



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE ECONOMIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**GABRIEL COSTA SANTOS DANTAS**

**FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:  
ESTRUTURA E DINÂMICA DOS GASTOS NA ÁREA PÓS  
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**Salvador**

**2018**

**GABRIEL COSTA SANTOS DANTAS**

**FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:  
ESTRUTURA E DINÂMICA DOS GASTOS NA ÁREA PÓS  
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Área de Concentração: Gastos Públicos

Orientador: Prof. Dr. Uallace Moreira Lima

**SALVADOR**

**2018**

Ficha catalográfica elaborada por Valdineia Veloso Conceição CRB 5-1092

D192 Dantas, Gabriel Costa Santos  
Financiamento da Assistência Social no Brasil: estrutura e  
dinâmica dos gastos na área pós Constituição de 1988 / Gabriel  
Costa Santos Dantas. - Salvador: 2018

87p. tab. fig. graf.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências  
Econômicas) - Faculdade de Economia, Universidade Federal da  
Bahia, 2018

Orientador: Prof. Dr. Uallace Moreira Lima

1.Pobreza 2. Assistência social 3. Política social - Brasil  
I .Lima, Uallace Moreira II. Uni Universidade Federal da Bahia

CDD - 361.250981

**GABRIEL COSTA SANTOS DANTAS**

**Financiamento da Assistência Social no Brasil: Estrutura e Dinâmica dos gastos na área pós Constituição de 1988**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em 17 de dezembro de 2018

Banca Examinadora

---

**Prof. Dr. Uallace Moreira Lima**

Universidade Federal da Bahia

---

**Prof. Dra. Gilca Garcia de Oliveira**

Universidade Federal da Bahia

---

**Prof. Dr. Daniel Lemos Jeziorny**

Universidade Federal da Bahia

## RESUMO

A pobreza é um dos maiores problemas presentes na sociedade brasileira. Apesar de o país ter apresentado ao longo da sua história ciclos de crescimento econômico, estes não foram capazes de causar a superação deste problema que aflige grande parte da sua população. A partir do questionamento a respeito da mudança da atuação do Governo Federal nas políticas de Assistência Social e sob a perspectiva do olhar da Economia como uma ciência que trata da alocação de recursos escassos, o presente trabalho possui o objetivo de demonstrar a atuação do Governo no combate à Pobreza pós Constituição de 1988, focando no demonstrativo da estrutura e evolução dos gastos com Assistência Social nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, e Dilma Rousseff. O pressuposto adotado é que houve uma grande alteração nas políticas relacionadas à área no período, materializada, entre outros fatores, no aumento ano a ano dos gastos direcionados ao tema.

Palavras-chave: Pobreza. Assistência Social. Constituição de 1988. Gastos Sociais Federais.

## **ABSTRACT**

Poverty is one of the major problems present in Brazilian Society. Although the country has presented cycles of economic growth during its history, they have not been able to overcome this problem that afflicts a large part of its population. From the questioning about the change of the Federal Government's role in Social Assistance policies and from the perspective of the Economy as a science that deals with the allocation of scarce resources, the current work has the aim to demonstrate the Government's action in the fight against poverty after the Constitution of 1988, focusing on the demonstration of the structure and evolution of Social Assistance expenditures in the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, and Dilma Rousseff. The assumption adopted is that there was a great change in the policies related to the area in this period, which were materialized, among other factors, in the year-on-year increase of the expenses directed to the theme.

**Key-words:** Poverty. Social Assistance. Constitution of 1988. Federal Social Expenditures.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Evolução do Benefício de Prestação Continuada (bpc) - número de benefícios em dezembro	<b>39</b>
<b>Tabela 2</b> - Evolução do Gasto com Assistência Social (1995-1998)	<b>41</b>
<b>Tabela 3</b> - Evolução do Gasto com Mecanismos de Transferência Direta de Renda (2000-2002)	<b>46</b>
<b>Tabela 4</b> - Execução Orçamentária do Governo Federal na Área de Assistência Social (2000 - 2002)	<b>48</b>
<b>Tabela 5</b> - Programas de Transferência de Renda do Governo Federal (2002)	<b>52</b>
<b>Tabela 6</b> - Indicadores de Pobreza e Desigualdade (1995 - 2002)	<b>52</b>
<b>Tabela 7</b> – Beneficiários do Programa Bolsa-Família no Período (2004-2010)	<b>57</b>
<b>Tabela 8</b> - Gastos Federais com Assistência Social em R\$ Milhões corrigidos pelo IPCA para Setembro de 2018 (2003 - 2006)	<b>60</b>
<b>Tabela 9</b> - Evolução da quantidade de benefícios pagos em dezembro (2002 - 2010)	<b>63</b>
<b>Tabela 10</b> - Gastos Federais com Assistência Social em R\$ milhões corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018 (2007 - 2010)	<b>64</b>
<b>Tabela 11</b> - Indicadores de Pobreza e Desigualdade (2003 - 2010)	<b>66</b>
<b>Tabela 12</b> - Evolução da quantidade de benefícios pagos em dezembro (2011 - 2014)	<b>70</b>
<b>Tabela 13</b> - Gastos Federais com Assistência Social em R\$ milhões corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018 (2011 - 2014)	<b>71</b>
<b>Tabela 14</b> - Indicadores de Pobreza e Desigualdade (2011 - 2014)	<b>73</b>
<b>Tabela 15</b> - Evolução dos Gastos do Governo Federal (1995 – 2014)	<b>76</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Evolução dos Gastos com Programas De Transferência de renda em relação ao Orçamento total e da Seguridade Social	<b>47</b>
<b>Gráfico 2</b> - Evolução dos Gastos Sociais Federais e com Assistência Social (1995 – 2002)	<b>50</b>
<b>Gráfico 3</b> - Composição dos Gastos com Assistência Social (2000 - 2002)	<b>51</b>
<b>Gráfico 4</b> - Composição dos Gastos com Assistência Social (2003-2006)	<b>61</b>
<b>Gráfico 5</b> - Composição Dos Gastos Com Assistência Social (2007 - 2010)	<b>65</b>
<b>Gráfico 6</b> - Composição Dos Gastos Com Assistência Social (2011-2014)	<b>73</b>
<b>Gráfico 7</b> - Trajetória Dos Gastos Com Assistência Social (1995 - 2014)	<b>75</b>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>POBREZA</b>	<b>11</b>
1.1	CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA	12
2.2	POBREZA NO BRASIL	17
<b>3</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<b>23</b>
3.1	ORIGENS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL	23
3.2	DIRETRIZES SOCIAIS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	26
3.3	ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	30
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL</b>	<b>33</b>
4.1	PERÍODO DE 1988 – 1994	34
4.2	GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	36
	<b>4.2.1 Primeiro Mandato</b>	36
	<b>4.2.2 Segundo Mandato</b>	42
4.3	GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	53
	<b>4.3.1 Primeiro Mandato</b>	53
	<b>4.3.2 Segundo Mandato</b>	62
4.4	GOVERNO DILMA ROUSSEFF	67
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>78</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>81</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um dos principais problemas enfrentadas pela sociedade contemporânea. No Brasil o quadro não é diferente, e apesar de terem ocorrido vários períodos de crescimento econômico ao longo da sua história, esta adversidade ainda persiste, estando longe de ser inteiramente resolvida. Diante deste contexto, a investigação da atuação do governo federal no combate ao problema torna-se necessária com vistas à sua superação, em particular nos dias atuais em que várias correntes defendem a diminuição desta atuação na área.

Existem atualmente vários critérios utilizados para a definição do que vem a ser pobreza e quais são suas linhas de corte, sendo que o Estado brasileiro não possui uma linha oficial, utilizando mais usualmente a que estabelece como pobre o cidadão ou família que possui renda per capita de até meio salário mínimo por mês, e extremamente pobre o cidadão ou família que possui renda per capita de até um quarto de salário mínimo por mês.

No Brasil, o auxílio a população menos favorecida se deu, historicamente, a partir de ações de caridade, inclusive governamental, e não com políticas que visavam garantir direitos a esta parcela da sociedade. Este cenário apresentou significativa inflexão após a promulgação da Constituição de 1988, a chamada constituição cidadã. A carta apresentou significativos avanços em relação a seguridade social, materializada no tripé: Saúde, Previdência Social, e Assistência Social. Passados trinta anos da assinatura do documento, torna-se deveras importante inquirir se as propostas sociais que foram materializadas no documento realmente se efetivaram.

Partindo deste princípio, o intuito do presente estudo é analisar a dinâmica das políticas adotadas pelo governo federal após a Constituição de 1988, verificando a estrutura e evolução dos gastos com Assistência Social desde então.

Para tal, serão analisadas as principais diretrizes da área de Assistência Social previstas na Constituição, verificadas como cada governo direcionou suas políticas públicas para que fossem aderentes a estas diretrizes, e investigados os respectivos orçamentos do Governo Federal em cada ano a partir de dados secundários de plataformas de acesso à informação do mesmo para definir a trajetória de evolução dos gastos na área.

A escolha da análise da atuação do Governo Federal justifica-se na medida em que este possui a função de agente regulador da economia, ou seja, possui um papel destacado na busca pela

equidade da distribuição de renda e qualidade de vida da população. Acrescenta-se a isto o fato de o Brasil ter apresentado diversos momentos de crescimento econômico, inclusive sendo um dos países que mais cresceu no mundo entre as décadas de 1930 e 1970, e este crescimento não foi refletido em uma diminuição da desigualdade social. Como a Constituição de 1988 apresentou um grande avanço no reconhecimento de diversos direitos sociais à população, é relevante analisar se as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal desde então visaram a adequação a esta nova realidade Constitucional. Partindo-se da constatação de que a pobreza é um fator ainda muito presente em nossa sociedade, mesmo não sendo a Assistência Social a maneira exclusiva, ou mesmo a principal forma de se lidar com este problema, já que o enfrentamento deve ser realizado através de um conjunto de políticas de várias áreas, a Assistência Social é importantíssima enquanto um dos fatores que pode ajudar a melhorar a vida da população que encontra-se em uma condição de vulnerabilidade social.

Diante deste cenário, é deveras importante questionarmos se houve ampliação de capacidade e de ação do Governo Federal na área da Assistência Social. Como o gasto público é um dos principais indicadores desta atuação, este, juntamente com a estrutura e dinâmica dos programas governamentais federais, será analisado como forma de se obter conclusões acerca da atuação nesta área. A hipótese aqui apresentada é a de que após 1988 ocorreram mudanças significativas nas ações governamentais direcionadas a Assistência Social, materializadas, dentre outras formas, no aumento permanente dos gastos direcionados ao tema, o que contribuiu, em parte, com a diminuição da pobreza e desigualdade de renda da sociedade brasileira desde então.

Além da introdução, o presente trabalho conta com mais quatro capítulos. No capítulo dois será realizada uma contextualização acerca da pobreza através da discussão dos seus conceitos e da realidade histórica brasileira frente ao problema. No terceiro capítulo será apresentado o modelo de proteção social brasileiro instituído a partir da Constituição de 1988, discutindo as mudanças e as diretrizes previstas para a área da Assistência Social. O quarto capítulo, que é o que apresenta os resultados e discussões, realizará uma análise da atuação do Governo Federal em relação a Assistência Social desde 1988 através da verificação da estrutura das políticas sociais implementadas e da trajetória dos seus gastos relacionadas com o tema. Por fim, o quinto capítulo apresentará as conclusões.

## 2 POBREZA

A pobreza é vista como um problema real na nossa sociedade, sendo uma condição que aflige milhões de pessoas em todos os continentes. De acordo com o Banco Mundial (2017), que coloca como meta erradicar a pobreza extrema no mundo até 2030, ainda vivem nesta situação, que representa ganhos de menos de US\$1,90 por dia convertidos pela paridade do poder de compra, 41% da população africana, 3,5% da população do Leste Asiático e Pacífico, 2,2% da população da Europa e Ásia Central, 5,4% da população da América Latina e Caribe, e 15,1% da população do Sul da Ásia. O relógio do WorldDataLab (2018), que permite a visualização em tempo real de uma estimativa da população mundial e do número de pessoas vivendo na pobreza através de dados das Nações Unidas, Banco Mundial e FMI, mostra que aproximadamente seiscentos e trinta e cinco milhões e quinhentas mil pessoas vivem em condição de extrema pobreza ao redor do mundo, ou seja, 8% da população mundial.

Outro relatório do Banco Mundial (2016) mostra que 80% da população mundial que vive em extrema pobreza reside em áreas rurais, 64% trabalha na agricultura, 44% têm até 14 anos, e 39% não possuem educação formal.

Diante da gravidade do problema, Sobel, Gonçalves e Costa (2010) indicam que existe um amplo consenso entre políticos, cientistas e pesquisadores de todo o mundo de que as políticas públicas devem tratar a questão da redução da pobreza como uma de suas prioridades.

A Declaração do Milênio, assinada por 189 países em setembro de 2000, reforçou a necessidade de ultrapassar a noção de desenvolvimento com foco apenas no crescimento econômico, colocando o bem-estar e a redução da pobreza no centro de seus objetivos e distinguindo a “pobreza pela renda” da “pobreza humana”, a qual envolve, além da restrição de renda, a falta de capacidades básicas para alcançar uma vida plena e criativa e participar das decisões que afetam a comunidade. As necessidades básicas para o desenvolvimento humano devem compreender a capacidade de ter uma vida longa e saudável, ter acesso à educação e um padrão de vida decente (reduzindo a pobreza e a fome) e poder exercer as liberdades políticas e civis para participar da vida em comunidade (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p.87).

O maior foco acerca da pobreza e dos mecanismos para sua superação ganharam espaço nas discussões de diversos órgãos nacionais e internacionais, fazendo com que seja “notória a centralidade que o conceito “pobreza” passou a assumir desde início dos anos 1990, sobretudo em função de sua ampla utilização, tanto em relatórios de organismos internacionais quanto

em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas, principalmente de países seguidores das recomendações dessas agências.” (UGÁ, 2004, p.55).

Dois fatores possuem papéis preponderantes para a diminuição da pobreza: O crescimento econômico e a distribuição de renda. Para Rocha (2006) a pobreza absoluta pode ser reduzida tanto pelo crescimento da renda como pela sua melhor distribuição, sendo que há um consenso de que a melhor distribuição apresenta melhores resultados, já que o simples crescimento da renda relegaria às futuras gerações a sua distribuição mais igualitária. Na mesma linha Barros, Henriques e Mendonça (2001) informam que simulações sobre os impactos do crescimento econômico e da redução do grau de desigualdade sobre a pobreza mostram que esta é mais sensível ao segundo que ao primeiro.

Neste contexto, assim como a pobreza, a desigualdade ainda se apresenta como um problema crítico em todo o mundo. O recente relatório “*Recompensem o trabalho, não a Riqueza*” da Oxfam, publicado em 2018, indica que em 2017, 82% da riqueza criada no mundo foi parar nas mãos do 1% mais rico da população. (OXFAM, 2018).

Diante dos fatos, entender melhor como a pobreza se forma, quais suas características, qual sua real dimensão, e o que define uma pessoa ser pobre ou não são discussões extremamente relevantes para se alcançar mecanismos objetivos para lidar com a situação, o que será feito na seção seguinte.

## 2.1 CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA

O estudo da pobreza na sociedade é um campo de pesquisa já bastante antigo. De acordo com Kageyama e Hoffmann (2006) estudos datados do final do século XIX e início do século XX indicam a existência de mapas das ruas de Londres e Chicago com a preocupação sobre a quantidade de residentes considerados pobres morando nas ruas. No mesmo texto é citado o estudo pioneiro de Joseph Rowntree publicado em 1901 “*Poverty, a study of town life*” que continha um amplo leque de informações sobre as famílias da Inglaterra, e que dentre estas apresentava uma estimativa da quantidade de famílias que viviam em situação de pobreza primária, ou seja, não ganhavam o suficiente para ter acesso às suas necessidades básicas, e as famílias que viviam em situação de pobreza secundária, aquelas que apesar de ganharem o suficiente a desperdiçavam em produtos não necessários.

Além disso, tentativas de se lidar com o problema da pobreza datam de séculos atrás. Por exemplo, em 1601 é criada na Inglaterra a Lei dos Pobres, que tinha como objetivo prestar assistência à grande quantidade de pessoas que migravam do campo para a cidade em busca de trabalho e não conseguiam se inserir neste mercado. Porém, após dois séculos em que a lei vigorou surgiram vários questionamentos quanto aos seus resultados. Para Montañó (2012), em 1834, no meio das lutas sociais das classes trabalhadoras, o parlamento inglês passou a enxergar a Lei dos Pobres como grande responsável pela situação extrema do pauperismo Inglês. Havia um entendimento de que as ações assistencialistas estariam estimulando entre os mais pobres o desejo de não mais trabalhar, aceitando sua condição de pobreza, acomodando-se. Este pensamento que encontra eco até recentemente, como no estudo de Rector e Lauder (1995) citados por Marinho, Linhares, Campelo (2011) que dizem que o estado de bem estar e as transferências governamentais tiram o incentivo das pessoas a procurar emprego, tornando-as dependente destes benefícios, representa uma inflexão acerca do prisma com que as pessoas pobres passam a ser tratadas pela sociedade e Estado:

Desta forma, em vez de tratar da pobreza com ações filantrópicas/assistenciais (como sendo um problema de déficit ou carência dos pobres), ela passa a ser reprimida e castigada (como sendo uma questão delitativa ou criminal dos pobres). A beneficência e os abrigos passam a ser substituídos pela repressão e reclusão dos pobres. A ideológica expressão de “marginal” começa a adquirir uma conotação de “criminalidade”. O pobre, aqui identificado com “marginal”, passa a ser visto como ameaça à ordem (MONTAÑO, 2012, p.273).

A forma como a pobreza foi tratada na nossa sociedade variou muito de acordo com a época. Durante o desenvolvimento da história a pobreza foi definida primeiramente através de um prisma meramente econômico:

Definições operacionais de pobreza geralmente levam em conta a renda (monetária e não monetária) das famílias e uma linha de pobreza (nível crítico de renda) baseada no custo estimado para aquisição das necessidades humanas básicas. Contabilizam-se como pobres as famílias cuja renda seja inferior à linha da Pobreza. Quando a linha da pobreza se baseia apenas no custo da alimentação, fala-se em pobreza extrema, indigência ou mesmo em insegurança alimentar (MONTEIRO, 2003, p.9).

