação, urbanismo, saneamento e cultura juntas somam menos que 0,5% do orçamento total; a Assistência Social não ultrapassou 1% do orçamento da União até 2003, apresentando um aumento para 1,53 em 2004, chegando a 1,83 em 2006, em função do Programa Bolsa Família (REIS et al., 2010, p. 30).

¹⁶ Tais feitos vêm sendo realizados “dentro da Lei” com a criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas que passou a vigorar em 1994, no âmbito do Plano Real, permitindo que os sucessivos governos desde então fizessem uso de 20% do total de impostos e contribuições federais de acordo com suas conveniências políticas. Esse mecanismo de desvinculação era chamado, inicialmente, de Fundo Social de Emergência (1994), mais tarde batizado como Fundo de Estabilização Fiscal (1997) e hoje é nomeado Desvinculação de Receitas da União (DRU) (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Diante do quadro de ajuste fiscal, a tendência geral, desde meados dos anos 1990, tem sido o reforço de iniciativas compensatórias com base em um assistencialismo precário que elege determinadas “clientelas” como alvo de atenção. A focalização foi, durante os anos 1990 e primeira metade dos anos 2000, uma resposta engenhosa para a alegação da suposta escassez de recursos públicos, mas não constitui em si uma alternativa para o equacionamento dos graves problemas da realidade brasileira e compromete a garantia das condições de efetivação dos direitos sociais, normalmente atrelados ao princípio de universalização.

A focalização, como justificativa para maior eficiência dos gastos, tem seu maior paradoxo na desvinculação da ideia de direito social. E foi justamente na tentativa de superar tal contradição que se parte para “uma rediscussão da escolha entre universalização e focalização” (WERNECK VIANNA, 2010, p. 38). O que se apresenta não é mais uma contraposição entre focalização e universalização como princípios organizadores das intervenções públicas, como se fossem excludentes. Ao contrário, passa-se a examinar formas de conciliá-los a partir dos conceitos de equidade¹⁷ e eficiência sob o véu da perspectiva de desenvolvimento humano.

Santos Junior (2010), observando o movimento do Banco Mundial nas duas últimas décadas, mostra uma mudança no tom do discurso e nas prioridades das ações no que se refere ao papel do Estado, concluindo que há, nos principais relatórios publicados, um resgate do Estado no fomento ao mercado, mas sob novos patamares de atuação.

Em relação à experiência latino-americana, Merrien (2007) assevera que, desde o início dos anos 2000, a mudança de perspectiva na proteção social acompanha as alterações nos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, em dois sentidos: no campo dos fundos de pensões e no que tange às políticas de assistência e combate à pobreza.

Em relação aos fundos de pensão, Werneck Vianna (2010) assinala que, embora se mantenha a prioridade de sustentabilidade

¹⁷ Para mais informações sobre a noção de equidade que prevalece nas políticas de combate à pobreza, ver Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2006.

financeira, a originalidade da proposta de reforma dos sistemas previdenciários, em relação ao padrão lançado nos anos 1990¹⁸, está na inclusão dos benefícios não contributivos e dos programas de transferência de renda no pacote de sugestões, indicando um reconhecimento explícito de que o combate à pobreza deve estar incluído nos sistemas formais de proteção, mostrando uma aproximação entre políticas de previdência e políticas voltadas para a pobreza.

O Estado, nessa nova fase, aparece como um parceiro e funcionaria como facilitador do processo de desenvolvimento econômico e social, como um complemento do mercado. Com isso, espera-se que ocorra um processo de sinergia em que os indivíduos, as comunidades locais, as organizações não governamentais, os empresários e as empresas multinacionais e locais construiriam relações em parceria com o Estado. (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 218)

Esse tipo de solução envolvia o fomento de um novo tipo de mercado, em que o principal negócio comercializado seria bens e serviços públicos, num ambiente onde as ONGs concorreriam entre si e com empresas autorizadas a prestarem serviços (BANCO MUNDIAL apud SANTOS JUNIOR, 2010).

Os princípios do Banco Mundial para as décadas de 1990 e 2000 definiram como prioridade o acesso dos pobres a atividades que pudessem gerar renda e o financiamento da assistência social. A preocupação central era desenvolver mecanismos que contemplassem o atendimento das necessidades básicas dos pobres, mas sem comprometer o equilíbrio fiscal e orçamentário (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 226).

A incorporação do conceito de pobreza enquanto ausência de capacidades (SEN, 2000) por institutos de pesquisa e acadêmicos de vários Estados latino-americanos, a partir dos anos 2000, e sua aplicação em práticas sociais “inovadoras” impulsionaram o aumento de recursos direcionados para o combate à pobreza, não mais apenas pela via da transferência de renda com condicionalidades e ações de capacitação para geração de renda, mas ampliando investimentos em ações que

¹⁸ A autora faz referência à conhecida proposta de Reforma dos Três Pilares do Banco Mundial, tal como consta no documento “Adverting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and to promote Growth”, lançado pelo Banco em 1994.

possibilitam o empoderamento e o ganho de titularidades (habilitações individuais e coletivas)¹⁹.