Este debate do que vem a ser pobreza ganhou notoriedade quando Amartya Sen (2010) defendeu que esta não pode ser vista apenas como um baixo nível de renda, como nos critérios tradicionais, mas sim como uma privação de capacidades básicas do indivíduo, ou seja, privação das liberdades básicas para o indivíduo levar um tipo de vida digno. De acordo

com essa abordagem a relação entre a renda e as capacidades podem variar de acordo com a idade, sexo, localização geográfica, estrutura familiar, entre outras, tornando o conceito de pobreza dinâmico. Para o autor existe a distinção entre a pobreza como baixo nível de renda da pobreza como inadequação de capacidades. Estas perspectivas estão estritamente vinculadas, já que uma maior renda facilita a obtenção de capacidades, assim como maiores capacidades ajudam a obter uma melhor renda. Como exemplo podemos citar que um amplo acesso a uma boa educação básica e serviços de saúde aumentam o potencial de a pessoa auferir renda, livrando-se dessa forma da pobreza medida pela renda.

Existem muitas críticas sobre conceitos e medidas de pobreza que refletem as limitações dos indicadores usualmente empregados por órgãos públicos e pela sociedade civil para a avaliação da pobreza em um país ou em uma comunidade. Essas críticas são estimuladas, principalmente, pelo fato de ser a pobreza um fenômeno multidimensional, ou seja, de que pobre é aquele indivíduo que sofre ampla gama de privações não-comensuráveis, tais como alimentação, moradia, saúde, educação e lazer, entre os mais importantes. No entanto, outros tantos problemas surgem dentro da dimensão renda, e é relevante ter um conhecimento dela e de seus *links* com importantes dimensões do desenvolvimento humano (ZANDONAI, 2005, p.12).

Recentemente definir a pobreza é um exercício que exige uma avaliação tanto de aspectos econômicos como de aspectos sociais. Por este motivo, várias são as demarcações encontradas, algumas com ênfase na renda, outras com ênfase em acesso à serviços, outras como a tentativa de conjunção entre os dois aspectos:

[...] não existe um consenso na literatura quanto ao método de construção de linhas de pobreza. Alguns autores usam como referência os gastos para o consumo diário das calorias mínimas necessárias (aproximadamente 2.000/2.500 quilocalorias), definindo a linha de indigência ou pobreza extrema e acrescentando um conjunto de outras necessidades básicas (habitação, vestuário, higiene, saúde, educação, transporte, lazer etc.) para estimar a linha de pobreza moderada, conforme destaca Rocha (2006). Outros pesquisadores adotam o critério do salário mínimo ou um de seus múltiplos por sua simplicidade, conforme pode ser conferido em Laderchi e Stewart (2006). O Banco Mundial segue o critério de 1 dólar por dia para definir a pobreza extrema e para a pobreza moderada entre 1 e 2 dólares diários, convertidos pela paridade do poder de compra (World Bank, 2003 apud PEÑA; PINHEIRO; ALBUQUERQUE; FERNANDES, 2015, p.894).

Para Kageyama e Hoffmann (2006) a noção de pobreza refere-se a algum tipo de privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social, em face dos recursos disponíveis de uma pessoa ou família. Essa privação pode ser de natureza absoluta, relativa ou subjetiva. No texto, os autores identificam três tipos de pobreza, quais sejam: 1) a pobreza absoluta, que seria ter menos do que um mínimo objetivamente definido; 2) a pobreza relativa, que seria ter menos do que os outros na sociedade; 3) e a pobreza subjetiva, que significa ter menos do que entende-se ser o suficiente para seguir em frente. De acordo com

Marinho, Linhares, Campelo (2011), apesar de não haver um consenso na literatura sobre qual linha utilizar, muitos autores concordam que o conceito que ainda é mais relevante é o da pobreza absoluta, por indicar a quantidade de pessoas que não dispõem dos recursos necessários para suprir suas necessidades básicas.

Neste contexto, além da definição da renda, outros aspectos, como a qualidade de vida, exercem uma função primordial na delimitação das linhas de pobreza. Para Monteiro (2003) a pobreza pode ser entendida como a condição de não satisfação de necessidades humanas, como educação, comida, vestuário, abrigo, assistência à saúde, entre outros. Sen (2010), a partir de dados de 1994 demonstra, por exemplo, que apesar de os homens afro-americanos possuírem uma renda maior, estão muito atrás dos chineses, jamaicanos, entre outros, quando é avaliado as chances de se chegar a uma idade avançada.

Há autores que defendem a utilização de dados sobre os gastos em consumo, ao invés de apenas a renda, como Rocha (2000), que fala que apesar de ser comum a utilização de múltiplos do salário mínimo para caracterização de linhas de pobreza, é consenso que se houver disponibilidade de dados sobre a estrutura de consumo das famílias, estes devem ser a fonte para o estabelecimento das linhas. Estas insuficiências sobre dados acerca da estrutura de consumo são, porém, justamente os maiores empecilhos acerca do estabelecimento das linhas de pobreza através do consumo:

Outros estudos (ver Gafar, 1998) apontam várias razões para utilizar os gastos em consumo, em vez da renda, como medida de bem-estar, entre elas: a dificuldade de estimar a renda do setor informal e dos ocupados por conta própria; a maior robustez das estimativas de consumo em comparação com as de renda; o fato de o consumo ser uma melhor medida do bem-estar a longo prazo, visto que a renda apresenta maiores flutuações no curto prazo. Além disso, as possibilidades de “despoupar” e de obter empréstimos podem fazer com que a renda subestime a real capacidade de consumo e bem-estar das famílias e, finalmente, as pesquisas de orçamentos familiares tendem a mostrar-se mais acuradas do que as enquetes sobre rendimentos (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p.85-86).

Por esses motivos torna-se difícil, principalmente para os órgãos públicos, definir quais critérios serão utilizados para quantificar a pobreza no território, e dessa maneira encontrar formas de enfrentá-la. Kageyama e Hoffmann (2006) informam que atualmente a recomendação de vários autores é de que sejam usadas diferentes medidas de pobreza, dando prioridade no acesso as políticas públicas que buscam enfrentar o problema daqueles grupos que podem ser considerados pobres segundo mais de um critério simultaneamente. No Brasil, segundo o relatório Síntese de indicadores sociais do IBGE (2017), não existe uma linha de corte oficial para caracterizar a pobreza, mas sim diversas linhas que são usadas de acordo

com critérios científicos, políticos, disponibilidade de dados, e preferência dos pesquisadores. De acordo com o órgão cada linha de corte possui suas vantagens e desvantagens:

Qualquer linha tem vantagens e inconvenientes. Uma linha administrativa em reais pode estar defasada pela inflação, pois não costuma haver atualização sistemática – tornando-a então inadequada para aferir a evolução do padrão de vida. As linhas balizadas em uma porcentagem do salário mínimo têm o benefício de incluir um fator de correção implícito, mas sofrem de outro viés, pois o salário mínimo pode ter perdas ou ganhos reais no tempo. Por exemplo, em 2016, a linha de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e a de R\$ 85,00 e classificavam, com dados da PNAD Contínua, respectivamente, 12,1% e 4,2% das pessoas residentes em domicílios particulares na pobreza. (IBGE, 2017, p. 62).

A SEPLAG informa que uma das medidas mais utilizadas para a caracterização da pobreza no Brasil pelas instituições governamentais é a das famílias com renda de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (RIO GRANDE DO SUL, 2017). Atualmente, meio salário mínimo representa um valor de R\$ 477,00, ou seja, boa parte dos estudos e estatísticas realizados pelo governo federal situam a pobreza de acordo com o critério econômico. Há várias críticas a essa metodologia de avaliação da pobreza no Brasil. Além disso, para a identificação da pobreza e da desigualdade, o governo vale-se de informações sobre indivíduos e famílias que são obtidas através de pesquisas. Essas pesquisas obtêm seus dados basicamente sobre os rendimentos relacionados ao trabalho e sobre as transferências da previdência e dos diversos programas sociais. Filgueiras e Gonçalves (2007) advertem para o viés que essa metodologia carrega por apresentar essencialmente uma desigualdade de renda entre o extrato dos trabalhadores, e não a desigualdade objetivada na relação capital x trabalho, fazendo com que as políticas públicas sejam pensadas sob uma ótica de diminuição das disparidades salariais e de outros rendimentos do trabalho, deixando de lado questões estruturais como a reforma agrária, o funcionamento do sistema financeiro, e uma melhor distribuição de renda entre trabalhadores e empresários.

Nesse debate é relevante levar em consideração a influência que alguns organismos internacionais - como o FMI e Banco Mundial, exercem no direcionamento das políticas sociais. De acordo com Ugá (2004) o conceito de pobreza ganhou centralidade nos relatórios das agências internacionais a partir da década de 1990, inserido em um contexto que faz “(...) parte da própria lógica do marco teórico do neoliberalismo: políticas focalizadas e compensatórias voltadas para “pobres” (UGÁ, 2004, p. 55). Para a autora, este novo conceito, baseado na lógica da pobreza multidimensional entendida como uma privação das capacidades básicas do indivíduo reduz o papel do Estado no combate ao problema, diminuindo sua atuação a apenas a promoção das liberdades dos indivíduos, materializadas

basicamente na expansão das capacidades humanas dos pobres. Deste ponto de vista a questão é direcionada ao indivíduo, de forma focalizada, e consequentemente deixa de se entender a pobreza como um fator inerente ao sistema capitalista, como nos informa Marx (2013). Um aspecto importante é de que a intenção de tratar a pobreza de modo focalizado se configura num mecanismo de apaziguar/atenuar as tensões que são geradas pela pobreza.

Dessa maneira, nota-se que, em vez de tratar das conseqüências negativas do ajuste – como o alto nível de informalidade do trabalho e o aumento do desemprego – e propor soluções estruturais, as estratégias de combate dos custos sociais das políticas neoliberais são reduzidas à estratégia de “combater a pobreza”. (UGÁ, 2004, p. 58).

Nesse sentido, o conceito de pobreza não pode se furtar da percepção de que qualquer definição de pobreza deve estar, obrigatoriamente, associada a uma problemática da própria dinâmica do capitalismo, de modo que, qualquer política pública direcionada para combater esse problema, terá suas limitações sistêmicas. A ideologia liberal que atribui todo o sucesso ou fracasso ao indivíduo contribui muito para a marginalização das políticas sociais e a desarticulação da classe trabalhadora, já que “O “mundo do trabalho” sofre, assim, uma transformação. O que antes constituía uma classe social (composta por trabalhadores “empregados” e “desempregados”) agora forma um conjunto de indivíduos atomizados: os “competitivos” e os “incapazes” (pobres).” (UGÁ, 2014, p. 60). Esta relação que é realizada entre a ideia de meritocracia e o indivíduo acaba enfraquecendo o debate sobre as causas estruturais da pobreza. Essa marginalização ainda ganha mais força quando os organismos internacionais sugerem alguns tipos de política que são idealizadas e direcionadas para determinado grupo.

Após a apresentação acerca do histórico da caracterização da pobreza e da sua importância no contexto atual, o próximo tópico buscará inserir a sociedade brasileira nesta discussão, valendo-se das informações acerca de dados sobre pobreza e desigualdade social para contextualizar a discussão sobre o tema no nosso país.

## 2.2 POBREZA NO BRASIL

O Brasil é uma das maiores economias do mundo. Apesar de possuir, segundo o WORLD ECONOMIC OUTLOOK (2017), o nono maior PIB mundial em 2016, convive desde a sua fundação com níveis altíssimos de pobreza e desigualdade social. Milhões de brasileiros são afetados direta e indiretamente pela pobreza todos os dias, tornando este um dos maiores, se

não o maior problema da sociedade. De acordo com pesquisa do IBGE (2017), cerca de 50 milhões de brasileiros, em torno de 25,4% da população, vivem na pobreza. A mesma pesquisa indica que o maior índice de pobreza está na região Nordeste, com 43,5% da população, e o menor na região Sul, com 12,3% da população.

O fato é que a pobreza no Brasil é complexa, com muitas caras e diferentes demandas. Existem as diferenças ditadas pelas especificidades regionais e, mesmo em alguns casos, locais. Além disso, a pobreza urbana é diferente da vivida na área rural (MENEZES, 2008, p. 60).

Como o trecho acima já indica, a distribuição da pobreza no Brasil também é muito desigual. De acordo com Kageyama e Hoffmann (2006) esta relação difere tanto da distribuição regional como da urbano-rural da população, confirmando que o Nordeste e a zona rural são os locais onde a pobreza está mais presente.

Rocha (2013) mostra que desde a década de 1970 há uma tendência de diminuição da participação da pobreza rural na pobreza brasileira, e um aumento da pobreza metropolitana, sendo que a primeira apresentou uma melhora consistente em todo período, enquanto a segunda esteve mais exposta aos períodos de crise e de baixo crescimento. Este resultado foi alcançado em parte pela industrialização e urbanização, modernização agrícola, migração do campo para a cidade, assim como pelas políticas previdenciárias e assistenciais do governo. De acordo com a autora, em 1995 a pobreza metropolitana representava o percentual de 20,1% da pobreza brasileira, passando para 27,2% em 2003, enquanto que a pobreza rural caiu de 23,9% em 1995 para 14,2% em 2003.

O declínio mais rápido da incidência de pobreza rural aliada à urbanização levou à redução da participação da pobreza rural na pobreza brasileira e, em contrapartida, ao aumento paulatino da pobreza metropolitana(...). Situações críticas de pobreza deixaram de ser uma característica de bolsões rurais, passando a ocorrer crescentemente nas periferias metropolitanas. O enfrentamento da pobreza metropolitana é frequentemente mais complexo porque estão combinadas violência, exclusão e ausência de coesão social (ROCHA, 2013, p22-23).

O comportamento de queda da proporção de pessoas pobres, que segundo Rocha (2013) caiu de 68,36% em 1970 para 10,14% em 2011, não ocorreu quando se estuda os índices de desigualdade de renda, que continuam altos. Para Barros, Henriques e Mendonça (2001) o extraordinário grau de desigualdade de renda da sociedade brasileira é parte fundamental da explicação do porquê o Brasil apresentar índices de pobreza maiores que países que possuem renda per capita similar. No mesmo texto, os autores mostram, através de dados das PNADs

de vários anos, que enquanto o Coeficiente de Gini<sup>1</sup> era 0,62 em 1977, em 1999 era 0,6. Outro recente relatório, divulgado em 2017 pela Oxfam Brasil (2017) mostra que os seis maiores bilionários brasileiros possuem a mesma riqueza que os cem milhões de brasileiros mais pobres.

(...) em primeiro lugar, o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Em segundo lugar, os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira, uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2011, p.1).

Este cenário reflete uma condição que torna mais difícil ainda o combate à pobreza. De acordo com Marinho, Linhares e Campelo (2011), quanto menor for a desigualdade na distribuição de renda, maiores serão os impactos do crescimento econômico sobre a pobreza, com a ressalva para o fato de que as políticas de diminuição da concentração de renda e de educação são importantes, mas devem ser realizadas da forma correta, pois o crescimento do PIB e estas políticas podem apresentar poucos resultados ou até mesmo agravar a situação. Em outro texto, Barros, Henriques e Mendonça (2001) dizem que simulações do impacto do crescimento econômico e da redução do grau de desigualdade mostram que a pobreza é mais sensível a alterações na segunda que no primeiro.

Este quadro desigual é histórico no nosso país, que apresenta ao longo do tempo aspectos claros que evidenciam a exploração de setores menos privilegiados da sociedade por outros que se mantiveram no poder e com isso obtiveram inúmeras vantagens. O país foi concebido e se desenvolveu através de bases e instituições que não se interessaram em promover a inclusão social. Seu desenvolvimento carrega até os dias de hoje, por exemplo, traços que evidenciam o período da escravidão da população negra que perdurou por mais de três séculos no país:

[...] o Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, impondo uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, através da imigração de mão-de-obra européia e asiática, deixando a população negra excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. Da mesma forma, a implantação do regime republicano não foi nenhum caso esplêndido de participação popular e avanço seguido de maior democratização política do país. (POCHMANN, 2004, p.7).

Contemporaneamente outras situações ainda agravam a situação desigual do território nacional. A concentração de terras e do setor bancário são altas, o acesso a serviços públicos

---

<sup>1</sup> O Coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição de renda.

não é garantido a todos, além da alta regressividade da carga tributária, onerando muito mais os pobres do que os mais ricos, através da incidência dos impostos principalmente sobre o consumo, como indicado abaixo:

No Brasil persiste a regressividade na estrutura tributária, que termina onerando muito mais os pobres do que os ricos. Assim, não somente o gasto social, mas sobretudo a arrecadação tributária constituem fundamentos potencializadores da desigualdade que já vem originária da distribuição primária da renda. (POCHMANN, 2004, p.14).

Esta desigualdade é refletida nas situações de pobreza presentes até os dias atuais. Relatório intitulado *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil* da Fundação Abrinq (2017) mostra que cerca de 17 milhões de crianças de até 14 anos, ou 40,2% da população brasileira nesta faixa etária, vivem em domicílios de baixa renda. A grande concentração que marcou a colonização do nosso país e que carrega inúmeros reflexos negativos até os dias atuais ainda é muito presente na nossa sociedade:

[...] no Brasil, a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Tem raízes na formação sóciohistórica e econômica da sociedade brasileira. (SILVA, 2010, p.157).

Recentemente presenciamos uma melhora em alguns indicadores sociais, a exemplo da diminuição nos níveis de pobreza. Segundo Osorio, Souza, Soares e Oliveira (2011) citado por Silva e Araújo (2016) a pobreza no Brasil foi reduzida de um número de 28,2 milhões de pessoas em 2004 para um número de 17,5 milhões em 2009, número que representa 9,4% dos brasileiros. De acordo com Rocha (2013) este cenário reflete vários fatores do período, como maior acesso a serviços públicos, formalização do mercado de trabalho, pleno emprego, expansão do crédito, e a redução do preço de bens duráveis. A autora chama a atenção, porém, para o fato de a pobreza extrema ter encontrado um patamar mínimo e parado de declinar:

Apesar das diferenças (...), pobreza e pobreza extrema vinham declinando no longo prazo com tendências semelhantes, embora com intensidades distintas, já que oscilações conjunturais tendem a afetar mais marcadamente os indicadores de pobreza que os de pobreza extrema. No entanto, nos últimos anos, enquanto a pobreza continua declinando, a pobreza extrema parece ter encontrado um patamar de resistência. Correspondendo a cerca de 4% da população, a proporção de pessoas vivendo em pobreza extrema tem tendido mesmo a se elevar levemente em anos de conjuntura econômica mais adversa, como ocorreu em 2007 e 2009 (ROCHA, 2013, p. 24).

Este cenário de melhora é rompido a partir do ano de 2015. De acordo com estudo de Neri (2017) a extrema pobreza vinha declinando no país, de um patamar de 10,78% em 1990 até chegar ao seu mínimo de 2,34% em 2014, e a partir daí passa a subir, para um valor de 2,88% em 2015.

Apesar dessa melhora até o ano de 2014 nos índices de pobreza, de acordo com Zauli (2005) os níveis de desigualdade brasileiras ainda apresentam impressionante rigidez ao longo das últimas décadas. Outros autores também concordam quando se fala em rigidez na desigualdade social, como observado abaixo:

Desigualdade que surpreende tanto por sua intensidade como, sobretudo, por sua estabilidade. Desigualdade extrema que se mantém inerte, resistindo às mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas. Desigualdade que atravessou impassível o regime militar, governos democraticamente eleitos e incontáveis laboratórios de política econômica, além de diversas crises políticas, econômicas e internacionais. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p.23).