Para o Banco Mundial, tornar a participação popular um instrumento capaz de melhorar o desempenho dos projetos sociais implica em envolver diretamente os beneficiários, aligeirando o consenso e arregimentando a contribuição financeira e pessoal dos participantes, constituindo uma solução de baixo custo e com flexibilidade necessária para qualquer mudança no planejamento e operacionalidade (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 242). Com essas recomendações, o Banco visava não só a limitar as políticas sociais aos mais pobres, mas buscava legitimar essa solução restritiva junto aos próprios pobres, que estariam envolvidos diretamente no processo.

Essa via teórico-estratégica inverte, categoricamente, os princípios que norteavam o financiamento das ações de desenvolvimento social recomendados e praticados até a década de 1980, fortemente canalizados para a execução de serviços via rede pública estatal ou incentivo aos setores privados lucrativos provedores de serviços (de saúde e educação, por exemplo).

O reconhecimento, por parte do Banco, de que os fatores institucionais e sociais locais influenciam diretamente a economia tornou o financiamento das políticas sociais mais diversificado, com incentivos crescentes para a própria comunidade, flexibilizando o papel do Estado, que passaria a funcionar cada vez mais como um agente indutor de políticas sociais, fortemente centradas no alívio da pobreza, por meio do fomento ao “intitlamento” e ao “empoderamento” de agentes sociais, os quais figurariam como executores dos serviços sociais (MAURIEL, 2012).

O fortalecimento das redes mínimas de proteção social, compostas por programas assistenciais emergenciais (MESA-LAGO, 2000), não foi tendência isolada ao caso brasileiro, mas predominante em toda a América Latina, e, dentro dessas redes, os programas de transferência de renda vêm configurando a principal via de concretização dessa forma de proteção, que começou como resposta emergencial aos efeitos do ajuste (mas também para facilitar politicamente o próprio ajuste) e veio se

¹⁹ "O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001) desloca a estratégia de redução da pobreza das políticas de geração de renda *stricto sensu* e financiamento social para o investimento em recursos que possibilitam o empoderamento e o intitlamento individual" (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 231).

fortalecendo como um importante, senão central, eixo de estruturação das ações governamentais na área social, nos anos 2000 (PASTORINI; GALIZIA, 2006; FRANZONI, 2007; PEREIRA; STEIN, 2010).

Nesse sentido, consideramos gestão da pobreza esse conjunto de ações que não ultrapassam estruturalmente as condições que causam a pobreza, mas realizam o alívio material e se conservam funcionais na manutenção de um padrão de reprodução de parcela da força de trabalho precarizada.

3 Os gastos com a gestão da pobreza no Brasil no governo Lula e suas fontes de financiamento

O objetivo deste item é apresentar uma análise dos gastos com os programas de combate à pobreza no período de 2003 a 2010²⁰ e a identificação de suas respectivas fontes de financiamento, buscando demonstrar como a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira. Para tal, monta-se a trajetória dos recursos no processo orçamentário fazendo uma comparação entre os valores orçados na Lei Orçamentária Anual, os autorizados²¹ e executados.

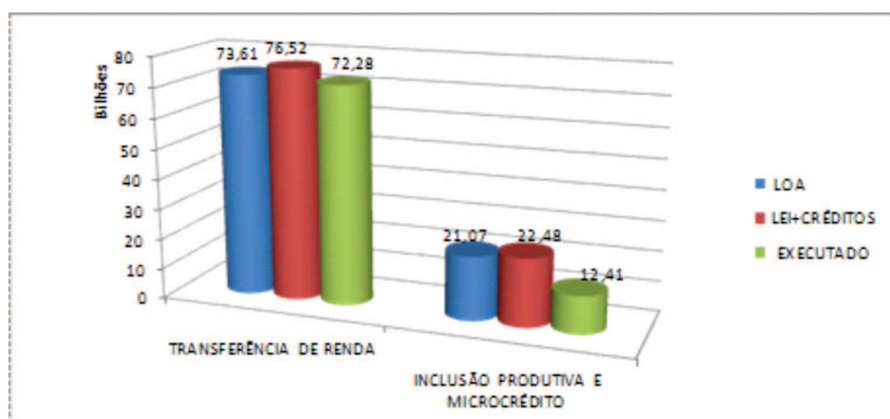
Cabe ressaltar que se compreende, aqui, como ações de combate à pobreza os programas emergenciais para enfrentamento de carências

²⁰ Os dados apresentados compõem parte do projeto de pesquisa intitulado “Financiamento do combate à pobreza no Brasil”, cujo início ocorreu em abril de 2011, ainda em andamento, com previsão de finalização em agosto de 2013. Esse grupo de ações compõe uma complexa clivagem que configura tipos de políticas sociais que podem ser agrupadas segundo diferentes tipos de direitos: a) aquelas que respondem pelos direitos sociais básicos estruturados pelo Estado (Previdência básica; SUS hospitalização e consultas; benefícios e prestações continuadas da LOAS e seguro-desemprego); b) os programas que garantem os direitos sociais previstos na Constituição, mas são passíveis de corte, segundo opção dos governos (programas de reforma agrária; Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF; Merenda Escolar, entre outros projetos estruturantes); c) e, finalmente, os programas emergenciais para enfrentamento de carências e “situações de vulnerabilidade” social de segmentos populacionais específicos (inclui-se aqui toda uma variedade de programas focalizados na linha de pobreza que resolvam demandas legítimas não contempladas nos dois grupos anteriores) (IVO, 2004, p. 60).