É importante destacar que mesmo com a diminuição recente dos níveis de pobreza, estes ainda são muito altos, principalmente levando em conta a riqueza produzida no país. Para Zauli (2005) os níveis de desigualdade social e pobreza são constrangedores em um país com o nível de renda como o Brasil. A pobreza na sociedade brasileira, vista através deste prisma, não pode ser entendida apenas como uma escassez de recursos, e sim como um reflexo de um padrão perverso de distribuição dos recursos. Barros, Henriques e Mendonça (2001) nos dizem que o Brasil não é um país pobre, mas sim um país que por ser muito injusto e desigual possui uma grande quantidade de pessoas pobres. Este quadro pode ser confirmado quando se faz uma análise dos inúmeros momentos de grande crescimento econômico da nossa história, e que não foram revertidos em avanços sociais significativos, como exemplificado abaixo, justamente pelo fato de não terem sido acompanhados de políticas distributivas:

As nações que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram os avanços na proteção social e trabalhista observada nos poucos países desenvolvidos durante o século XX, nem mesmo quando foram capazes de apresentar taxas elevadas de expansão de suas atividades econômicas. Esta é precisamente a experiência do Brasil que, por quase cinco décadas no século passado, foi um dos países que mais rápido conseguiram expandir sua economia no mundo, sem obter, todavia, resultados consideráveis no âmbito social. (POCHMANN,2004, p.7).

Como o tópico 1.1 já destacava, o conceito e o entendimento do que vem a ser a pobreza, que variam de acordo com a época e com a perspectiva teórica, são importantes fatores no dimensionamento de políticas públicas que possam enfrentar o problema. A discussão da pobreza na realidade brasileira deve ser realizada através de uma perspectiva histórica, que leva em conta as particularidades regionais, sociais e culturais do nosso país e que

influenciam até os dias de hoje a nossa sociedade. Grande parte deste debate foi realizado a partir do acirramento das tensões sociais presentes na década de 1980, quando se encerra a ditadura militar no Brasil e as diversas pautas são postas na mesa na escrita da Constituição Federal de 1988, como será mostrado no capítulo seguinte.

### 3 PROTEÇÃO SOCIAL

#### 3.1 ORIGENS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A partir do início do século XX surgem maiores preocupações das economias capitalistas com a questão da proteção social e do bem-estar da sua população. Estes movimentos foram intensificados após a Segunda Guerra Mundial, através do Estado de Bem-Estar Social, materializado em políticas públicas que visavam combater a pobreza, a desigualdade e o desemprego, e da Declaração Universal dos Direitos humanos em 1948. De acordo com Pochmann (2004) é nesta época que o Estado passa a cumprir um papel mais ativo no enfrentamento às iniquidades geradas na sociedade capitalista. Este padrão de atuação estatal, em certa medida, permanece até os dias atuais, fazendo deste o maior responsável no combate à pobreza e a outras adversidades sociais:

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.(MAURIEL; et al., 2013, p.80).

O papel de preponderância estatal na condução das políticas sociais é explicado pela falta de capacidade do modo de produção vigente, o capitalismo, de por si só resolver as questões de distribuição de renda necessárias a tornar a sociedade mais justa, menos desigual. De acordo com Mauriel, Trindade, Costa e Palmeira (2013) o fundo público possui um papel fundamental na articulação das estratégias que serão utilizadas nas políticas sociais. O meio utilizado pelo governo para a realização dessas políticas é a cobrança de impostos à população, gerando os recursos que serão distribuídos entre as diversas políticas públicas necessárias à minimização dos efeitos da concentração de renda no capitalismo:

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política. Esse entendimento permite desvelar valores e concepções inspiradoras das políticas públicas de intervenção nas situações de pobreza e as possibilidades de sua redução, superação ou apenas regulação. (SILVA, 2010, p.157).

O Bem-Estar Social alcançou o seu auge durante as três décadas pós- Segunda Guerra Mundial. Segundo Pochmann (2004) as políticas relacionadas ao programa cumpriram funções estratégicas no enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade. Ainda de acordo com o autor, o Estado de Bem-Estar Social é vinculado principalmente por críticas a concepção liberal clássica, e possuía objetivos maiores do que apenas oferecer serviços sociais à população. No trecho abaixo notamos estes aspectos:

Por fim, a motivação de natureza socialdemocrata, que privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio da montagem de uma estrutura secundária (fundos públicos), com tributação progressiva sobre os mais ricos e transferências destes fundos públicos para os mais pobres. Não se trata apenas de disponibilizar serviços sociais (educação e saúde) a todos ou mesmo a garantia direta de renda aos pobres, mas de fundamentalmente retirar das forças de mercado a determinação exclusiva da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho. (POCHMANN,2004, p.4).

A crise dos anos 1970 fez surgirem questionamentos a este modelo de maior proteção social que estava então vigorando, principalmente nos países mais ricos, como destaca Viana, Fonseca, Silva (2017). Para Behring (2009) os “anos dourados” do capitalismo regulado começam a ruir na década de 1960, quando as capacidades do Estado de promover o crescimento econômico são contrariadas. A economia mundial na época passava por mudanças, como a desregulamentação e alterações na base tecnológica. O sistema financeiro ganhava uma importância cada vez maior no sistema econômico, e com o crescimento das ideias neoliberais, muitas foram as ações para o enfraquecimento do modelo centrado na melhoria da qualidade de vida da população, apesar de ele até hoje ter forte presença em países desenvolvidos:

Com a crise vivida pelo capitalismo no início da década de 1970, a implementação de medidas neoliberais e a incapacidade estrutural de garantir trabalho para todos, esses países passaram a abrandar a lógica do seguro no âmbito da seguridade social e passaram a instituir benefícios desprovidos da exigência de prévia contribuição, sobretudo na modalidade de programas de transferência de renda. Na situação predominante até a década de 1970, os benefícios assistenciais não são incompatíveis com o trabalho, caracterizando-se como complemento importante na redução das desigualdades sociais e satisfação de necessidades específicas. (BOSCHETTI, 2006, p.7).

Para os países da América Latina, após uma fase de desenvolvimento econômico e social impulsionada pelo Estado a partir da década de 1930, os cenários interno e externo contribuíram para a retração da atuação estatal na década de 1970, influenciado

principalmente por recomendações de agências internacionais. No trecho abaixo é destacada a nova fase de atuação estatal que se configura a partir daí:

A perda de dinamismo do modelo de substituição de importações, em função da grave crise que atingiu os países da região a partir da década de 1970, abriu espaço para o terceiro período de desenvolvimento, marcado pela adoção de programas de ajuste estrutural na economia e pelo recuo da atuação do Estado na área social. Num contexto de grandes restrições fiscais e limitada capacidade de gasto do Estado, as políticas sociais passaram a contar com as seguintes características: sistemas de asseguramento com capitalização individual (no lugar dos sistemas contributivos de repartição simples); políticas sociais focalizadas nos grupos mais pobres (no lugar de políticas universais); descentralização da administração e da tomada de decisão (no lugar de modelos centralizados); políticas sociais baseadas na demanda (no lugar de políticas baseadas na oferta); e incorporação de provedores privados e mecanismos de competição administrada. Destaque-se que essas características integravam (e integram) uma determinada agenda internacional para as políticas sociais, formada pela oferta de ideias produzidas por agências que compõem a comunidade internacional de ajuda ao desenvolvimento (VIANA; FONSECA; SILVA, 2017, p.6).

No Brasil, a primeira experiência de proteção social, de acordo com Pochmann (2004), foi a aprovação de uma legislação em 1923 que instituía uma caixa de aposentadoria dos ferroviários, e que posteriormente foi modificada para lei que abarcava as principais categorias profissionais urbanas. A partir daí a rede de proteção social brasileira se consolida a partir dos anos de 1930 com a chegada a presidência de Getúlio Vargas. Deste momento em diante os gastos do Estado com o tema aumentam, apesar da eficiência destes serem inúmeras vezes questionadas:

São conhecidas as características do sistema brasileiro de proteção social, construído entre 1930 e aproximadamente os anos de 1970: um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam. (DRAIBE, 2003, p.67).

Importante destacar que desde a sua efetivação e criação os mecanismos de proteção social ainda possuíam como alvo os trabalhadores que contribuía, e não uma proteção social ampla, sendo que “No Brasil, desde a década de 30 do século XX, o acesso do cidadão a direitos sociais foi subordinado à sua inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica em ser cidadão brasileiro.” (SPOSATI, 2007, p. 443).

Como já mencionado anteriormente, chama a atenção que, embora já existissem mecanismos de proteção social no Brasil entre os anos 1930 e 1970, o país passou por um amplo processo de crescimento e transformação estrutural com o avanço da indústria, mas acompanhado de elevado crescimento da desigualdade social e aprofundamento da pobreza, ampliando assim a desigualdade de renda. Esse cenário tem como uma das principais fases o regime militar que continha em seus planos econômicos uma política deliberada de concentração de renda.

Esta realidade sofrerá uma significativa mudança com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ponto que será discutido na próxima seção.

### 3.2 DIRETRIZES SOCIAIS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os anos 1980 foram uma época de intensa discussão na sociedade brasileira sobre os mecanismos de atuação do Estado em relação as políticas sociais. Pleitos como a descentralização, maior transparência das ações, maior participação social na tomada de decisões e uma maior responsabilização do Estado nas questões sociais ganharam força na pauta das discussões políticas e sociais brasileiras. A crise social vivida na época era evidenciada pela grande desigualdade, fruto de um período onde ocorreu um intenso crescimento econômico, porém, que não resultou na diminuição desta no país.

De forma tardia, este processo culminou na promulgação da Constituição de 1988 e seus respectivos avanços na área social. De acordo com Piovesan (2017):

(...) a Constituição Brasileira de 1988 constitui o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil. O texto de 1988, ao simbolizar a ruptura com o regime autoritário, empresta aos direitos e garantias ênfase extraordinária, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria, na história constitucional do país (PIOVESAN, 2017, p.96).

Um dos importantes avanços foi que “A introdução do capítulo da Seguridade Social na Constituição Brasileira de 1988 representou a maior inovação no campo dos direitos sociais no século XX, vinculando-os, pela primeira vez, à condição de cidadania” (FLEURY, 2008, p.1). A proteção social, a dignidade humana, a diminuição da pobreza e desigualdade ganharam destaque no documento. De acordo com Pierdoná (2007) há a visão da proteção de todos os cidadãos que se encontrem em situações de dificuldade. Para a autora, os princípios

de universalidade, uniformidade, equidade e solidariedade na participação do custeio são alguns dos importantes preceitos contidos no documento. O trecho abaixo menciona os objetivos que o Estado buscava alcançar na instituição da Seguridade Social:

A Constituição de 1988, visando dar efetividade aos fundamentos do Estado brasileiro, em especial, o da dignidade da pessoa humana, bem como, concretizar seus objetivos previstos no art. 3º, dentre os quais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, instituiu um importante instrumento de proteção social, o qual visa a proteção de todos os cidadãos nas situações geradoras de necessidades. Referida proteção foi denominada seguridade social (PIERDONÁ, 2007, p1).

A seguridade social é apresentada na Constituição da seguinte forma:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

O documento garantiu diversas demandas dos movimentos populares, já que "pauta-se em parâmetros de equidade e direitos sociais universais. Consolidou conquistas, ampliou os direitos nos campos da Educação, da Saúde, da Assistência, da Previdência Social, do Trabalho, do Lazer, da Maternidade, da Infância, da Segurança(...)" (PIANA, 2009, p.39). A Carta ficou conhecida como a Constituição cidadã, e instituiu mecanismos de participação mais ativa da população nas decisões do Estado, como demonstrado no trecho abaixo:

A Constituição brasileira estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. (ROCHA, 2008, p.136).

A promulgação do documento em 1988 representou um grande marco na consolidação do papel do Estado como principal agente interventor com o intuito de oferecer proteção social aos cidadãos brasileiros. Para Perez (2015) foram realizados muitos progressos no documento que impactaram a diminuição da pobreza, tais como: a) na educação foi realizada a universalização do ensino primário; b) na saúde houve a implementação do Sistema Único de Saúde-SUS; c) na previdência social a igualdade de direito entre todos os trabalhadores; d) e na assistência social a transformação da visão da assistência do governo não como um favor, e sim como um direito. A Constituição foi a formalização através de um documento da responsabilidade que o Estado brasileiro possui de atuar como um agente que visa a proteção social da sua população:

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o *direito social* como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da *seguridade social* (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a *descentralização* e a *participação social* como diretrizes do reordenamento institucional do sistema. (DRAIBE, 2003, p.69).

Neste contexto de maior responsabilização estatal, três direitos sociais foram unidos e passaram a representar a Seguridade Social: a Saúde; a Assistência social; e a Previdência Social. No campo da saúde é garantido o acesso amplo da população, materializado na orientação da universalidade e equidade no direito ao acesso. Já a Assistência Social adquire o status de direito para os que dela necessitam, em detrimento da ideia de caridade do Estado. A Previdência é objetivada através de um sistema contributivo. Este sistema possui o objetivo de proteger todos os cidadãos, independentemente da situação em que se encontre:

Para proteger a todos, o constituinte uniu três direitos sociais, os quais, cada um dentro de sua área de atribuição, protege seus destinatários e, no conjunto, todos serão protegidos. Para tanto, a seguridade social apresenta duas faces: uma delas garante a saúde a todos; a outra, objetiva a garantia de recursos para a sobrevivência digna dos cidadãos nas situações de necessidade, os quais não podem ser obtidos pelo esforço próprio. Nesta segunda face encontramos a previdência e a assistência (PIERDONÁ, 2007, p.1).

A universalização dos direitos é prevista. Para Fleury (2008) o sistema de proteção social passa a buscar a universalização da cidadania, rompendo com a restrição de cobertura a setores que não estão inseridos no mercado formal, tornando os mecanismos de atuação e de captação de receitas mais solidários e redistributivos. Ainda segundo a autora, no novo modelo é a necessidade que determina quem irá receber o benefício, e a partir da ideia de justiça social, há a obrigatoriedade do Estado de oferecer a cobertura universal a estes.

Os mecanismos de financiamento também são definidos, pois visando garantir a proteção social “a Constituição prevê meios que correspondem ao financiamento da seguridade social, cuja responsabilidade, conforme o caput do art. 195, é de toda a sociedade de forma direta e indireta” (PIERDONÁ, 2007, p14). De acordo com Berger (2011) a sua estrutura é pensada para evitar que as vulnerabilidades dos ciclos econômicos impactem nas receitas. O mesmo autor indica que recentemente há uma especialização das receitas, com os recursos advindos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins) indo quase exclusivamente para a Saúde, e os recursos advindos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sendo direcionados à Assistência Social.

Mesmo com todos os avanços citados acima, para diversos autores os preceitos previstos na Constituição não foram efetivamente consagrados na prática, pois “Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)” (BOSCHETTI, 2009, p.8). De acordo com Soares (2000) houve uma submissão dos direitos conquistados pela classe trabalhadora que estavam inseridos na carta constitucional ao ajuste fiscal, promovendo um retrocesso social e aumento da pobreza. Essa situação se agrava ainda mais pelas condições socioeconômicas brasileiras, como demonstrado abaixo:

Apesar de reconhecer as conquistas da Constituição no campo da seguridade social, é impossível deixar de sinalizar seus limites estruturais na ordem capitalista. Esses se agravam em países com condições socioeconômicas como as do Brasil, de frágil assalariamento, baixos salários e desigualdades sociais agudas. A situação do mercado de trabalho brasileiro, em que metade da população economicamente ativa possui relações informais de trabalho, faz com que a seguridade social, além de contribuir para a produção e reprodução da força de trabalho, deixe fora do acesso à previdência a população não contribuinte e, ainda, exclui do acesso aos direitos assistenciais aqueles que podem trabalhar. O programa de transferência de renda, que abrange trabalhadores adultos (bolsa-família), não possui caráter de direito e

seus valores, condicionalidades e forma de gestão o colocam na órbita das políticas compensatórias. (BOSCHETTI, 2009, p. 11).

Desta maneira, mesmo com os avanços sociais claros que foram instituídos a partir da promulgação da Constituição, sempre houve inúmeros questionamentos acerca das ideias que foram instituídas no documento de 1988, além de dúvidas quanto ao efetivo cumprimento do que foi instituído. Neste contexto a Assistência Social é deveras importante, pois como sinaliza Piana (2009) há uma desconsideração da mesma como política pública.

### 3.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Assistência Social merece destaque na discussão acerca das políticas públicas brasileiras, principalmente pelos seus altos índices de pobreza e desigualdade. Segundo Pereira (1996) das políticas que compõe a Seguridade Social brasileira, a Assistência Social é a que historicamente demorou mais tempo para integrar um espaço próprio no orçamento público. O objetivo da mesma é de garantir meios para que pessoas em situação de vulnerabilidade possam exercer de forma digna a sua cidadania dentro da sociedade, como demonstrado no trecho abaixo:

A proteção social da assistência social tem por primeiro eixo protetivo a proteção ao ciclo da vida do cidadão, isto é, a oferta de apoios às fragilidades dos diversos momentos da vida humana, como também de apoios aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades sociais. A assistência social, ao ter por eixo protetivo as fragilidades e vulnerabilidades etárias próprias ao ciclo da vida, as coloca em diálogo com os direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Opera sob as matrizes dos direitos ao desenvolvimento humano e a experiência humana (SPOSATI, 2007, p.450).

Como já mencionado na seção anterior, o país passou por um intenso debate durante a confecção da Constituição de 1988. Um dos pontos de discussão era a respeito do papel do Estado como um dos agentes com responsabilidade a respeito de garantir condições mínimas de dignidade de sobrevivência a seus cidadãos. Neste contexto, a Assistência Social ganhou grande relevância. De acordo com Pereira (2007), antes de 1988 a Assistência Social não era considerada um direito do cidadão e um dever do Estado. Segundo a autora, apesar de existir desde o Brasil Colônia, o que havia era o assistencialismo, o clientelismo pautado pelos interesses políticos e econômicos regionais, e o não suprimento das necessidades básicas dos indivíduos através das ações propostas.

Com a promulgação da Constituição de 1988 há uma mudança, sendo a Assistência Social inserida no âmbito da Seguridade Social. Esta nova posição faz com que a mesma seja reconhecida a partir de então como uma política pública que estará integrada com a Previdência Social e a Saúde. Ao mesmo tempo a Assistência Social passa “a ser um direito para todos aqueles que dela necessitam, e não uma benemerência do Estado ou da sociedade” (ROCHA, 2008, p.142). A responsabilidade pelas políticas, de acordo com Bicca (2011) é do Estado, sendo sua coordenação feita pela esfera Federal e execução pelas esferas Estaduais e Municipais.

A assistência Social, que está descrita nos artigos 203 e 204 da Constituição, é apresentada da seguinte forma no artigo 203 do texto:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

O trecho acima já delimita claramente o público que deverá ser o alvo das ações no campo da Assistência Social, sendo a proteção à família, o amparo a crianças e adolescentes, e os idosos e as pessoas portadoras de deficiência prioridades. De acordo Bicca (2011), o foco da Assistência Social será dado aos necessitados, objetivando a integração destes na sociedade, ou seja, ações na área de Educação e Emprego devem ocorrer paralelamente às ações de assistência. O trecho abaixo demarca a diferença presente na cobertura da Assistência Social e Previdência:

(...) divide-se em previdência social e assistência social, sendo que esta é subsidiária daquela, ou seja, teremos assistência apenas quando o indivíduo não está protegido pela previdência, a qual, em sua essência, visa à garantia de recursos ao trabalhador e seus dependentes quando da ausência de capacidade laboral. Já a assistência objetiva a proteção aos necessitados, ou seja, os que não são nem segurados nem dependentes da previdência e, além disso, não possuem a proteção familiar (assistência privada) (PIERDONÁ, 2007, p.9).

A Constituição, ao definir as diretrizes principais, delegou ao legislador ordinário a regulamentação das políticas de Assistência Social. Esta regulamentação deu-se no ano de 1993, na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93). Cabe ainda destacar leis complementares no campo da Assistência Social, como: Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90); legislação de apoio às pessoas portadoras de deficiências (Lei nº 7.853/89); Lei do idoso (Lei nº 8.842/94); o programa de apoio à garantia de renda mínima (Lei nº 9.533/97); o Programa da Comunidade Solidária (Lei nº 9.649/99); e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que foram instituídos por emendas constitucionais.

A LOAS, como ficou conhecida a Lei Orgânica da Assistência Social, significou, de acordo com Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), uma alteração na concepção mais tradicional dos serviços ligados à área de assistência social que são oferecidos pelo Estado, passando estes a serem enxergados como de responsabilidade estatal, sendo sua execução realizada com o apoio de organizações da sociedade civil.

A lei instituiu dois importantes benefícios que irão pautar as políticas e consumir a maior parte dos recursos com Assistência Social: O Benefício de Prestação Continuada (BPC), que de acordo com Sposati (2007) foi implantado com restrições em janeiro de 1996, e os benefícios eventuais. O Benefício de Prestação Continuada é uma transferência mensal, no valor de um salário mínimo, à idosos ou pessoas com deficiência que possuam renda familiar de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, e que não possui nenhuma condicionalidade de contribuição prévia. O Ministério do Desenvolvimento Social mostra que em dezembro de 2017, 4.549.478 de pessoas receberam o Benefício de Prestação Continuada (BRASIL, 2018b), o que demonstra a grande importância do programa na realidade brasileira.

Ao longo do tempo ocorreram outros marcos que determinaram as políticas de Assistência Social no Brasil, como a implementação do SUAS e do Bolsa Família. Estes fatos serão melhor discutidos no próximo capítulo, que versará a respeito da execução das políticas de Assistência Social do Governo Federal pós Constituição de 1988.

#### **4 POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL**

Para o alcance dos resultados propostos, o presente trabalho conta com uma metodologia de natureza exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória foi realizada para que mais familiaridade com o tema fosse adquirida, enquanto que a descritiva foi usada para analisar e buscar os dados. A apresentação e discussão destes será de caráter quantitativa. Para tal, os dados foram separados e condicionados através de gráficos e tabelas para facilitar a compreensão e análise.

A pesquisa foi realizada a partir da análise dos gastos diretos totais com Assistência Social do Governo Federal em todo o território nacional, compreendendo o período posterior à promulgação da Constituição de 1988 até o fim do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff em 2014. O foco do trabalho, porém, é o do período a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Isto ocorreu porque, primeiramente, as políticas de Assistência Social previstas na Constituição só começaram a ser efetivamente implantadas a partir de 1995; e segundo, pela grande instabilidade apresentada no período anterior à instituição do Plano Real, o que acabou comprometendo os dados acerca dos gastos públicos na área social. Acrescenta-se que apesar da apresentação de tabelas que demonstram indicadores acerca da pobreza e da desigualdade de renda durante o período, não é objetivo do trabalho oferecer juízos a respeito dos resultados das políticas implementadas e sim analisar como estas afetaram o orçamento do Governo Federal.

Os dados necessários para a realização do estudo foram obtidos através de plataformas de acesso à informação do Governo Federal, ou seja, são dados secundários. As plataformas utilizadas foram: o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), ligado ao Ministério do Planejamento; o SIGA Brasil, ligado ao Senado Federal; o VIS DATA, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social; o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); e o IPEA DATA. Também foram obtidos dados secundários através de trabalhos de outros autores. Para um melhor efeito de comparação e análise dos valores em R\$ utilizados, estes foram atualizados pelo IPCA para setembro de 2018.

Para a delimitação do que seria usado como gasto com Assistência Social foram utilizados dois métodos. Do período de 1995 a 2002 foi utilizada metodologia e valores presentes no trabalho de Castro et. al (2012). Esta escolha deve-se ao fato de o autor utilizar como critério

de gastos com Assistência Social todas as políticas voltadas a área, e não só as que estão inscritas nesta função no orçamento do governo federal. Isto foi importante pelo lançamento dos programas de transferência de renda que não estavam ligados a função Assistência Social no orçamento federal, porém que podem ser considerados integrantes desta política, como Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Auxílio-Gás. Além disso, como destacam Couri e Salvador (2017) a função orçamentária “8-Assistência Social” só foi criada no ano de 2000, sendo os gastos anteriores lançados na função “Assistência e Previdência”. Já no período de 2003 a 2014 foi utilizado o critério funcional para delimitar os gastos, ou seja, todos os dispêndios incluídos no Orçamento Federal na função Assistência Social foram considerados. Esta mudança ocorreu pelo lançamento e inclusão do programa Bolsa-Família na categoria Assistência Social do orçamento, o que facilitou a análise e aprofundamento desta, já que nas plataformas de acesso a informação utilizadas no trabalho os gastos são estruturados e divididos por função.

Também foram utilizados para análise comparativa os Gastos Sociais Federais de cada ano. A compreensão do que deve ser considerado Gasto Social entre 1995 a 2010 seguiu a metodologia do Disoc/IPEA e os valores foram obtidos através do trabalho de Castro et al. (2012). Já para os anos de 2011 a 2014 os valores foram obtidos através da Secretaria do Tesouro Nacional que o define como “aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social.” (BRASIL, 2016, p.2).

#### 4.1 PERÍODO DE 1988 – 1994

O sistema de proteção social brasileiro, instituído na Constituição de 1988, desde seu início passou por vários períodos de contestação e embates, principalmente em relação a definição das políticas de Estado e de Governo, da Universalização e Focalização. Draibe (2003) reconhece que desde o final dos anos 1980 o sistema já havia sido alterado de alguma forma por um pequeno ciclo de reformas. A partir da maior hegemonia do Neoliberalismo na década de 1990 e do fenômeno de globalização crescente, as bases das políticas sociais de diversos países sofrem alterações. É neste contexto de mudanças que será eleito o primeiro presidente pelo voto direto após o período do Regime Militar no Brasil, Fernando Collor de Mello.

Como mencionado anteriormente, o presente capítulo não possui a intenção de se aprofundar no período anterior ao do Governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009) os dados existentes da época indicam que os serviços prestados ligados à assistência social pouco se alteraram. Dessa forma, visando uma qualidade maior dos dados para análise, o período anterior ao da presidência de Fernando Henrique Cardoso será apenas contextualizado.

Fernando Collor venceu a eleição de 1989 e tomou posse em 1990. De acordo com Castro e Cardoso Jr. (2005) a gestão Collor foi marcada por uma intensa abertura da economia nacional ao mercado internacional, assim como por políticas públicas que geraram graves desorganizações financeiras no país.

Para os autores, na área social, o período foi marcado por tentativas de bloqueio de políticas que visavam a implementação dos direitos sociais que haviam sido conclamados na Constituição de 88. Estas obstruções foram realizadas através de: vetos integrais e parciais a projetos de lei aprovados pelo Congresso; descon sideração de regras estabelecidas na Constituição; descumprimento de prazos que haviam sido estabelecidos para que o Executivo encaminhasse projetos de legislação complementar; entre outros. Estes bloqueios só findaram com o impeachment do presidente em 1992.

Após a saída de Collor da presidência, assume o seu vice, Itamar Franco, que governou o Brasil de 29 de dezembro de 1992 a 1 de janeiro de 1995. Apesar do contexto instável que se instaurou após a troca de presidentes e do curto período de tempo, no governo de Itamar Franco é dado prosseguimento às reformas sociais que haviam sido iniciadas em 1988.

Foi neste período que começaram a ser implementadas as políticas sociais que estavam previstas no texto constitucional: Previdência Social, Assistência Social, compromissos em torno da educação básica. Uma medida que gerou grande impacto foi a implementação da nova legislação da previdência rural, que fez o número de beneficiários da previdência neste setor aumentar progressivamente. Também foram postas em pauta discussões acerca da miséria e da fome no país, buscando soluções para o problema.

Neste curto período de tempo, de 1993 a 1994, foi dado o impulso inicial para a implementação das políticas sociais previstas na Constituição de 1988, e especialmente as que são objeto do presente trabalho, as de Assistência Social. O próximo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, é eleito em 1994 e dá prosseguimento a estes movimentos.

## 4.2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

### 4.2.1 Primeiro Mandato

O governo FHC compreende dois mandatos: de 1995 a 1998, e de 1999 a 2002. Este período pode ser caracterizado, de acordo com Castro e Cardoso Jr. (2005), pela tentativa de conciliação entre os objetivos macroeconômicos de estabilização da economia - com o aprofundamento do processo de abertura da economia e reformas estruturais liberais (com ampla privatização) -, com as reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas.

Na década de 1990 inúmeros países ao redor do mundo passavam por problemas fiscais. A interpretação mais difundida era de que a origem dos desequilíbrios eram os gastos públicos excessivos e ineficientes. Desta maneira, em diversas localidades é implantada uma agenda de reformas pró-mercado como tentativa de saneamento do problema, a exemplo do que ocorreu no Brasil.

A lógica neoliberal que embasava estas reformas atribuía um novo papel ao Estado. De acordo com Tiezzi (2004) este não deveria mais ser o promotor do desenvolvimento, mas sim usar o seu poder para regulamentar o mercado, criando oportunidades para que os agentes privados realizassem o investimento necessário ao desenvolvimento. Esta ascendência das ideias neoliberais também influenciou as políticas sociais na medida em que no contexto de ajuste fiscal o Estado deveria focalizar cada vez mais os seus recursos na população mais pobre, em detrimento de políticas universais.

Neste ponto deve-se registrar que, no caso dos direitos não contributivos, o potencial redistributivo das políticas a eles vinculadas, na sua essência, é maior se e sempre quando se tratarem de políticas universais e financiadas com recursos orçamentários provenientes da contribuição fiscal. No caso brasileiro, no entanto, não é isso que vem se verificando: essas políticas, exatamente por se contraporem mais diretamente aos ditames da lógica macroeconômica em vigor de diminuição do *déficit* público, acabam por ter seus recursos cortados, e em consequência sua população-alvo restringida aos segmentos mais pobres da sociedade. É a conhecida focalização das políticas sociais, que se traduz, como testemunha nossa larga experiência histórica, em políticas de cunho clientelista, de caráter imediatista e, portanto, em políticas de governos e não em políticas de Estado. (COHN, 1999, p. 186).

Neste contexto de reformas, o governo de FHC apresenta dois momentos distintos em seus dois mandatos: o primeiro mandato é o da estabilização do Plano Real; o segundo é o da

administração da crise econômica que se inicia em 1998. Estes dois momentos distintos acabam influenciando bastante as políticas públicas voltadas para a área social.

Apesar de o programa eleitoral intitulado *Mãos a obra* apresentado a população em 1994 já conter os traços iniciais do direcionamento das políticas sociais do governo, a diretriz norteadora só foi realmente traçada de forma mais ambiciosa e complexa catorze meses após o seu início, no documento intitulado *Uma estratégia de desenvolvimento social*, que exprimia as principais estratégias do governo na área social, apresentando sucintamente seus principais objetivos e programas. Alguns dos objetivos elencados no documento são apresentados abaixo:

Em resumo, impunha-se como um grande desafio para a política social brasileira a profunda reestruturação desse sistema, visando:

- descentralizar a execução;
- elevar a participação e o controle públicos;
- racionalizar gastos;
- aumentar a eficiência alocativa;
- eliminar desperdícios;
- melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- ampliar a cobertura universalizando os serviços e, sobretudo, aumentar o seu impacto redistributivo (TIEZZI, 2004, p.53 -54).

A defesa da descentralização, de acordo com Castro e Cardoso Jr. (2005), era justificada pois a eliminação das atividades-meio geraria resultados mais efetivos nas políticas públicas, já que estas se tornariam mais transparentes e mais facilmente fiscalizadas. A flexibilização ocorreria através de parcerias com iniciativas da sociedade civil (terceiro setor) e por meio de privatizações. O entendimento era de que não se poderia confundir a atividade pública com a atividade estatal, e que dessa forma seria possível oferecer serviços com uma melhor qualidade e melhor gestão. Já a focalização serviria para inserir no raio de ação das políticas públicas a população que mais necessitava, e não necessariamente seria um pretexto para diminuição dos serviços sociais básicos universais, pelo contrário, serviria para permitir que os mais pobres tivessem acesso a estes serviços.

Outra tônica que seria dada as iniciativas de reestruturação das políticas sociais era o incentivo a gestão através de organizações sociais. Cohn (1999) indica que o objetivo dessa nova forma de gestão é a eliminação de desperdícios, irracionalidades, e impunidades, imprimindo maior racionalidade aos serviços públicos estatais. Neste espectro, porém, se encontram muitos dos defensores da possibilidade e necessidade de reforma do Estado, diminuindo o seu tamanho e delegando para o mercado boa parte da oferta de serviços sociais que anteriormente eram oferecidos pelo setor público, o que acaba por gerar inúmeras críticas

visto que seria uma forma de diminuir a atuação e responsabilização estatal na oferta dos serviços públicos à população.

O documento ainda indica que o núcleo da atuação federal na área é dividido em três conjuntos de programas: 1) os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; 2) os programas básicos; 3) e o programa de enfrentamento da pobreza.

O primeiro conjunto de programas é formado pelas políticas sociais públicas. O objetivo é que seja efetivada a universalização do atendimento, melhora da qualidade, e aumento do impacto redistributivo. Para o alcance das metas é definida como condição a reestruturação destes programas, que deve ser realizada visando a descentralização e aumento da participação social e das parcerias entre níveis da federação e sociedade civil.

O segundo conjunto é resultado da seleção dos programas que serão prioridade dentre os programas sociais universais. Para estes programas seriam garantidas prioridades no financiamento, apoio para gerenciamento, monitoramento da sua implementação, e avaliação do cumprimento de metas.

O terceiro conjunto é o de programas que lidarão com a questão do combate à pobreza. As prioridades são: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de renda; qualificação profissional; melhoria da alimentação das escolas e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e saneamento básico; e fortalecimento da agricultura familiar.

Visando o tratamento e acompanhamento dos programas sociais é criada, em 1996, a Câmara de Política Social da Casa Civil da Presidência da República, com o intuito de assegurar as condições necessárias para o cumprimento destes, garantindo o financiamento, realizando o acompanhamento, e avaliando e revisando as ações propostas. A câmara era formada por diversos ministérios, tanto das áreas sociais como econômicas, e era chefiada pelo ministro da Casa Civil, que respondia diretamente ao presidente da República.

Para realizar a coordenação das políticas voltadas para o enfrentamento da miséria, da fome, e das situações de emergência e calamidade pública, é criado o programa Comunidade Solidária, que tinha como função básica “aprimorar os programas federais direcionados para regiões mais vulnerabilizadas, bem como coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e

clientelismo e promovendo uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo” (TIEZZI, 2004, p.50). A administração ficou a cargo de uma Secretaria Executiva e um conselho Executivo vinculados ao ministério da Casa Civil, que eram compostos por ministérios ligados à área social e econômica, assim como 21 membros da sociedade civil.

As políticas relacionadas a área da Assistência Social, que após a Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 foram regulamentadas, começaram a ser implementadas concretamente neste período do primeiro mandato do governo FHC. O programa de governo *Mãos à Obra Brasil* já associava, de acordo com Castro e Cardoso Jr. (2005), a área da Assistência Social com os problemas ligados à pobreza e fome, às crianças e adolescentes, e aos portadores de deficiência e idosos. O diagnóstico apresentado era de que a pobreza afetava determinadas regiões e setores da sociedade brasileira.

Em 1995, nos primeiros dias de governo, é extinta a Liga Brasileira de Assistência Social (LBA), que de acordo com Draibe (2003), era reflexo de um passado de clientelismo e assistencialismo. Logo depois, em 1996, seguindo a regulamentação da LOAS, é implantado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que representava uma transferência monetária de renda a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiência física que não possuíam meios de se manter.

**Tabela 1 - Evolução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - Número de benefícios em dezembro**

Ano	1996	1997	1998
Quantidade Idosos	41.992	88.806	207.031
Valor (R\$) <sup>1</sup>	249.841.257	526.888.994	1.303.711.085
Quantidade Portadores de deficiência	304.227	557.088	641.268
Valor (R\$) <sup>1</sup>	1.807.797.946	3.307.293.258	4.061.644.993
<b>Total Beneficiários</b>	<b>346.219</b>	<b>645.894</b>	<b>848.299</b>
<b>Total Gasto (R\$)<sup>1</sup></b>	<b>2.057.639.203</b>	<b>3.834.182.252</b>	<b>5.365.356.078</b>

Notas: <sup>1</sup> Valores corrigidos pelo IGP-DI para setembro de 2018.

Fonte: IPEADATA.

Elaboração Própria

Como pode ser visto na tabela 1, durante o primeiro mandato do governo FHC o número de beneficiários do programa BPC, assim como o valor total gasto pelo governo cresceram bastante, mais que dobrando o número de beneficiários portadores de deficiência, aumentando quase cinco vezes o número de beneficiários idosos, e aumentando em aproximadamente 2,6 vezes o valor total gasto. Este aumento acentuado no número de beneficiários idosos pode ser explicado por causa do início do pagamento aos que tinham direito, e também porque a LOAS regulamentou o BPC, instituindo que a idade mínima de acesso seria de 70 anos e deveriam haver revisões posteriores até que a idade alcançasse o patamar de 65 anos. A primeira revisão foi realizada em 1998, quando a idade foi reduzida para 67 anos, e a segunda em 2003, quando alcançou 65 anos.