²¹ O valor autorizado é a soma dos recursos destinados na LOA e os créditos ou remanejamentos adicionais.

e “situações de vulnerabilidade” social de segmentos populacionais específicos que se ramificam em duas grandes tendências: ações que correspondem ao estímulo à atividade empresarial empreendedora como instrumento de inclusão social pela via da capacitação para geração de renda, com acesso ou não ao microcrédito (como exemplos, têm-se o PRONAGER, Jovem Empreendedor, ProJovem, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, PRONAF, entre outros); e a transferência de renda com condicionalidades, cuja principal iniciativa é o Programa Bolsa Família (MAURIEL, 2012).

Gráfico 1 – Eixos de ação dos programas



Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

É possível verificar, conforme os dados expressos no Gráfico 1, que os gastos com transferência de renda condicionada²² apresentam um montante de recursos muito superior ao destinado para os programas de inclusão produtiva e microcrédito²³.

²² O conjunto de programas que ficou definido como transferência de renda engloba: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM); a Transferência de Renda com Condicionalidades (onde constam todas as bolsas que antecederam a unificação no Bolsa Família) e o Programa Bolsa Família (PBF).

²³ O conjunto de programas que ficou definido como inclusão produtiva e microcrédito envolve: Agricultura Familiar – PRONAF; Artesanato Brasileiro; Brasil Jovem;

Os programas de transferência de renda totalizam em valores autorizados R\$ 76,52 bilhões, 321,54% maior que os programas de inclusão produtiva e microcrédito que contabilizam apenas R\$ 22,48 bilhões. Cabe pontuar ainda a diferença entre a previsão de gasto e o total executado de cada eixo: enquanto os programas de transferência de renda executaram R\$ 72,28 bilhões dos R\$ 76,52 bilhões autorizados, os programas de inclusão produtiva e microcrédito executaram apenas R\$ 12,41 bilhões dos R\$ 22,48 bilhões autorizados. Verificamos que, em todos os casos, o total executado tanto para os programas de transferência de renda como para os de microcrédito e inclusão produtiva são menores do que o que fora orçado na LOA ou autorizado.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos gastos totais com os programas de transferência de renda, inclusão produtiva e microcrédito no Brasil durante os dois mandatos do governo Lula.

Tabela 1 – Gasto por programa/ ano (utilizando os valores pagos) – Em milhões de R\$

Programa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total geral
AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.393,29	2.650,46	1.768,57	1.547,60	1.235,67	1.031,58	1.343,24	768,39	11.738,79
ARTESANATO BRASILEIRO		0,82	0,92	0,35	0,46	0,68	0,54	0,67	4,43
BRASIL JOVEM	56,34								56,34
DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	30,24	-	-	0,09	0,95	0,62	0,02	0,11	32,03
ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO		21,59	21,79	13,33	17,18	23,90	18,81	9,40	126,00
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	406,96	179,52	535,73	244,29	272,20	242,08	281,98	269,64	2.432,41
MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO				0,09	-	0,28	0,05	0,04	0,45
NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJÓVEM			226,81	226,20	112,11	592,29	962,26	989,67	3.109,33
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES-PRONAGER		1,71							1,71
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES- PRODUZIR					0,48				0,48
QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL	48,24	75,73	67,50	66,53	64,32	33,15	44,55	52,12	452,15
TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA		5.748,48	6.581,92	8.131,73	9.179,95	10.940,07	12.189,82	13.970,60	66.742,57
Total geral	1.935,07	8.678,31	9.203,24	10.230,21	10.883,31	12.864,63	14.841,28	16.060,65	84.696,69

Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

Desenvolvimento centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda; Economia Solidária em Desenvolvimento; Microcrédito Produtivo Orientado; Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR); Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRONAGER); Qualificação Social Profissional. Os programas estão organizados por rubricas, ou seja, cada programa tem rubrica própria e respeitamos essa definição para observar a diversidade de ações. Por exemplo, o Brasil Jovem, que consta em 2003, foi suspenso em 2004. Mas, em 2005, inicia-se o Projóvem, com objetivos semelhantes, porém mais amplos, e que se manteve sistematicamente até o final do segundo mandato de Lula.

Quando utilizamos a soma dos recursos de todos os programas selecionados, os valores aparecem em escala ascendente a cada ano, iniciando no ano de 2003 com R\$ 1.935,07 milhões e chegando em 2010 com R\$ 16.060,65 milhões, mas, quando se analisa cada programa separadamente, é possível observar que essa afirmação não se aplica a todos os programas. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, por exemplo, teve uma queda nos valores absolutos. Em 2003, contava com um montante de R\$ 406,96 milhões e chegou em 2010 com R\$ 269,64 milhões. No caso dos programas Qualificação Profissional e Agricultura Familiar, passaram por oscilações no montante de recursos durante todo o período²⁴. O único programa que acompanha esse crescimento em todos os anos é o Programa de Transferência de Renda com Condicionalidade – o Programa Bolsa Família, que, em 2004, contabilizou a soma de R\$ 5.748,48 milhões e, em 2010, atinge a marca de R\$ 13.960,70 milhões, com crescimento de 238,33% entre 2003 e 2010.