Ainda em 1995 são instituídos: o Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Também ocorre a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, que contou com a participação de vários setores e organizações da sociedade e tinha como objetivo ampliar as discussões acerca da execução de uma política de assistência social pautada em direitos.

Outro importante programa da área de Assistência Social que foi instituído logo no início do Governo FHC foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 1996, inicialmente no Estado de Mato Grosso do Sul, depois estendido para os demais estados brasileiros e que, de acordo com Castro *et al.* (2008), atendeu 3,7 mil pessoas em 1996. O programa nasceu de um esforço do Estado para a implantação de políticas públicas que visavam a erradicação do trabalho infantil através da ação conjunta dos Ministérios da Previdência e Assistência Social, do Ministério do Trabalho e do Ministério da Justiça, cada um responsável por determinadas ações que visassem o bom funcionamento do programa.

Diante das novas estruturas e programas, a tabela 2 resume a posição que os gastos com Assistência Social representam em torno do orçamento federal no primeiro mandato do governo FHC:

**Tabela 2 - Evolução do gasto com Assistência Social (1995-1998)**

<b>Ano</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Média</b>	<b>Evolução (%)</b>
<b>Assistência Social (R\$)<sup>1</sup></b>	2.550	3.000	5.701	8.251	4.351	223,5
<b>Gasto Social Federal (R\$)<sup>1</sup></b>	351.046	356.146	389.751	420.205	372.948	19,7
<b>Proporção em relação ao GSF total (%)</b>	0,73	0,84	1,46	1,96	1,15	170,3
<b>Valores em relação ao PIB (%)</b>	0,08	0,09	0,17	0,24	0,13	200,0

Notas: <sup>1</sup> Valor em R\$ milhões corrigido pelo IPCA para setembro de 2018.

Fonte: Castro et al. (2012).

Elaboração Própria

Como a tabela 2 permite demonstrar, tanto o total do gasto social do governo Federal como o gasto com Assistência Social cresceram no período. No caso da Assistência social, houve um aumento do gasto em relação ao gasto social total, partindo de um valor que representava 0,73% deste para um valor que representava 1,96% em 1998, assim como subindo de um valor que representava 0,08% do PIB em 1995 para um valor que representava 0,24% do PIB brasileiro em 1998.

A grande expansão dos gastos com Assistência Social no governo FHC pode ser explicada nos primeiros anos principalmente pela implantação do Benefício de Prestação Continuada e o aumento, ano a ano, dos seus beneficiários. O restante dos recursos era destinado aos beneficiários da Renda Mensal Vitalícia<sup>2</sup>, ao programa PETI, e a outras iniciativas da Secretária da Assistência Social.

O primeiro mandato de FHC é marcado pela estruturação das políticas de Assistência Social e aumento dos gastos na área. Para Draibe (2003) ao final deste período o país já contava com um sistema nacional de Assistência Social institucionalizado, que contava com o suporte de fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais. A próxima seção detalhará o que ocorreu no segundo mandato.

<sup>2</sup> Benefício Previdenciário criado em 1974 destinado às pessoas maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos que estivessem definitivamente incapacitados para o trabalho. A RMV, como ficou conhecida, foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada em 1996, só continuando a recebe-la os usuários anteriores à implantação do BPC.

#### 4.2.2 Segundo Mandato

O segundo mandato do governo FHC, que corresponde ao período de 1999 a 2002, é marcado pela tentativa de administração da crise<sup>3</sup> externa do Balanço de Pagamentos que atingiu o país a partir de 1998. Após as sucessivas crises cambiais que atingiram o México (1995), a Ásia (1997) e a Rússia (1998), foi imposto ao Brasil a partir de 1999 uma mudança no regime cambial, passando do regime de âncora cambial para o regime de câmbio flutuante, tendo em vista que se tornou insustentável manter a valorização da moeda frente à expressiva fuga de capitais que se abateu sobre o país, além do significativo desequilíbrio insustentável do balanço de pagamentos. Esta mudança de regime cambial inaugura uma nova fase do modelo econômico neoliberal no Brasil, onde as exportações passaram a se tornar variável de extrema importância como mecanismo de ajuste externo e remuneração do capital financeiro. Essa fase é marcada também pela adoção do país a duas novas medidas de caráter ortodoxo à política econômica, quais sejam: o regime de metas de inflação e a obtenção de elevados superávits primários. Ambas as medidas explicitam bem que o controle da inflação se tornou e se consolidou como principal objetivo da política econômica no Brasil, em detrimento de medidas que proporcionem um crescimento econômico sustentável e de longo prazo. Na verdade, o tripé econômico – metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal - pode ser considerado uma orientação de política econômica que garante a remuneração do capital financeiro.

Na área social o mandato é marcado pelo início da implantação dos programas de transferência direta de renda. O programa de governo do segundo mandato de FHC possuía algumas diferenças em relação ao programa de governo do primeiro mandato. Apesar de o programa de 1998 reiterar “a centralidade dos programas básicos de caráter universal, as ações programáticas foram agrupadas de outro modo, segundo áreas de ação (urbana, rural etc.) e públicos-alvo (crianças e adolescentes, jovens, terceira idade, mulheres etc.)” (DRAIBE, 2003, p. 75), havia mudanças na forma como os programas sociais eram apresentados. A grande diferença se deu nas políticas de enfrentamento da pobreza.

Nesta área é dada grande ênfase aos programas de transferência direta de renda para as famílias pobres. Esta diretriz está alinhada com as novas recomendações que agências internacionais, como FMI e Banco Mundial, passaram a divulgar a partir da década de 1990.

---

<sup>3</sup> De acordo com Castro e Cardoso Jr. (2005) no início do mandato advém a crise externa do Balanço de Pagamentos, respondida pelo governo com um ajuste fiscal profundo que foi monitorado de perto pelo FMI.

De acordo com Ugá (2004) estas agências passaram a enfatizar a pobreza em seus relatórios com recomendações de implantação de políticas compensatórias e focalizadas aos mais pobres como “remédio” para a situação. Nem o programa eleitoral apresentado à população em 1994, nem o documento *Uma estratégia de desenvolvimento social* de 1996 indicavam os programas de transferência de renda como um dos eixos das políticas sociais. Estes novos programas, apresentados no novo programa de governo, deveriam ser integrados aos programas já existentes, sendo que estes seriam aperfeiçoados, garantindo a universalização de acesso aos que têm direito, assim como assegurando as suas fontes de financiamento. A importância das transferências seria “tanto para a melhoria da equidade (ou da igualdade de oportunidades), como por operarem como sistema proteção no enfrentamento das situações de necessidade e de risco” (DRAIBE, 2003, p. 75).

Os programas de transferência de renda não eram uma novidade absoluta no Brasil, apesar de ainda apresentarem casos isolados. O surgimento e início da implantação destes data da década de 1990, quando, por exemplo, é implantado o Bolsa-Escola no ano de 1995 no Estado do Distrito Federal. Apesar da discussão entre universalização e focalização, alguns autores defendem a ideia de que apesar de estes programas serem específicos a uma parcela da população, as condicionalidades impostas aos seus beneficiários, como manter as crianças na escola, acabavam por reforçar o papel dos serviços públicos universais, como pode ser visto no trecho abaixo:

Fosse pago o recurso onde fosse, unificado ou não no cadastro único, com cartão ou sem, o importante é que se pretendeu sempre que as instituições, as redes e as culturas próprias de cada área fossem mobilizadas de modo que a transferência monetária não substituísse a provisão dos serviços nem se afastasse deles – a escola, o posto de saúde – onde se situavam e se situam os corpos técnicos do Estado que podem e devem, cada qual na sua área particular, zelar pelo cumprimento dos objetivos. Portanto, menos pelo compromisso moral das famílias em manter seus filhos na escola ou levá-los ao posto de saúde, o que se pretendeu foi o comprometimento do Estado – insisto, serviços sociais, assistentes sociais, professores, médicos, paramédicos, conselhos locais – com a melhoria do desempenho das crianças, dos adolescentes e de suas famílias (DRAIBE, 2003, p.93).

Em relação à execução das políticas de Assistência Social, algumas ações foram tomadas logo no início do mandato. O programa Comunidade Solidária foi redesenhado, passou a ser denominado Comunidade Ativa em 1999, e com o apoio do Sebrae passou a coordenar e estimular nos municípios mais carentes do território nacional programas que visavam o desenvolvimento local. A finalidade era a de descentralizar as ações do governo e estimular as vocações econômicas locais. De início foram escolhidas 133 cidades no território nacional. O

programa era parte da iniciativa do governo na tentativa de extinguir certos programas assistenciais, como a distribuição de cestas básicas, que segundo a Folha de São Paulo (1999) o presidente classificou como *vergonha* para o governo no lançamento do Comunidade Ativa, e incentivar iniciativas que pudessem criar mais empregos e dar mais dignidade às pessoas.

No ano seguinte, 2000, o Governo Federal lança o programa Projeto Alvorada. O projeto possuía como objetivo criar as condições necessárias para reduzir a pobreza e a desigualdade social no país. Consistia em um conjunto de doze programas<sup>4</sup> elaborados por diversos ministérios com o objetivo de dotar determinados municípios brasileiros de infraestrutura básica para alavancar as atividades de desenvolvimento social e econômico. A seleção dos municípios era realizada através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo elegíveis os que possuíssem o índice menor que 0,500.

Com a evolução dos programas do Projeto Alvorada, nos dois anos finais do mandato, estes passaram a migrar para um novo programa, o Rede Social, agrupando ainda os programas de transferência de renda às famílias mais pobres. O fortalecimento do Rede Social se deu, de acordo com Draibe (2003), no interior de uma renegociação de um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1999, na qual foram discutidas determinadas reformas na proteção social, e das quais surge a diretriz de estabelecimento de compromissos e metas físicas e financeiras para 22 programas considerados essenciais para a proteção de parte da população mais carente nas área de saúde, assistência social, educação, previdência, e trabalho. O Rede Social é então caracterizado por uma mescla de programas universais - ligados à prestação de serviços sociais - e os de transferência monetárias focalizados.

Outro fator que de acordo com a autora ajudou a fortalecer a Rede Social foi a criação do Fundo de Combate à Pobreza em 2000. O Fundo foi criado a partir de uma iniciativa do até então presidente do Senado Antônio Carlos Magalhães, juntamente com a negociação com o governo federal. O objetivo seria de garantir recursos e ações que beneficiassem a nutrição, saúde e habitação, melhorando a qualidade de vida das pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. Inicialmente ficou definido que o fundo teria duração de dez anos e que a principal fonte de financiamento seria a alíquota extra da CPMF. Segundo Castro e Cardoso Jr. (2005) a criação do Fundo marcou o reforço das ações de transferência de renda no combate à pobreza.

---

<sup>4</sup> Entre eles: Alfabetização Solidária, Água na Escola, PRONAF, PRONAGER, Saneamento Básico.

No ano seguinte a implantação do fundo foram criados vários programas: a) Bolsa-Alimentação, ligado a área de saúde, que através de uma complementação da renda familiar tinha como objetivo melhorar as condições de saúde e nutrição de famílias de baixa renda, e que de acordo com o Ministério da Saúde tinha como meta em 2003 atingir mais de três milhões de beneficiários (BRASIL, 2002a); b) o Agente Jovem, da Secretaria de Assistência Social, que buscava inserir jovens em situação de vulnerabilidade social em ocupações que os preparassem para a inserção futura no mundo do mercado de trabalho, assim como a sua permanência no sistema educacional; c) e o Auxílio-Gás em 2002, que tinha como finalidade subsidiar o preço do gás de cozinha para famílias com renda inferior a meio salário mínimo.

Aos novos programas criados após o Fundo de Combate à Pobreza e que integravam a Rede Social, foram adicionados os programas Bolsa-Escola<sup>5</sup>, de 1998, que tinha como objetivo reduzir o nível de repetência e evasão escolar de crianças pertencentes a famílias de baixa renda, e que para isso recebiam uma renda complementar do governo federal, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>6</sup>. Para Draibe (2003) a partir daí nasce a Rede de Proteção Social Brasileira, contendo inúmeros programas de transferência monetária a famílias de baixa renda, destinadas a protegê-las de situações de risco e vulnerabilidade social. A rede era composta pelos seguintes programas:

- Bolsa-Escola.
- Bolsa-Alimentação.
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).
- Programa do Agente Jovem.
- Bolsa-Qualificação.
- Benefício Mensal – Idoso.
- Benefício Mensal – Portadores de Deficiência.
- Renda Mensal Vitalícia.
- Bolsa-Renda (seguro-safra).
- Auxílio-gás.
- Aposentadorias Rurais.
- Abono Salarial PIS/Pasep.

---

<sup>5</sup> De acordo com Vaitsman, Andrade, Farias (2009) o programa já atendia 5 milhões de famílias em 2002. Outro resultado importante refere-se a taxa de escolaridade, que de acordo com Tiezzi (2004) ao final do governo atingiu o valor de 97% das crianças de 7 a 14 anos.

<sup>6</sup> De acordo com Tiezzi (2004) foram retiradas 400 mil crianças de atividades penosas ou degradantes até o final do governo.

-Seguro-desemprego.

A implementação dos programas de transferência de renda representa tanto uma mudança na estrutura dos programas de combate à pobreza, como uma mudança na composição dos gastos do governo federal com Assistência Social. Segundo Castro e Cardoso Jr. (2005) se no ano de 2000 aproximadamente 93% dos gastos em Assistência Social foram destinados a programas de obrigatoriedade constitucional, no caso o Benefício de Prestação Continuada e o Renda Mensal Vitalícia, em 2002 estes programas representavam apenas 64,4% dos recursos, sendo o restante destinados a programas de iniciativa do Governo Federal que não eram fruto de obrigatoriedade Constitucional. Este panorama pode ser visto na tabela 3:

**Tabela 3 - Evolução do gasto com mecanismos de Transferência Direta de Renda (2000-2002)**

Natureza	<u>2000</u>		<u>2001</u>		<u>2002</u>	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Constitucional	12.304.822	<b>93,1</b>	13.762.148	<b>80,7</b>	14.301.425	<b>64,4</b>
Não Constitucional	918.778	<b>6,9</b>	3.298.750	<b>19,3</b>	7.912.972	<b>35,6</b>
<b>Total</b>	13.223.600	<b>100</b>	17.060.898	<b>100</b>	22.214.396	<b>100</b>

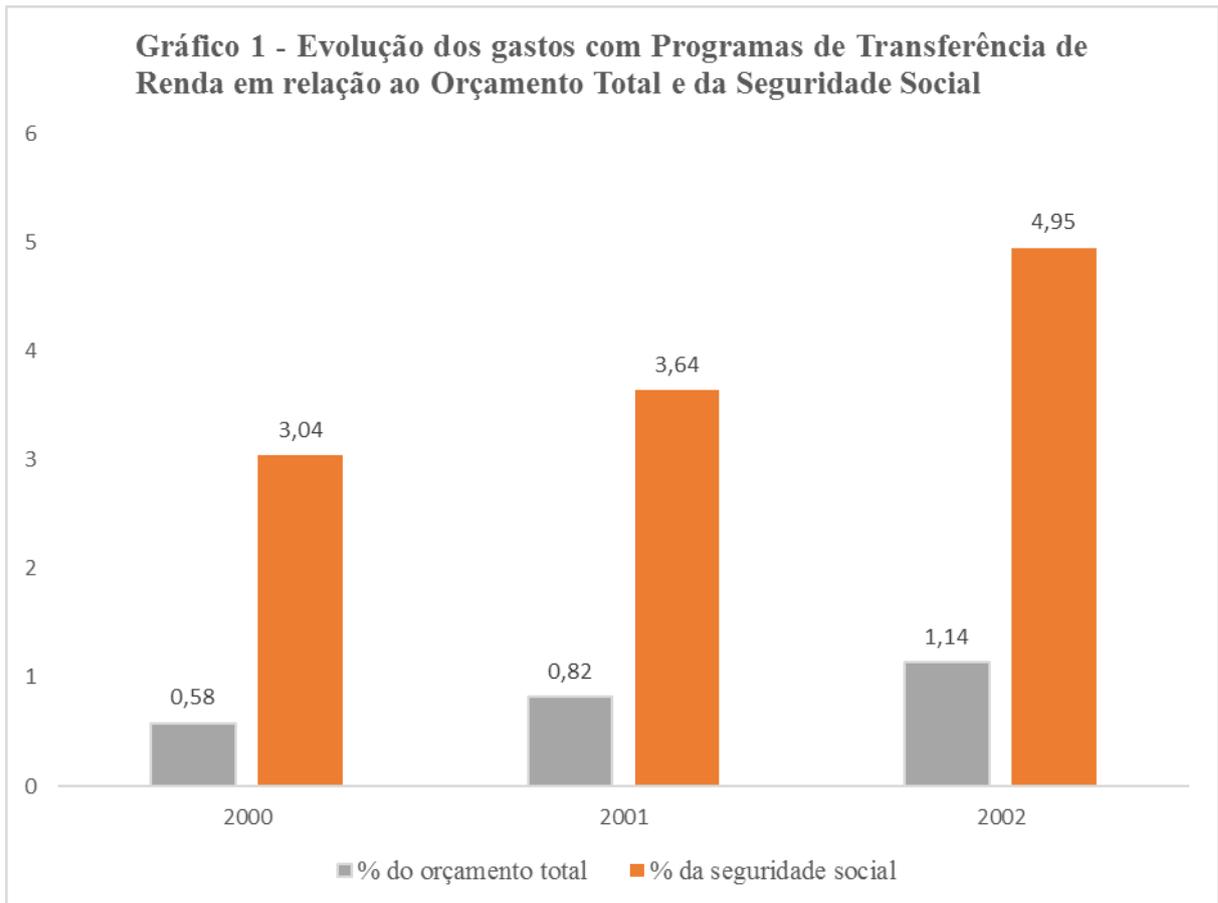
Notas: <sup>1</sup> Valores constantes em R\$ 1 mil corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018.

Fonte: Castro e Cardoso Jr. (2005).

Elaboração Própria.

Como visto na tabela 3, o volume de gastos não constitucionais com programas de transferência de renda aumentou bastante no período. Se no ano 2000 os gastos constitucionais eram mais de 13 vezes os não constitucionais, em 2002 já representavam menos de duas vezes os não constitucionais. Os programas que estão incluídos no rol dos não constitucionais são: Bolsa Criança-Cidadã; Agente Jovem; Bolsa-Escola; Bolsa-Alimentação; Bolsa-Renda; Auxílio-Gás.

O gráfico 1 serve para melhor dimensionar o peso do aumento dos gastos com os programas de transferência direta de renda no orçamento público:



Fonte: Brasil (2008).  
Elaboração própria.

Como pode ser visto, os programas de transferência de renda cresceram em participação tanto no orçamento da seguridade social como no orçamento total do Governo Federal. A tabela 4 permite avaliar mais detalhadamente quais os gastos da rubrica Assistência Social entre os anos de 2000 e 2002. Destaca-se que o ano de 1999, segundo Castro et al. (2012), apresentou um gasto com Assistência Social de aproximadamente 10,2 bilhões de reais<sup>7</sup>, o que representou 2,4% do Gasto Social total federal.

<sup>7</sup> Valor atualizado pelo IPCA para setembro de 2018.

**Tabela 4 - Execução Orçamentária do Governo Federal na área da Assistência Social (2000 - 2002)**

Programa	Ano			
	Valor <sup>1</sup> - 2000	Valor <sup>1</sup> - 2001	Valor <sup>1</sup> - 2002	Evolução (%)
0042 - Escola de Qualidade para Todos	501	0	0	-100
0065 - Atenção À Pessoa Portadora de Deficiência	7.139	8.057	8.660	21,3
0066 - Valorização e Saúde do Idoso	3.767	4.400	4.843	28,6
0067 - Atenção À Criança	733	691	565	-22,9
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	451	670	1.144	153,4
0069 - Cesta de Alimentos	224	118	0	-100,0
0070 - Centros da Juventude	36	86	154	323,3
0071 - Comunidade Ativa	13	1	34	163,7
0072 - Gestão da Política de Assistência Social	18	16	19	3,2
0073 - Combate Ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	16	17	15	-10,4
0074 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Alto Solimões	0	0,04	0	-
0077 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Bacia Do Itabapoana	0	0,28	0	-
0094 - Desenvolvimento Do Entorno Do Distrito Federal	0	0,14	0	-
0154 - Direitos Humanos, Direitos De Todos	0	9	122	1249,6
0515 - Proágua Infra-Estrutura	0	33	3	-92,0
0666 - Segurança Do Cidadão	0	12	9	-26,7
0809 - Enfrentamento à Pobreza	121	70	0	-100,0
8009 - Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRONAGER	0	0	8	0,0
<b>Total</b>	<b>13.020</b>	<b>14.179</b>	<b>15.575</b>	<b>20</b>
Programas de Transferência de Renda <sup>2</sup>	1.682	4.423	8.128	383,2
<b>Assistência Social + Programas de Transferência de Renda</b>	<b>14.702</b>	<b>18.602</b>	<b>23.703</b>	<b>61,2</b>
Gasto Social Federal Total <sup>3</sup>	460.259	491.464	510.066	10,8
<b>Percentual da Assistência Social no Gasto Social Federal Total (%)</b>	<b>3,19</b>	<b>3,79</b>	<b>4,65</b>	<b>45,5</b>
<b>Percentual em relação ao PIB (%)</b>	<b>0,40</b>	<b>0,49</b>	<b>0,60</b>	<b>50,0</b>
<b>Percentual da Assistência Social no Orçamento Federal Total (%)</b>	<b>0,79</b>	<b>1,09</b>	<b>1,38</b>	<b>75,8</b>

Notas: <sup>1</sup> Valor em R\$ milhões corrigido pelo IPCA para setembro de 2018.

<sup>2</sup> Programas com sua execução orçamentária ligada a outros ministérios, como o Bolsa-Escola, o Bolsa Alimentação, e o Auxílio-Gás. Fonte: Castro et al. (2012).

<sup>3</sup> Fonte: Castro et al. (2012).

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Elaboração Própria

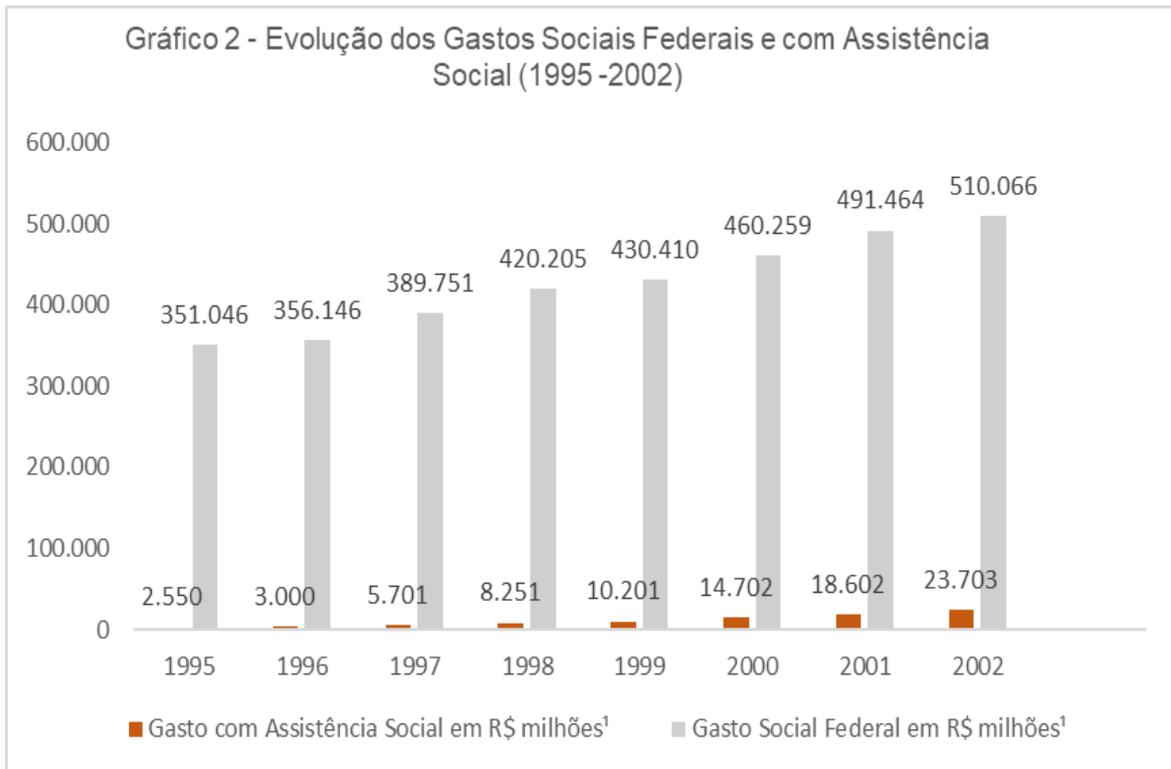
A tabela 4 permite a análise de vários aspectos acerca do perfil da execução orçamentária da Assistência Social. Inicialmente, os programas diretamente ligados à função Assistência Social do orçamento do Governo Federal foram divididos dos programas de transferência direta de renda, que apesar de estarem ligados a esta função, são executados por outra função no orçamento, como o Bolsa- Escola, que está sobre a responsabilidade do Ministério da Educação na função Educação. Após unimos estes gastos - Assistência Social e programas de Transferência Direta de Renda - em metodologia usada em alguns trabalhos, como o de Castro e Cardoso Jr. (2005) ou do Ministério da Fazenda (2003), por exemplo.

Nota-se que o gasto realizado na função Assistência Social cresce 20% entre 2000 e 2002. Este crescimento pode ser explicado pelo fortalecimento de algumas áreas como: a de Erradicação do Trabalho Infantil, que cresceu no período principalmente pelo aumento da concessão do benefício Bolsa Criança-Cidadã; Centros da Juventude, com o aumento do valor disponibilizado para o programa Agente Jovem; mais recursos para o programa Comunidade Ativa; e gastos com a rubrica *Direitos Humanos, Direitos De Todos*, que corresponde basicamente a recursos para o Projeto Alvorada.

Enquanto o Gasto Social Federal cresceu aproximadamente 45% entre 1995 e 2002, o gasto com Assistência Social passa de um valor aproximado de 2,5 bilhões de reais em 1995 para um valor de mais de 23 bilhões de reais em 2002, um aumento real de mais de 800%, como é mostrado no Gráfico 2. Este movimento é refletido na maior participação da Assistência Social nos Gastos Sociais Federais, passando de uma participação de 0,73% em 1995, para uma participação de 4,65% em 2002.

Outro aspecto que merece destaque é o intenso crescimento, quase 400%, dos recursos destinados aos programas de transferência direta de renda entre 2000 e 2002. Este salto é explicado pela implantação dos programas Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Auxílio-Gás a partir de 2001. Este crescimento representou uma participação cada vez maior destes programas nos gastos com Assistência Social.

O gráfico 2 mostra a evolução dos Gastos Sociais federais e com Assistência Social no período.

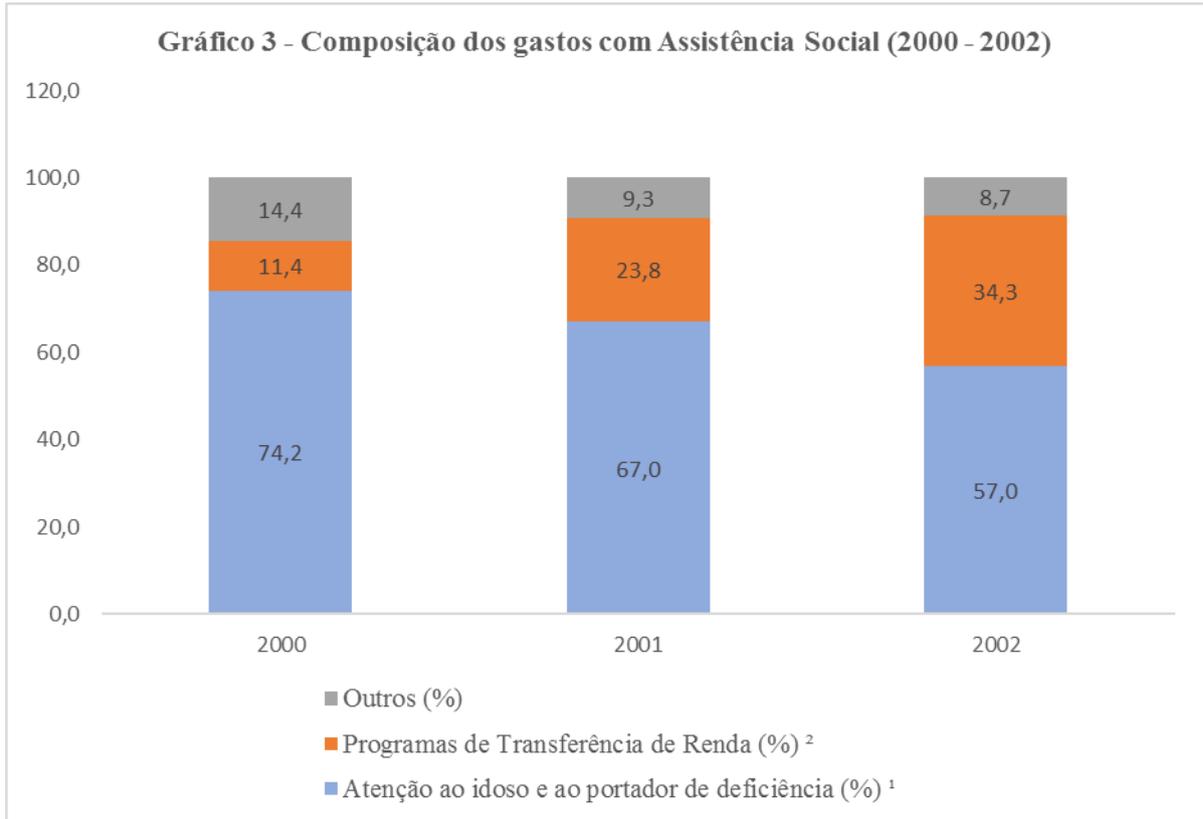


Notas: <sup>1</sup> Valores corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018.

Fonte: Castro et al. (2012).

Elaboração própria.

Como demonstrado no gráfico 2, os valores gastos com Assistência Social cresceram muito durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Mesmo com a crise que afetou o país em 1999, o orçamento da Assistência Social subiu continuamente durante todo o período do governo. Em relação a composição do gasto, vemos que apesar de os programas de transferência de renda não representarem o maior gasto, ganharam espaço ao longo do período, como demonstrado abaixo no gráfico 3:



Notas: <sup>1</sup> Inclui o pagamento do BPC e RMV para idosos e portadores de deficiência.

<sup>2</sup> Inclui os programas: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Elaboração Própria.

Os indicadores permitem afirmar que o governo de Fernando Henrique Cardoso foi responsável por um aumento considerável dos gastos do Governo Federal com a área da Assistência Social. Este aumento de gastos encontra causas distintas durante dois períodos do governo: o período do primeiro mandato, que marcou a instituição dos benefícios constitucionais, diga-se, o Benefício de Prestação Continuada para idosos e deficientes físicos; e o segundo mandato, com o foco voltado às transferências monetárias, como já indicava o seu programa eleitoral, que acabou sendo materializada na implantação dos Programas de transferência direta de renda para famílias em condições de vulnerabilidade econômica e social, como os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, entre outros. A tabela 5 demonstra o número de beneficiários destes programas em 2002:

**Tabela 5 - Programas de Transferência de Renda do Governo Federal (2002)**

<b>Programas</b>	<b>Atendimento</b>
<b>Bolsa-Escola</b>	5,1 milhões de famílias e 8,7 milhões de alunos
<b>PETI</b>	809,2 mil crianças/adolescentes (7-14 anos)
<b>Bolsa-Alimentação</b>	1,3 milhão de crianças
<b>Brasil Jovem</b>	55,5 mil jovens (15-17 anos)
<b>Renda Mensal Vitalícia</b>	673.8 mil pessoas
<b>Benefício de Prestação Continuada</b>	
Deficientes Físicos	976.257 pessoas
Idosos	584.597 pessoas
<b>Auxílio-Gás<sup>1</sup></b>	8,5 milhões de famílias

Notas: <sup>1</sup> Dados de Políticas Sociais (2007).

Fonte: Almeida (2004).

Elaboração Própria

Em relação a situação da pobreza e desigualdade no Brasil durante o período, a tabela 6 apresenta alguns indicadores:

**Tabela 6 - Indicadores de Pobreza e Desigualdade (1995 - 2002)**

<b>Ano</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Evolução (%)</b>
<b>Proporção de extremamente pobres (%) <sup>1</sup></b>	15,19	15,63	15,58	14,52	15,03	15,19	13,98	-8,0
<b>Proporção de pobres (%) <sup>1</sup></b>	35,08	34,73	35,18	33,97	35,26	35,09	34,38	-2,0
<b>Renda - desigualdade - coeficiente de Gini</b>	0,600 51	0,602 05	0,602 09	0,600 15	0,593 97	0,595 78	0,589 29	-1,9

Notas: Linha da Pobreza e Extrema Pobreza baseadas em necessidades calóricas.

Fonte: IPEADATA.

Elaboração Própria.

Como indicado na tabela 6, a proporção de pessoas pobres e de extremamente pobres caiu, mesmo que timidamente, no período. A desigualdade de renda medida pelo coeficiente de Gini também seguiu o movimento de queda. Vale destacar, porém, que as políticas de Assistência Social representam apenas um dos fatores que podem afetar a pobreza e desigualdade, ou seja, as políticas relacionadas a área no período são responsáveis, apenas em parte, pela melhora nestes indicadores

Ao final, ressalta-se que o governo de FHC iniciou a estruturação e implantação das diretrizes previstas na Constituição de 1998 na área de Assistência Social. Seguindo a orientação da descentralização, focalização, e busca de parcerias com organizações da sociedade civil, o volume de recursos dispendido e sua participação no total de gastos sociais do governo cresceu durante o período. Um dos pontos sensíveis, o da focalização em determinado grupo social em detrimento de políticas universais, foi parcialmente contornado com as condicionalidades dos programas de transferência direta de renda, que exigiam, por exemplo, que os filhos das famílias frequentassem a escola pública, em uma tentativa de se criar condições para que futuramente as famílias alcançassem sua independência financeira.

Diante deste cenário, a próxima eleição presidencial confirma a vitória do primeiro presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), que até então era o único dos sete grandes partidos brasileiros que sempre esteve na oposição no âmbito federal, Luiz Inácio Lula da Silva, na sua quarta tentativa de eleição. As políticas da área de Assistência Social referentes a este período serão discutidas na seção seguinte.

## 4.3 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

### 4.3.1 Primeiro Mandato

Em 1º de janeiro de 2003 Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil. O seu governo compreendeu dois mandatos, de 2003 a 2006, e de 2007 a 2010. De acordo com Almeida (2004), a ascensão de Lula marca a primeira grande mudança nas elites que governavam o país desde o final do regime militar em 1985. Filiado ao partido dos trabalhadores (PT) e ex-metalúrgico, a eleição de Lula representou uma expectativa de que políticas sociais fossem tratadas em posição de destaque já que “[...] a perspectiva do

enfrentamento à pobreza foi a principal diretriz das campanhas eleitorais de Lula e de seus governos [...].” (SCHIMIDT, da SILVA, 2015, p.88).

O governo Lula é marcado por uma tensão entre uma mudança nos paradigmas sociais e uma continuidade do direcionamento que já estava em curso desde o período do governo de FHC. Fagnani (2011) divide o período em duas fases: a primeira que vai de 2003 até 2005, e a segunda que vai de 2006 a 2010. De acordo com o autor, na primeira fase a ortodoxia na economia permanece, convivendo dentro do próprio governo setores adeptos ao Estado Mínimo, assim como setores que não viam esta diretriz com bons olhos, e que defendiam, por exemplo, uma maior presença estatal e universalização dos direitos. Outro ponto que marca essa primeira fase é o esvaziamento da proposta original de reforma agrária, assim como pressões para que fosse realizada uma Reforma da Previdência. Na segunda fase, iniciada a partir de 2006, para o autor, houve uma diminuição das tensões e debate entre as duas propostas da primeira fase, contribuindo para isso o crescimento econômico, e uma melhor articulação entre as políticas econômicas e sociais. Alguns fatores que contribuíram para um maior esforço do Estado na área social nessa fase foram: a melhora das contas públicas, que fez com que recursos pudessem ser destinados a área social; assim como a crise de 2008, que enfraqueceu as bases do neoliberalismo e do Estado mínimo.

O discurso eleitoral de Lula e seus aliados, segundo Almeida (2004), era forte e eficaz, enfatizando a pobreza e as desigualdades existentes no país, e tentando mostrar que os únicos capazes de as enfrentar seriam eles. A ideia era a de inclusão de milhões de pobres com a redução da pobreza e da desigualdade.

O núcleo da estratégia social era o combate à fome. A principal promessa de Lula durante a campanha era acabar com a fome no Brasil nos quatro anos de seu governo. Para tal, deveria, de acordo com Freitas (2007), resgatar 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. No tradicional pronunciamento de outubro dado após a eleição, Lula disse: “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”. (BRASIL, 2002b).