De todos os programas analisados houve um maior investimento para o Programa Bolsa Família, que se destaca em relação aos demais programas. Compreende-se que é por conta desse investimento que ocorre o incremento do valor total dos programas selecionados. O Programa Bolsa Família em 2004 e 2005 representa um pouco mais de 50% do valor total destinado aos programas de combate à pobreza. Já, em 2010, contabilizou R\$ 13.970 milhões dos R\$ 16.060, ou seja, uma soma que corresponde a 86,98% todos os recursos de todos os programas no período estudado.

²⁴ O programa Agricultura Familiar é o segundo maior em recursos autorizados. Observa-se que, na passagem do ano de 2003 para 2004, houve um aumento de 72,31%, e, no ano seguinte, um aumento 16,79%; em 2006, há uma redução de 46,66% e, nos anos 2007 e 2008, voltam a aumentar de 25,92 e 4,91% (os valores não chegam ao ano de 2004); já em 2009, uma redução de 7%. Em 2010, apesar de um novo aumento, sua execução foi a mais baixa de todo o período. Utilizando os valores pagos (executados), percebemos que, em 2004, ocorre um aumento, e, de 2005 a 2008, há uma queda gradativa, ocorrendo em 2008 um pequeno aumento, e, em 2010, o menor valor executado em todo período.

Tabela 2 – Total dos programas – Em milhões de R\$

PROGRAMA	LOA	CREDITOS	LEI+CREDITOS	EXECUTADO	% EXECUTADO
AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	18.750,06	1.273,44	20.023,49	11.738,79	58,63%
ARTESANATO BRASILEIRO	30,60	0,12	30,72	4,43	14,44%
BRASIL JOVEM	66,98	8,04	75,02	56,34	75,11%
DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	41,82	138,31	180,14	32,03	17,78%
ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	551,99	29,97	581,93	126,00	21,65%
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	2.830,93	- 42,27	2.788,56	2.432,41	87,23%
MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO	23,45	- 9,30	14,15	0,45	3,19%
NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJOVEM	4.786,83	425,46	5.212,29	3.109,33	59,65%
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES -PRONAGER	6,50	- 3,97	2,53	1,71	67,81%
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES - PRODUIZIR	4,27	-	4,27	0,48	11,12%
QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL	1.592,25	- 24,06	1.568,19	452,15	28,83%
TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	65.992,77	2.529,00	68.521,77	66.742,57	97,40%
Total geral	94.678,44	4.324,74	99.003,06	84.696,69	

Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

A partir da tabela acima, observamos que os programas de transferência de renda apresentam as maiores taxas de execução – Bolsa Família, 97,40%; PETI, 87,23% e PROJOVEM, 59,65%. Os programas de microcrédito e inclusão produtiva, com exceção do PRONAF, apresentam baixa execução, o que demonstra que a prioridade do governo vem sendo a transferência de renda. O programa Microcrédito Produtivo Orientado apresentou a mais baixa execução: apenas 3,19% dos recursos autorizados. Os programas Artesanato Brasileiro e Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego e Renda aparecem em segundo e terceiro lugar dos menos executados, com 14,44% e 17,78% respectivamente.

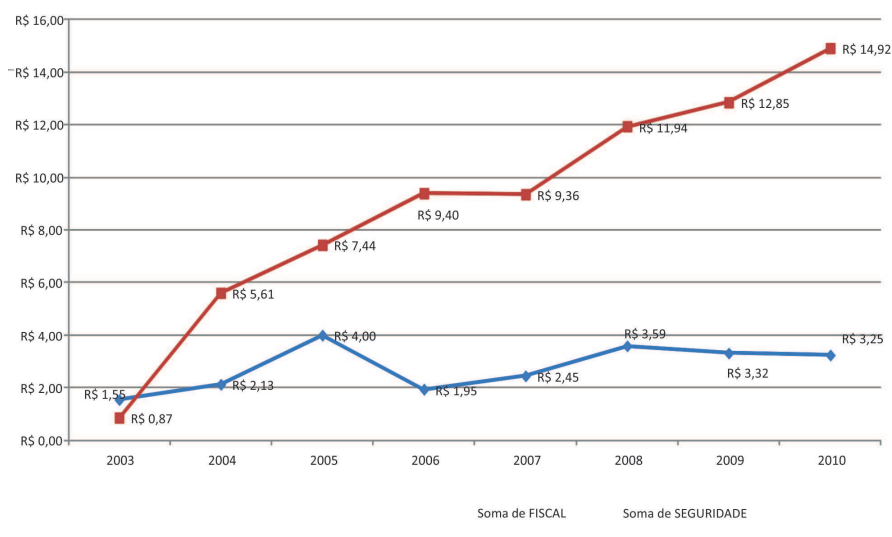
Quando se observam os gastos por ações, no interior de cada programa, fica claro que a transferência de renda tem mais efetividade, pois sua principal atividade fim (concessão da bolsa) tem execução contemplada, enquanto que, com os programas de microcrédito e inclusão produtiva, nem sempre envolve o maior percentual do gasto com atividades fim (como concessão do crédito ou o curso de capacitação profissional para a população), implicando apenas o uso dos recursos para atividades indiretas (como publicidade e marketing, gestão do programa ou pagamento de agentes de capacitação, por exemplo).