Para demonstrar à população como seriam conquistados estes objetivos, foram lançados dois documentos versando sobre as políticas sociais: o primeiro, lançado em 2001, foi chamado de “*Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*”, que consistia de uma junção de políticas assistenciais com ações abrangentes de incentivo à agricultura familiar; e o segundo, que foi lançado após as eleições e antes do início do

mandato, denominado “*Política econômica e reformas estruturais*”, preparado pela equipe do ministério da fazenda e que, apesar de focar nas políticas econômicas, continha um capítulo que dissertava sobre as políticas sociais, tendo como objetivos, segundo Almeida (2004), garantir a solvência da Previdência Pública a longo prazo, diminuir a pressão sobre os recursos para permitir maiores capacidades de gasto público e aumentar a equidade, diminuindo as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado. Dessa maneira, nos primeiros dias de governo existiam duas linhas de pensamento internas: uma mais voltada aos anseios históricos do partido e outra mais alinhada com a visão da política social dentro de um quadro econômico mais amplo, como mostrado no trecho abaixo:

Assim, Lula começou a governar tendo em mãos duas propostas para a área social, ambas situando os mais pobres no centro da política social do novo governo. A primeira, vinda do partido, era excessivamente complexa — requeria a articulação entre vários ministérios e níveis de governo — e alicerçava-se num diagnóstico equivocado. A segunda, por não ser do partido, sofreu veementes críticas de parte de seus quadros intelectuais. Na verdade, para além das mensagens de campanha o PT não havia formulado durante seus anos na oposição um diagnóstico mais denso dos desafios na área social, capaz de obter consenso partidário e de fundamentar prioridades de ação claras. Em consequência, os primeiros passos do novo governo na área social foram na direção de iniciativas de forte impacto simbólico em âmbito nacional e internacional (ALMEIDA, 2004, p. 13-14).

Visando cumprir sua principal promessa de campanha, no início do governo é implantado o programa Fome Zero, em 30 de janeiro de 2003. A implantação se deu com a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que era subordinado diretamente a Presidência da República. A iniciativa envolveria, segundo Freitas (2007), todos os ministérios, as três esferas do governo (Federal, Estadual, Municipal) e a sociedade. Ainda de acordo com a autora, a execução se daria através de três grupos de políticas: as estruturais, voltadas para as causas mais profundas da pobreza e fome; as específicas, que seriam centradas nas famílias que não tivessem segurança alimentar; e as locais, que seriam implementadas pelas prefeituras e através de ações da sociedade civil.

O programa, a partir dos três grupos de políticas, era composto por várias ações: distribuição de cestas básicas; transferência de renda monetária (Cartão-Alimentação); compra de alimentos de agricultores familiares; educação alimentar; criação de restaurantes populares e bancos de alimentos; distribuição de leite; construção de poços artesianos e habitação popular; entre outros.

Diante da quantidade de ações, Almeida (2004) indica que a operacionalização do programa era de difícil execução, já que deveria integrar a ação conjunta de vários ministérios comandados pelo MESA. Segundo a autora, as dificuldades foram ficando cada vez mais visíveis, até que, ao final de 2003, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi fundido com o Ministério da Assistência Social, dando origem ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o governo criou um novo programa de transferência direta de renda, o Bolsa-Família<sup>8</sup>.

O Bolsa-Família, que passou a ser o carro-chefe da política social do governo Lula, foi instituído em 20 de outubro de 2003 e incorporou o Cartão-Alimentação, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, e o Auxílio-Gás. A migração destes programas para o Bolsa Família foi concluída, de acordo com Jaccoud et al. (2009), em 2006. O programa prevê a transferência direta de renda de acordo com determinadas condicionalidades para famílias pobres. A sua estrutura possui três eixos principais, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social: 1) Complemento de renda - realizada através das transferências monetárias e que visam o alívio mais imediato da pobreza; 2) Acesso a direitos - executado através das condicionalidades, que possui como objetivo acesso à educação, à saúde, e à assistência social, oferecendo condições para que as futuras gerações rompam com o ciclo da pobreza; 3) e Articulação com outras ações - que é operacionalizada através da integração das várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias. (BRASIL, 2018a). Jaccoud et al. (2009) entende que o programa Bolsa-Família deve ser considerado integrante da política de Assistência Social, já que é um benefício não contributivo que visa garantir a renda da população mais vulnerável, diretriz esta vista na própria Política Nacional de Assistência Social.

Atualmente são quatro tipos de benefícios concedidos às famílias beneficiárias do Bolsa-Família de acordo com a Caixa Econômica Federal (2018): Benefício Básico, no valor de R\$89,00; Benefício Variável, partindo de R\$ 41,00 até o máximo de R\$ 205,00, dependendo da composição da família e da existência de gestante; Benefício Variável Jovem, que vai de R\$48,00 até R\$96,00, dependendo do número de adolescentes de 16 e 17 anos na famílias; e Benefício para Superação da Extrema Pobreza. As famílias que acumulam mais de um dos benefícios podem atingir o valor máximo de R\$ 372,00.

---

<sup>8</sup> Ressalta-se que tanto o Bolsa-Família como os programas de transferência de renda com condicionalidades do período do governo de FHC não estão previstos na Constituição de 1988, como está o BPC, sendo assim programas de Governo, e não de Estado.

A tabela 7 mostra a evolução do número de beneficiários do programa:

**Tabela 7 – Beneficiários do programa Bolsa-Família no período (2004-2010)**

<b>Ano</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Média</b>
Famílias	6.571.	8.700.	10.965.	11.043.	10.557.	12.370.	12.778.	10.426.
Beneficiárias	839	445	810	076	996	915	220	900
Crescimento Ano Anterior (%)	-	32,39	26,04	0,70	-4,39	17,17	3,29	11

Notas: <sup>1</sup> Valores corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018.

Fonte: VIS DATA.

Elaboração Própria

A expansão progressiva do programa Bolsa-Família desde a sua implementação em 2004 consolidou o programa como o pilar das políticas de Assistência social no Brasil. De acordo com Vaitsman et al. (2009) já em 2006 o programa alcançou a meta de atendimento de 100% das famílias cadastradas abaixo da linha da pobreza. Como a tabela 7 permite demonstrar, a média de crescimento do número de famílias beneficiadas durante o período é de aproximadamente 11%, alcançando mais de 12 milhões de famílias em 2010. Houve um grande salto no período de 2004 a 2006, aproximadamente 4,4 milhões de novas famílias, por conta da implementação do programa, e uma redução entre 2007 e 2008, que de acordo com

Jaccoud et al. (2009), ocorreu por conta do cancelamento de aproximadamente 451 mil benefícios entre outubro de 2008 e fevereiro de 2009 que se encontravam fora do perfil do programa ou que não realizaram a atualização do seu cadastro. Em relação aos valores repassados, como será visto mais adiante, o programa alcançou um gasto de quase 23 bilhões de reais em 2010.

No ano de 2003 também foi realizada em Brasília a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que representou um avanço na construção dos novos termos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil. Esta política foi aprovada e começou a ser implementada em 2004. Dentre as suas bases, podemos destacar: “1) reafirmar a responsabilidade pública na sua oferta; 2) pautar uma gestão descentralizada e integrada; 3) determinar e padronizar as proteções sob sua responsabilidade; 4) instituir a proteção por território e complexidade; 5) estabelecer as bases para promoção da integralidade do atendimento; e 6) prever a integração das entidades privadas na rede pública de oferta de serviços” (JACCOUD, HADJAB, CHAIBUD, 2009, p. 189).

A estruturação e operacionalização deste novo modelo de Assistência Social no Brasil passou a ser realizada através do Serviço Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS deveria “regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil.” (FREITAS, 2007, p. 72).

O SUAS pode ser descrito como:

“(…)um sistema público não contributivo e tem como público-alvo pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social e pressupõe sistema descentralizado, com a participação de todos os entes federativos na implementação das ações socioassistenciais. O SUAS prevê a primazia do Estado na efetivação dessa política e paradoxalmente também a participação do setor privado, ou seja, das entidades sem fins lucrativos, na operacionalização da assistência social. (COURI; SALVADOR, 2017, p.82).

O SUAS é efetivamente implantada em 2005 com a publicação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que definiu as regras que iriam pautar a operacionalização das novas políticas de Assistência

Social. De acordo com JACCOUD et al. (2009) este foi o documento que firmou o pacto federativo desenhado pela LOAS e pela PNAS.

Diante deste novo arcabouço institucional da Assistência Social são criados novos espaços para que os equipamentos públicos pudessem oferecer serviços diretamente a população, os CRAS e CREAS. Os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) seriam localizados em áreas de vulnerabilidade social e teriam como objetivo prevenir a população em condição de pobreza de situações de risco, como: inclusão produtiva, centros de convivência para idosos, entre outros. Já os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) visam oferecer serviços de média complexidade, como: enfrentamento à violência e abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, entre outros. Os CRAS e CREAS seriam balizados, de acordo com o Brasil (2005), por intervenções voltadas ao fortalecimento, cidadania, ao fomento da participação social e criticidade da população mais pobre.

A tabela 8 demonstra o panorama dos gastos com Assistência Social neste primeiro mandato. As despesas com Assistência Social não foram detalhadas por programa, mas sim agrupadas para facilitar a visualização. O valor disponibilizado para a área subiu aproximadamente 60% entre 2003 e 2006, alcançando mais de 41 bilhões reais. Este crescimento deve-se principalmente a implantação e ao aumento a cada ano dos recursos destinados ao programa de Transferência de renda Bolsa-Família, como demonstrado no gráfico 3. Outro fator que contribuiu para o aumento do gasto em Assistência Social foram os repasses para os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e do Renda Mensal Vitalícia. Este aumento de recursos, que no período foi de mais de 50%, deve-se principalmente à política de valorização do salário mínimo adotada, já que os benefícios citados possuem vinculação com o valor deste.

**Tabela 8 - Gastos federais com Assistência Social em R\$ milhões corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018 (2003 - 2006)**

Ano	2003	2004	2005	2006	Evolução (%)
Transferência de Renda com Condiionalidades (R\$) <sup>1</sup>	7.994	10.793	9.260	15.995	100,1
Proteção Social Básica (R\$) <sup>2</sup>	15.337	17.466	19.920	23.806	55,2
Outros (R\$)	2.772	1.480	2.728	2.066	-25,5
<b>Total Assistência Social (R\$)</b>	<b>26.103</b>	<b>29.739</b>	<b>31.908</b>	<b>41.868</b>	<b>60,4</b>
Gasto Social Federal Total (R\$) <sup>3</sup>	515.017	562.423	609.979	671.787	30,4
<b>% da Assistência Social em relação ao GSF</b>	<b>5,07</b>	<b>5,29</b>	<b>5,23</b>	<b>6,23</b>	<b>23,0</b>
Execução Orçamentária Total da União (R\$)	1.973.967	1.944.275	2.196.609	2.252.211	14,1
<b>% da Assistência Social em relação Orçamento Total</b>	<b>1,32</b>	<b>1,53</b>	<b>1,45</b>	<b>1,86</b>	<b>40,6</b>
<b>% da Assistência Social em relação PIB</b>	<b>0,66</b>	<b>0,69</b>	<b>0,72</b>	<b>0,88</b>	<b>33,33</b>

Notas: <sup>1</sup> No ano de 2003 os programas de Transferência de Renda não estavam presentes no orçamento da função Assistência Social, porém foram adicionados no valor apresentado na tabela.

<sup>2</sup> Inclui o pagamento do BPC para idosos e deficientes físicos, pagamento do RMV, entre outros.

<sup>3</sup> Valores disponíveis em Castro et al. (2012).

Fonte: SIGA Brasil / Painel Especialista.

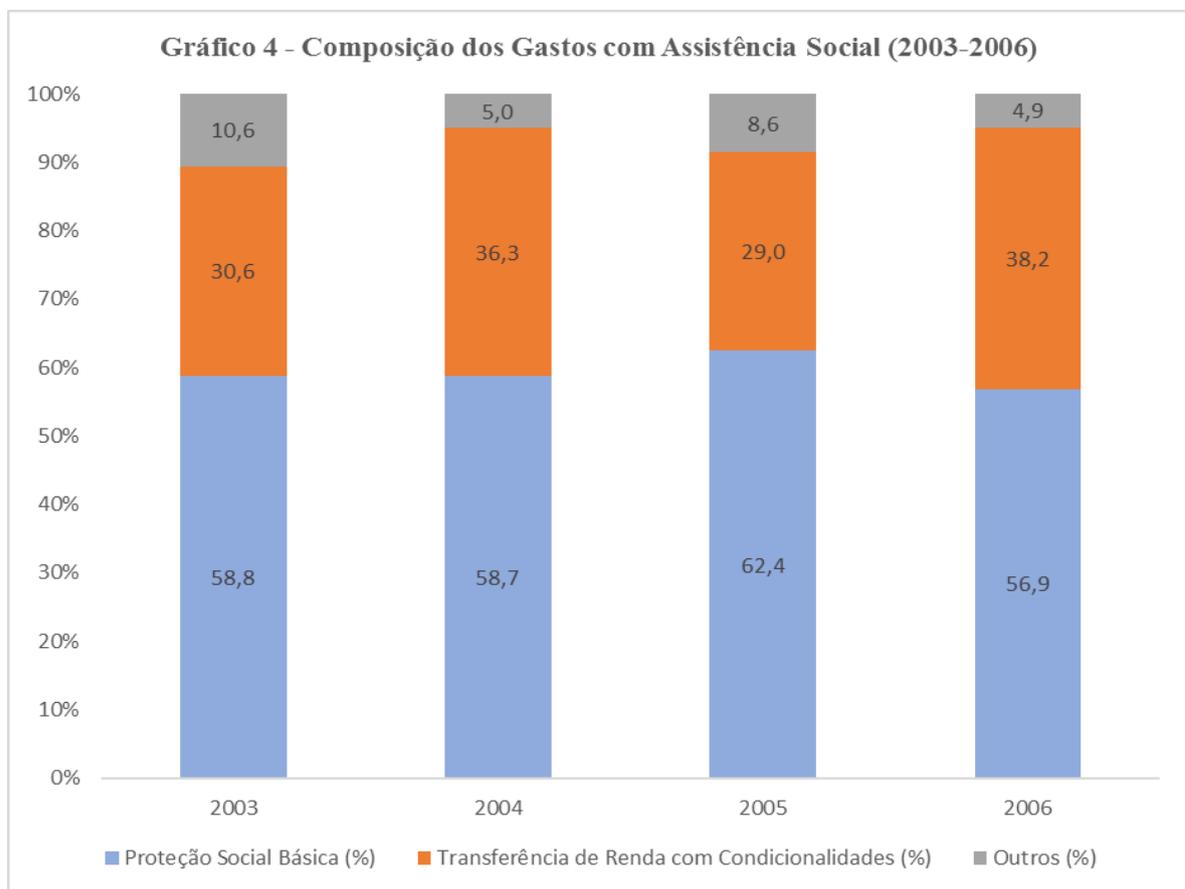
Elaboração Própria.

Ao mesmo tempo que repasses constitucionais, como o BPC, e os não constitucionais, como o Bolsa-Família, aumentaram no período, os outros gastos diminuíram. Dentre estes gastos podemos destacar: políticas de erradicação de trabalho infantil, distribuição de cestas básicas, banco de alimentos, compra de alimentos de produtores da agricultura familiar, entre outros.

Este aspecto demonstra a preponderância do Bolsa-Família como um programa encarado como estratégia global no combate à fome, pobreza e trabalho infantil. Os gastos que aumentaram na categoria “Outros” foram os relacionados à implantação do SUAS a partir de 2004, principalmente nos repasses para criação e administração dos CRAS e CREAS.

Outro aspecto relevante demonstrado na tabela é o do crescimento relativo da Assistência Social: no orçamento total apresentou uma evolução de mais de 40% no período; no orçamento dos Gastos Sociais Federais, cresceu 23%; e como porcentagem do PIB, passando de 0,66% em 2003 e alcançando 0,88% em 2006, ou seja, um aumento percentual de mais de 33% no período.

O gráfico 4 mostra a composição dos gastos com Assistência Social no período:



Fonte: SIGA Brasil / Painel Especialista.

Elaboração Própria

Nota-se que o percentual ocupado pelos programas de Transferência de Renda com Condicionalidades, no caso do gráfico representado basicamente pelo orçamento do Bolsa-Família, passou de um valor que representava aproximadamente 30% dos gastos com

Assistência Social em 2003 para um valor de aproximadamente 38% em 2006. Ao mesmo tempo, os gastos com Proteção Social Básica, que ainda representam a maioria dos valores dispendidos com Assistência Social, e que incluem principalmente os pagamentos do BPC e RMV variaram ao longo do período, revezando com os outros gastos da Assistência Social crescimento ou decréscimo percentual ao longo dos anos.

Por fim, a métrica do primeiro mandato do presidente Lula na área da Assistência Social foi de fortalecimento do programa Bolsa-Família, assim como da implantação do Sistema único da Assistência Social (SUAS).

#### **4.2.2 Segundo Mandato**

Lula foi reeleito em 2005 para o seu segundo mandato à frente da Presidência da República, que durou de 2006 a 2010. De acordo com Fagnani (2011) este segundo mandato é marcado pelo retorno do destaque da agenda do crescimento econômico nas políticas do governo, iniciado com a mudança da equipe econômica. Segundo o autor este aspecto permitiu uma articulação mais convergente entre as políticas macroeconômicas e sociais. Alguns pontos que marcam este período são: o maior investimento do governo em obras de infraestrutura; as políticas de valorização do salário mínimo; crescimento do Bolsa-Família; política externa de apoio às grandes empresas brasileiras; e o início da implantação de políticas anticíclicas.

Ainda segundo o autor, outro aspecto marcante do período foi a crise econômica de 2008, que enfraqueceu os discursos que defendiam o “Estado Mínimo”. Este enfraquecimento permitiu a ênfase em uma estratégia social que, ao mesmo tempo em que se voltava para a consolidação das políticas sociais universais, avançava em ações de combate à extrema pobreza.

Na área da Assistência Social foi dada continuidade a implantação do Sistema Único, com a expansão dos recursos de financiamento das ações de assistência social, como a implantação do CRAS<sup>9</sup> e CREAS. Vaitsman et al. (2009) informa que em 2007 os repasses do governo federal à municípios para cofinanciamento na oferta de serviços havia aumentado 36% em relação a 2004. Também foi dada continuidade à expansão do programa Bolsa-Família como

---

<sup>9</sup> Se em 2005 haviam 1980 CRAS espalhados pelo território nacional, em 2016, de acordo com o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) 2016, já haviam 8240 unidades. Dessas, 35,4 % encontraram-se no Sudeste, 32,1% no Nordeste, 18,4% na região Sul, e 7,5% cada nas regiões Norte e Centro-Oeste. Em relação aos CREAS, o mesmo Censo indicou a presença de 2521 unidades no país. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/04/numero-de-centros-de-assistencia-social-aumentou-em-2016>. Acesso em outubro de 2018.

estratégia central no enfrentamento da fome e pobreza. Além disso, a política de valorização do salário mínimo impactou positivamente a renda das famílias que recebiam o Benefício de Prestação Continuada.