No que se refere aos recursos que são creditados ou remanejados no período de ajuste orçamentário, pode-se observar que, dentre os programas de transferência de renda, o único que sofreu corte (levando em conta todos os anos) foi o PETI. Já o Bolsa Família teve um acréscimo de R\$ 2,52 bilhões e o PROJOVEM de R\$ 0,42 bilhões. Os

programas que tiveram maior acréscimo no período de ajuste orçamentário foram Bolsa Família, Agricultura familiar e o PROJOVEM²⁵.

Em relação à natureza das fontes de financiamento, nota-se, conforme o Gráfico 2, que tanto os recursos fiscais como de Seguridade sofreram um incremento no período, embora os fiscais tenham sofrido oscilação. Contudo, a maior parte dos recursos que vem financiando o combate à pobreza é oriunda da Seguridade Social.

Gráfico 2 – Orçamentos (Fiscal e Seguridade)



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento. Elaboração própria.

Cabe notar que o ano de 2003 é atípico, porém isso se deve à correspondência orçamentária com o governo anterior. No ano de 2004, primeiro ano de gestão orçamentária pelo governo Lula, os recursos da Seguridade já compõem cerca de dois terços do total. Em 2005, o

²⁵ Em relação ao Projevem, nos dois primeiros anos, 2005-2006, o montante de recursos variou em torno de aproximadamente R\$ 310 milhões e, em 2007, cai para R\$ 220 milhões. Em 2008, há um aumento significativo: passa para R\$ 1,12 bilhões e, nos anos seguintes, é que há um aumento gradativo, embora bem pequeno, finalizando o ano de 2010 com R\$ 1,72 bilhões. Importante ressaltar que, em todos os anos, a taxa de execução varia entre 50 e 70% dos valores autorizados.

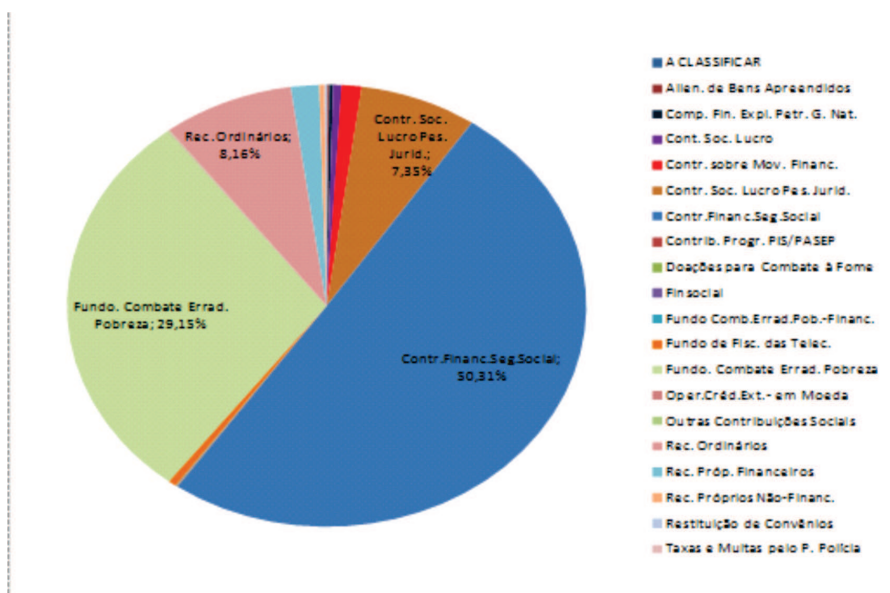
aumento dos recursos fiscais se deve diretamente à criação do Programa Bolsa Família, que unificou as transferências condicionadas anteriores e ampliou a cobertura. Nos anos seguintes, o montante referente à Seguridade cresceu não só em volume absoluto, como em relação aos recursos fiscais.

A predominância dos recursos da Seguridade nos gastos com o combate à pobreza denota uma tendência apontada por Werneck Vianna (2010) de um “novo universalismo”, ligado a uma renovada concepção de proteção social que recoloca a relação entre focalização e universalização em outro patamar, não mais antagônico, mas de conjugação das duas tendências, aliando as reformas previdenciárias a um conjunto de ações difusas classificadas como “proteção não contributiva”. Tal hibridismo não caracteriza apenas uma tentativa de expandir o mercado de seguros sociais, mas de “assistencializar” a Seguridade.

Não se trata apenas de verificar de que política setorial (Previdência, Saúde ou Assistência) saem efetivamente os recursos, mas de entender o papel político-institucional estratégico da Seguridade.

No que se refere às fontes que compõem o orçamento da Seguridade Social que são destinadas aos programas de combate à pobreza, considerando o valor total do período estudado, os principais percentuais recaem sobre a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), 50,31%; sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, 29,15%; recursos ordinários, 8,16%; e Contribuição Social Lucro Pessoa Jurídica, 7,35%. Essas fontes totalizam 94,97% dos recursos.

Gráfico 3 – Fontes da Seguridade Social



Fonte: Câmara dos Deputados/Orcamento Brasil. Elaboração própria.

As análises das fontes mostram que, até 2007, a fonte que imprimia maior peso na composição dos recursos vinha do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que, em 2003, contabilizou R\$ 625,26 milhões e chegou em 2007 à quantia de R\$ 7.535,56 milhões, e, após esse ano, passa a ocupar o terceiro lugar em grandeza de valor. O Fundo de Combate à Pobreza, desde seu início, nos anos 2000, contou com um adicional, entre 0,02 e 0,08, da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), e com 5% no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que incide sobre produtos supérfluos. No ano de 2007, porém, a CPMF foi extinta e o fundo perdeu sua principal fonte de recursos²⁶.

²⁶ Vale ressaltar que o ano de 2008 foi marcado pela crise imobiliária nos Estados Unidos (EUA) e o governo brasileiro, na tentativa de diminuir os seus efeitos, reduz o IPI a fim de estimular o consumo, o que acarreta impacto direto sobre arrecadação do fundo. Dados sobre o fundo foram retirados do site: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/192054-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DO-FUNDO-DE-COMBATE-A-POBREZA.html>.

A partir de 2008, a fonte que predomina no financiamento dos programas de combate à pobreza é a Contribuição Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com R\$ 626,64 milhões e, em 2010, com R\$ 12.992,10 milhões, seguida pelos Recursos Ordinários. No caso específico do PBF, a Cofins é responsável por 93,43% dos recursos (SILVA, 2012, p. 223). Segundo Silva (2012), a Cofins é considerada um tributo regressivo, pois, por ser uma contribuição baseada no faturamento, tem seus gastos repassados ao consumidor nos preços dos serviços e mercadorias. Nesse sentido, é possível afirmar que a tendência à regressividade se mantém no financiamento dos programas de combate à pobreza.

Tabela 3 – Fontes por ano – Em milhões de R\$

FONTE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Contr.Financ.Seg.Social	22,40	0,72	574,21	945,72	1.493,30	6.626,64	11.574,89	12.992,10	34.229,98
Fundo. Combate Errad. Pobreza	625,26	165,61	4.519,76	6.330,43	7.535,56	596,68	45,00	17,44	19.835,73
Rec. Ordinários	11,20	67,49	1.235,24	15,03	246,85	3.273,36	540,82	163,33	5.553,32
Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.	0,72	56,60	317,00	1.489,73	204,29	1.215,79	483,98	1.203,22	4.971,33
Rec. Próp. Financeiros	125,46	34,33	93,11	239,37	58,67	220,35	326,78	94,55	1.192,63
Contr. sobre Mov. Financ.	-	-	830,53	-	-	-	-	-	830,53
Cont. Soc. Lucro	-	-	-	353,40	-	-	-	-	353,40
Fundo de Fisc. das Telec.	-	-	-	-	-	-	-	343,00	343,00
Rec. Próprios Não-Financ.	0,09	89,84	24,99	9,74	47,15	61,17	0,02	-	233,00
Comp. Fin. Expl. Petr. G. Nat.	-	-	-	-	-	-	-	163,24	163,24
Alien. de Bens Apreendidos	-	-	25,48	-	9,44	19,07	3,60	18,58	76,17
Restituição de Convênios	-	-	-	-	19,25	28,04	-	28,53	75,82
A CLASSIFICAR	-	-	4,84	-	-	3,18	31,17	-	39,20
Outras Contribuições Sociais	5,57	5,77	8,32	2,31	5,02	2,38	-	4,00	33,37
Doações para Combate à Fome	-	-	-	-	-	-	-	31,14	31,14
Finsocial	-	-	-	-	-	-	27,68	-	27,68
Contrib. Progr. PIS/PASEP	-	18,64	-	-	8,00	-	-	-	26,64
Oper.Créd.Ext. - em Moeda	-	-	15,10	3,40	-	4,50	-	2,00	25,00
Recursos Ordinários	-	22,00	-	-	-	-	-	-	22,00
Taxas e Multas pelo P. Polícia	-	-	-	-	-	-	2,50	-	2,50
Fundo Comb.Errad.Pob.-Financ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

Outro conjunto de dados importante para entender a relação entre ações de combate à pobreza e a Seguridade foi o envolvimento dos Ministérios na condução da operacionalização da agenda de combate à pobreza. Foi possível observar a predominância do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em relação aos outros, que, de tão pequeno montante, foram reunidos num único grupo. Em 2010, por exemplo, o MDS foi responsável por 14,42 bilhões do total de 18,16 bilhões. O peso do MDS no financiamento das ações de combate à pobreza nos leva a concluir que os recursos da Seguridade

que vêm sendo envolvidos na gestão dos programas estão necessariamente vinculados à Assistência Social²⁷.

Esse dado poderia sinalizar algo óbvio, pois pobreza está necessariamente ligada aos objetivos do MDS. Entretanto, como a busca por programa foi feita em todos os Ministérios, vários programas apresentavam como objetivo combater a pobreza direta ou indiretamente. Nesses termos, sua ação finalística não contemplava transferência de renda com ou sem condicionalidades, nem ações de capacitação para geração de renda ou acesso ao crédito à população. Isso pode significar que esse tipo de ação mais focalizada fica centrado no MDS, enquanto outras ações mais estruturais ou indiretas de enfrentamento da pobreza ficam nas outras pastas ministeriais.

Outro caminho profícuo de exploração dos dados é pela comparação percentual em relação ao PIB. Analisando o gasto total com os programas de combate à pobreza, a partir dos valores orçados na LOA, em relação à porcentagem do PIB, observa-se que há um crescimento do investimento. Os anos que aprestam maior investimento são 2005, com 0,53%; 2008, com 0,51%, e 2009, com 0,50%. No restante dos anos, variam de 0,40% a 0,48%. Já o gasto total com os programas de combate à pobreza, quando analisados a partir dos valores executados, com exceção do ano de 2003, que é atípico, e corresponde ao PPA elaborado pelo governo anterior de FHC, apresenta uma média de 0,43% do PIB, sendo os anos de 2004 e 2009²⁸ com a maior porcentagem, 0,46% e 0,45%.

No que se refere ao gasto social, por sua vez, vê-se que esse sofre uma variação de 2,46%, já que inicia em 2003 com 12,95% e, em 2010, representa 15,41% do PIB (IPEA, 2011).

²⁷ Vários Ministérios e rubricas ligadas à Presidência da República estão envolvidos no financiamento dos programas de combate à pobreza: Agricultura pesca e abastecimento, R\$ 270,66; Assistência social, R\$ 195,16; Desenvolvimento Social e Combate à Fome, R\$ 62.834,42; Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior, R\$ 31,98; Desenvolvimento Agrário, R\$ 1.605,62; Educação, R\$ 333,08; Integração Nacional, R\$ 14,85; Meio Ambiente, R\$ 4,17; Operações Oficiais de Crédito, R\$ 16.868,83; Presidência da República, R\$ 6.915,33; Previdência e Assistência, R\$ 509,48; Saúde, R\$ 1.901,50; Trabalho e Emprego, R\$ 3.121,40 (valores em milhões de reais).

²⁸ No ano de 2009, devido aos impactos da crise financeira, o PIB teve uma evolução negativa de 0,3% (Brasil, 2012), fazendo com que o percentual dos gastos sociais e com os programas de combate à pobreza aumente em relação ao valor total.

Uma das principais contribuições do texto é tentar desmitificar a ideia de que ocorrem maiores investimentos para a área social a partir da ampliação do número de atendimentos dos programas de combate à pobreza. Além dos dados acima expostos, podemos comparar a evolução percentual do gasto total com os programas com a evolução percentual dos gastos sociais. Por exemplo, no ano de 2004, o gasto social teve um aumento de aproximadamente R\$ 36,13 bilhões, ou seja, um equivalente a 16% em relação ao ano anterior. Já o aumento do gasto com os programas selecionados foi de R\$ 6,74 bilhões, o que significa o equivalente a 348% em relação ao ano anterior.

4 Conclusões

Diante dos dados expostos, conclui-se que a política social deixada pelo governo Lula advoga a favor do capital financeiro, utilizando a gestão da pobreza como estratégia central para facilitar o financiamento da estabilidade econômica e a recuperação do capital, “ao estabelecer um mecanismo de financiamento do exército industrial de reserva na ‘entressafra’ da recessão ou da crise, criando uma massa de força de trabalho disponível” (COGGIOLA, 2011, p. 64); apoia a estabilidade social, pois ameniza as contradições da superpopulação relativa com uma renda paliativa da miséria social; e compõe uma estabilidade política, pois dota o governo de uma base eleitoral refém de subsídios precários que dependem da renovação de seu mandato político.

Desse modo, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o capital financeiro e os rentistas, configurando uma “brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Comparados com o PIB e, sobretudo, com os lucros gerais do capital, os programas sociais voltados à pobreza constituem um percentual baixo. Se olharmos só o Programa Bolsa Família, em 2005, custou ao governo R\$ 6,5 bilhões, que pagaram benefícios a 8,7 milhões de famílias, ou seja, aproximadamente 35 milhões de pessoas. Mas, em 2006, o setor financeiro recebeu R\$ 272 bilhões em conceito de pagamento dos juros das dívidas, quase 50 vezes o que se gastou com o PBF (COGGIOLA, 2011, p. 54). A dívida pública consome, por outro

lado, 42% do orçamento federal: os serviços da dívida passaram de 16% do orçamento federal, em 1995, para 42%, em 2005, ou de R\$ 26 bilhões para R\$ 257 bilhões anuais. Se olharmos a dívida mobiliária federal, por exemplo, que constitui hoje a maior parte do endividamento público, saltou de R\$ 108,5 bilhões, em 2005, para cerca de R\$ 1,6 trilhão, em 2010 (LUPATTINI, 2012, p. 81).

Os programas de combate à pobreza se colocam, portanto, como complemento necessário do desenvolvimento “neoliberal”, que se revela como não contraditório com o “Estado interventor” ou “neodesenvolvimentista”, mas como seu desdobramento necessário em condições de crise do capital e da ampliação – como via de saída para essa mesma crise, pelo incremento da taxa de mais-valia e da taxa de exploração – do exército industrial de reserva.

As ações do Estado são ampliadas na medida em que financiam, via fundos estatais, a regulação do mercado de trabalho com a transferência do fundo público, em proporção crescente, para o financiamento do setor privado, seja quando assumem os custos da reprodução da força de trabalho, seja quando repassam somas para os juros da dívida pública, seja quando promovem a isenção de impostos ou perdoa dívidas para setores da burguesia industrial e/ou financeira. O Estado (como “depositário” do fundo público) transforma-se, mais do que nunca, em pressuposto geral da acumulação de capital (BEHRING, 2012, p. 154-155).

Durante o governo Lula, não regrediu a regressão tributária. Segundo Salvador (2010), 26% da renda de quem ganha até 2 salários mínimos é comprometida com impostos. O Brasil tem um dos mais altos tributos do mundo para a comida. A camada de renda mais baixa da população brasileira paga, proporcionalmente, a maior carga tributária sobre alimentos, em relação às classes mais abastadas (COGGIOLA, 2011, p. 57). Dessa forma, a regressividade também se expressa sobre o financiamento das políticas sociais, em geral, e sobre os programas de combate à pobreza, em particular, principalmente quando observamos as fontes que custeiam essas ações, advindas da seguridade social, com amplo predomínio de tributos sobre o consumo, onerando pesadamente os mais pobres (SALVADOR, 2012, p. 149).

O que é possível constar, com base nos dados supracitados, é que os programas de combate à pobreza são financiados, basicamente,

não pela taxaço do capital, mas pela taxaço do salário dos trabalhadores, na forma de impostos ou contribuiçoes, e, por isso, a diminuio da pobreza absoluta coexiste com a diminuio real da média salarial e da própria massa salarial, quando medida em relação ao PIB, reforçando a tese de que a redução da pobreza vem acompanhada do aumento da desigualdade (MOTA, 2012).

FINANCING OF SOCIAL POLICY, DEVELOPMENT AND POVERTY MANAGEMENT IN BRAZIL IN 2000

Abstract: The paper aims to present an analysis of spending on programs to fight poverty in the period from 2003 to 2010 in Brazil to demonstrate how the centrality in combating poverty led to a change of priorities in resource allocation Brazilian Social Security. To do this, places the debate about the relationship between the role of public fund and financing of social policies at the hegemonic perspective of Brazilian development, to then expose data on spending on the management of poverty in the Lula government and their funding sources.

Keywords: Development. Financing. Poverty. Social policy.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 44-63.

_____. Rotaço do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). *Financeirizaço, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Economia Brasileira em Perspectiva*. 15. ed, Brasília, abril de 2012. Seção Especial Economia Verde. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Congresso promulga prorrogaço do Fundo de Combate à Pobreza*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/192054-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DO-FUNDO-DE-COMBATE-A-POBREZA.html>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

COGGIOLA, Osvaldo. *Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios*. Histórico e análise comparada da experiência brasileira. Mimeo, 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/81767647/Coggiola-Fome-e-Programas-Sociais>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Katalysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

FRANZONI, Juliana Martínéz. *Regimenés del beinestar en América Latina*. Documento de Trabajo n. 11, Fundacion Carolina, Madrid, maio de 2007. Disponível em: <www.fundacioncarolina.es>. Acesso em: 6 jun. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2010. *Comunicado do IPEA n. 108*, de agosto de 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19 ago. 2012.

_____. 15 anos de Gasto Social Federal: notas sobre o período de 1995 a 2009. *Comunicado do IPEA n. 98*, de julho de 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19 ago. 2012.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social. Dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. In: *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, v. 2, 2004.

LUPATTINI, Marcio. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez; Brasília: CNPq, 2012.

MARQUES, Rosa Maria. Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências de fundo a fundo. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, Brasília, 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. O financiamento do combate à pobreza no Brasil na era Lula. *Revista Argumentum*, Vitória (ES), v. 3, n. 2, jan./jun 2011, p. 267-283.

MERRIEN, François-Xavier. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche. de et al. (Org.). *Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina*. Brasília: UNB, 2007. Coleção Política Social, n. 3, p. 47-74.

MESA-LAGO, Carmelo. *Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. CEPAL, División de Desarrollo Social das Naciones Unidas. Santiago/Chile, enero de 2000. Série Políticas Sociales n. 36.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção da hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. *Prata Vermelha*, n. 14/15, Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-130.

REIS, Carlos Nelson dos et al. Ajuste fiscal e gastos sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco mundial. In: GUIMARÃES, G. T. D.; EIDELWEIN, K. *As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais*. Porto Alegre: Edipucrs, 2010, p. 13-35.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *As políticas sociais do Banco Mundial nos países em desenvolvimento*. Campinas. Tese (Doutorado em Ciência Política), UNICAMP, 2010.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Giselle Souza da. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia T. A Previdência Social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Àquilas Mendes e Camila Ugino. *Revista Argumentum*, Vitória (ES), v. 2, n. 1, p. 31-40, jan./jun., 2010.