A tabela 9 demonstra a evolução dos beneficiários dos programas ligados a Assistência Social do Governo Federal no período dos mandatos do governo Lula:

**Tabela 9 - Evolução da quantidade de benefícios pagos em dezembro (2002 - 2010)**

Ano	Programa Bolsa Família (PBF)	Benefício de Prestação Continuada (BPC) para portadores de deficiência	Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos	Renda Mensal Vitalícia (RMV) para inválidos	Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos
2002	-	976.257	584.597	436.672	237.162
2003	-	1.036.365	664.875	403.174	208.297
2004	6.571.839	1.127.849	933.164	370.079	181.014
2005	8.700.445	1.211.761	1.065.604	340.715	157.860
2006	10.965.810	1.293.645	1.183.840	310.806	135.603
2007	11.043.076	1.385.107	1.295.716	284.033	115.965
2008	10.557.996	1.510.682	1.423.790	261.149	100.945
2009	12.370.915	1.625.625	1.541.220	237.307	85.090
2010	12.778.220	1.778.345	1.623.196	215.463	71.830
<b>Evolução (%)</b>	94	82	178	-51	-70

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2016).

Elaboração Própria.

Houve, durante todo o período, o aumento das famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família, com o número quase dobrando, e aumento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, tanto idosos como portadores de deficiência. Já os beneficiários do Renda Mensal Vitalícia estão diminuindo ano a ano, reflexo da descontinuidade do benefício para novos usuários.

A tabela 10 detalha os gastos com Assistência Social neste segundo mandato:

**Tabela 10 - Gastos federais com Assistência Social em R\$ milhões corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018 (2007 - 2010)**

Ano	2007	2008	2009	2010	Evolução (%)
Transferência de Renda com Condicionais (R\$)	17.420	19.651	20.873	22.788	30,8
Proteção Social Básica (R\$) <sup>1</sup>	26.885	29.119	33.006	37.192	38,3
Outros (R\$)	2.168	2.313	2.585	3.151	45,3
<b>Total Assistência Social (R\$)</b>	<b>46.473</b>	<b>51.084</b>	<b>56.464</b>	<b>63.131</b>	<b>35,8</b>
Gasto Social Federal Total (R\$) <sup>2</sup>	728.645	774.550	864.862	957.874	31,5
<b>% Assistência Social em relação ao GSF</b>	<b>6,38</b>	<b>6,60</b>	<b>6,53</b>	<b>6,59</b>	<b>3,3</b>
Orçamento Total (R\$)	2.225.250	2.129.780	2.279.777	2.311.744	3,9
<b>% Assistência Social em relação Orçamento Total</b>	<b>2,09</b>	<b>2,40</b>	<b>2,48</b>	<b>2,73</b>	<b>30,8</b>
<b>% Assistência Social em relação PIB</b>	<b>0,9</b>	<b>0,91</b>	<b>0,99</b>	<b>1</b>	<b>11,1</b>

Notas: <sup>1</sup> Inclui o pagamento do BPC para idosos e deficientes físicos, pagamento do RMV, entre outros.

<sup>2</sup> Valores disponíveis em Castro et al. (2012).

Fonte: SIGA Brasil / Painel Especialista..

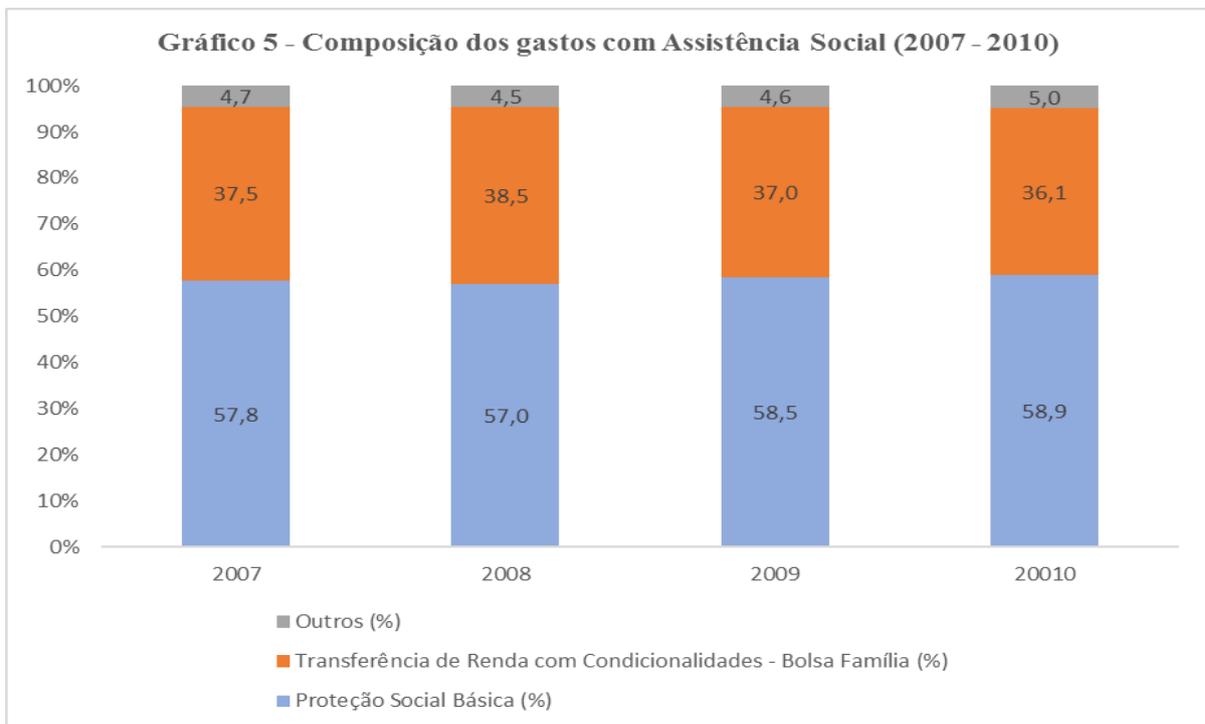
Elaboração Própria.

Como visto na tabela 10, o perfil dos gastos com Assistência Social no segundo mandato segue a tendência de alta que ocorreu no primeiro mandato, porém com menor intensidade. A rubrica de Transferência de renda com condicionalidades, notadamente o Bolsa-Família, continua crescendo ano a ano, atingindo quase o valor de 23 bilhões de reais em 2010, o que representa um crescimento de 30,8% comparado a 2007. A Proteção Social Básica, que inclui o BPC e o RMV, também apresentou crescimento no período, tanto pelo maior número de beneficiários do BPC, como pela continuação da política de valorização do salário mínimo, o que impacta o benefício. Já os outros gastos com Assistência Social, que no primeiro mandato

apresentaram queda, neste segundo mandato apresentaram crescimento de 45,3% em 2010 em comparação a 2007. Este crescimento ocorreu principalmente pelo crescimento nos repasses para o SUAS, com políticas assistenciais mais próximas da população, principalmente através da implantação dos CRAS e CREAS. Como exemplo podemos citar ações de enfrentamento ao Crack e outras drogas, com valores repassados a partir do ano de 2010.

Em relação ao Gasto Social Federal, a Assistência Social continuou a representar um percentual cada vez maior, alcançando 6,59% no período. O valor também cresceu quando relacionado ao Orçamento Total da União, saindo de 2,09% em 2007 para 2,73% em 2010, e quando relacionado ao PIB, já que em 2010 a Assistência Social alcançou o patamar de 1% do Produto Interno Bruto brasileiro.

O gráfico 5 ajuda a demonstrar a composição dos gastos com Assistência Social neste segundo mandato. O gasto com o programa Bolsa-Família que no primeiro mandato apresentou crescimento percentual em todos os anos em relação ao gasto total com Assistência Social, no segundo mandato interrompeu esta tendência, alcançando o percentual de 38,5% em 2008, e a partir daí caindo nos dois anos seguintes. Já os gastos com a Proteção Social Básica subiram para 58,9% do orçamento, enquanto que os outros gastos passaram de um patamar de 4,7% para 5,0% em 2010.



Fonte: SIGA Brasil / Painel Especialista.

Elaboração Própria

Na esteira dos maiores valores dispendidos com o Bolsa-Família, aumento do valor disponibilizado para o BPC, e implantação do SUAS, os gastos com Assistência Social cresceram em todos os anos, tanto em valores reais, como em porcentagem relativa dos Gastos Sociais Federais, do orçamento total do Governo Federal, e do PIB. O crescimento econômico, cenários interno e externo contribuíram para esta maior destinação de recursos. A tabela 11 apresenta alguns indicadores acerca da pobreza no período:

**Tabela 11 - Indicadores de Pobreza e Desigualdade (2003 - 2010)**

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolução (%)
<b>Proporção de extremamente pobres (%) <sup>1</sup></b>	15,18	13,22	11,5	9,45	8,96	7,56	7,27	-52,1
<b>Proporção de pobres (%) <sup>1</sup></b>	35,75	33,71	30,83	26,75	25,36	22,6	21,41	-40,1
<b>Renda - desigualdade - coeficiente de Gini</b>	0,583 02	0,572 46	0,569 53	0,562 97	0,555 95	0,546 18	0,542 58	-6,9

Notas: <sup>1</sup> Linha da Pobreza e Extrema Pobreza baseadas em necessidades calóricas.

Fonte: IPEADATA.

Elaboração Própria.

A queda da proporção de pobres e extremamente pobres no período foi acentuada. Houve uma diminuição de mais de 50% na porcentagem de pessoas que se enquadravam na extrema pobreza, e de mais de 40% na porcentagem dos que se enquadram na pobreza. Também houve queda, em menor proporção, na desigualdade de renda, com o coeficiente de Gini decrescendo 6,9% no período.

Os dois mandatos do governo Lula foram caracterizados pela preponderância e intenso crescimento do Programa Bolsa-Família como estratégia prioritária para o combate à pobreza. Neste sentido, se assemelha, em parte, ao segundo mandato do governo FHC, dada a importância dos programas de transferência de renda na composição da estratégia das políticas de Assistência Social no período.

Além do programa, a nova Política Nacional de Assistência Social, que determinou a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e as novas diretrizes a serem seguidas na

área, foi um importante avanço na construção de iniciativas que transfiram para a Assistência Social a característica de ser um direito fundamental, como preza a Constituição Federal de 1988, e não mais uma ação de caridade.

O Governo Lula terminou em 31 de dezembro de 2010. A próxima presidente, sucessora e integrante do mesmo partido de Lula, o PT, assumiu em 2011 com o objetivo de erradicar a miséria no Brasil.

#### 4.4 GOVERNO DILMA ROUSSEFF

Representante do Partido dos Trabalhadores (PT) e herdeira política do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff foi eleita presidente da república em outubro de 2010, sendo a primeira mulher eleita para o cargo, e exercendo seu mandato de 2011 a 2014, quando foi reeleita para o segundo mandato, que se iniciou em 2015 e durou até o dia 31 de agosto de 2016, quando ocorreu o seu impeachment.

De acordo com Boito Jr. (2012) o governo Dilma pode ser definido como Neodesenvolvimentista. Para o autor, ele foi marcado pela tentativa de obter o crescimento econômico aliado a alguma transferência de renda. Para isto, de acordo com o mesmo, o governo lançou mão de algumas estratégias, como: políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda; elevação do papel do BNDES; política externa para apoio às grandes empresas brasileiras; políticas anticíclicas; aumento do investimento estatal em infraestrutura. Estas políticas podem ser vistas como de continuidade com aquelas implementadas no segundo mandato do Governo Lula.

Neste contexto, o governo Dilma possui aspectos de continuidade e de mudança em relação ao governo anterior, de Luiz Inácio Lula da Silva. Gagnin, Prates, Freitas e Novaes (2013) demonstram que a política macroeconômica, que é ancorada nas metas de inflação e de superávit fiscal, assim como no regime de câmbio flutuantes, foi mantida, sendo realizadas apenas algumas mudanças de condução para tornar estes regimes mais flexíveis. O ambiente externo, porém, foi menos favorável, com a queda no preço das Commodities, desaceleração da economia chinesa, e vários efeitos da crise de 2008 que ainda são sentidos por inúmeros países, prejudicando o crescimento mundial.

Na área social, desde a campanha eleitoral em 2010, foi dada importância a continuidade das políticas de transferência de renda, assim como as demais ações voltadas a superação da pobreza. No discurso de posse Dilma afirma:

(...) A luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos. Uma expressiva mobilidade social ocorreu nos dois mandatos do Presidente Lula. Mas ainda existe pobreza a envergonhar nosso país e a impedir nossa afirmação plena como povo desenvolvido. Não vou descansar enquanto houver brasileiros sem alimentos na mesa, enquanto houver famílias no desalento das ruas, enquanto houver crianças pobres abandonadas à própria sorte(...) (BRASIL, 2011).

A meta do governo Dilma era erradicar a miséria até o final do primeiro mandato<sup>10</sup>. Para tal, foi desenhado um novo plano de governo, o *Brasil sem Miséria*. O diagnóstico era de que apesar de no Governo Lula ter havido um processo de inclusão de milhares de pobres e extremamente pobres, havia uma parte dos extremamente pobres que continuavam excluídos. Estes extremamente pobres, segundo Campello, Falcão (2014), constituem o que os autores denominam “núcleo duro da pobreza”. Este grupo de pessoas teriam um alto nível de privações, estando praticamente excluídas do acesso a serviços públicos, direitos e oportunidades. Sendo assim, o *Brasil sem Miséria* deveria continuar o processo de inclusão dos grupos que já vinham sendo beneficiados desde o governo Lula e adicionalmente focar nos mais excluídos.

O *Brasil Sem Miséria* foi lançado em 2 de junho de 2011. O plano continha três grandes eixos. O primeiro eixo visava a garantia da renda. Foi dada prioridade a inclusão das famílias que estavam elegíveis a receber as transferências do programa Bolsa-Família, porém ainda não participavam deste. Esta situação ocorria principalmente por dois motivos, de acordo com Campello e Mello (2014): famílias não incluídas no Cadastro Único do Governo Federal, ou porque alguns municípios já haviam incluído a quantidade estimada de famílias com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para tentar solucionar o problema e alcançar esta população o governo lançou a estratégia denominada Busca Ativa. A ideia do Busca Ativa baseia-se no fato de que já que nem todos os cidadãos conseguem alcançar os serviços prestados pelo Estado, este deve assumir a responsabilidade de ir até os cidadãos por meio de seus equipamentos públicos.

---

<sup>10</sup> Um importante resultado foi a saída do Brasil do Mapa da fome da ONU em 2014.

Ainda no eixo de garantia de renda do plano outras ações que podemos destacar são: Reajuste de 45% no valor do benefício variável do PBF; ampliação do limite de 3 para 5 filhos por família aptos a receber o benefício variável do PBF; adoção de uma linha nacional de extrema pobreza<sup>11</sup>, que permitiu focar ações na população que estava abaixo dela.

O segundo eixo do plano, inclusão produtiva, tinha como objetivo ampliar as oportunidades de trabalho e de renda para a população mais pobre. Algumas ações neste sentido foram: Parcerias com o Sebrae para formação de microempreendedores; apoio a empreendimentos de economia popular e solidária; criação do Pronatec, que contou com uma modalidade para os mais pobres; investimento em infraestrutura de água e energia para a população do campo; criação do programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e aquisição de alimentos de produtores rurais.

O terceiro e último eixo, o de acesso a serviços públicos, de acordo com Campello e Mello (2014) teve ações como: alteração do Piso de Atenção Básica de saúde para os municípios mais pobres; novas modalidades de serviço de Assistência Social em locais dispersos e na zona rural; e crescimento de ações do Brasil Carinhoso<sup>12</sup>.

Por fim, as diretrizes do Brasil Sem Miséria podem ser resumidas, de acordo com Campello e Mello (2014) em: Priorização do público extremamente pobre, garantindo que as políticas chegassem a essa parcela da população; Escala, considerando o número de pessoas em extrema pobreza que havia no Brasil no início do Plano; Perspectiva nacional aliada ao respeito à diversidade regional brasileira; Adoção de formas de execução capazes de garantir a tempestividade e efetividade da execução das metas; Aperfeiçoamento de programas já existentes e criação de novos programas; Metas e resultados passíveis de acompanhamento e monitoramento, garantindo não só a execução física e financeira, mas também eventuais correções de rumo e a devida publicização dos resultados, com prestações de contas à sociedade

---

<sup>11</sup> A linha da extrema pobreza era de R\$70,00 em 2011, sendo atualizada para R\$ 77,00 em 2014.

<sup>12</sup> Criada em 2012, a Ação Brasil Carinhoso é a estratégia do Plano Brasil Sem Miséria voltada para o atendimento às crianças de zero a seis anos. Essa ação foi concebida com base em uma perspectiva de atenção integral, abrangendo aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/primeira-infancia>. Acesso em outubro de 2018.

No período deste primeiro mandato, a partir da implantação do Brasil sem Miséria, o número de famílias beneficiárias do programa Bolsa- Família cresceu, alcançando mais de 14 milhões, como mostrado na tabela 12:

**Tabela 12 - Evolução da quantidade de benefícios pagos em dezembro (2011 - 2014)**

<b>Ano</b>	<b>Programa Bolsa Família (PBF)</b>	<b>Benefício de Prestação Continuada (BPC) para portadores de deficiência</b>	<b>Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos</b>	<b>Renda Mensal Vitalícia (RMV) para inválidos</b>	<b>Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos</b>
<b>2011</b>	13.352.306	1.907.511	1.687.826	195.018	59.540
<b>2012</b>	13.900.733	2.021.719	1.750.113	177.576	50.042
<b>2013</b>	14.086.199	2.141.846	1.822.346	160.614	41.150
<b>2014</b>	14.003.441	2.253.822	1.876.610	145.915	34.101
<b>Evolução (%)</b>	4,88	18,16	11,19	-25,18	-42,73

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2016).  
Elaboração Própria.

O crescimento do número de famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família deve-se principalmente pela ação do Busca Ativa, que só em 2011, de acordo com Lavinias e Martins (2013), reconheceu 407 mil famílias que deveriam estar recebendo o benefício, mas não estavam cadastradas. Também foi realizada a extensão do programa a mulheres grávidas, o que não ocorria anteriormente, impactando no crescimento do número de benefícios disponibilizados. De acordo com Rocha (2013) as alterações realizadas em 2011 e 2012 no programa objetivaram o foco na extrema pobreza, com a priorização do atendimento a famílias com crianças.

O número de atendidos pelo Benefício de Prestação Continuada, tanto idosos como portadores de deficiência, também cresceu no período, já que “os procedimentos de concessão se tornaram mais flexíveis ao longo do tempo, de modo que o ritmo de crescimento do número de benefícios pagos acaba por ocorrer acima do ritmo de crescimento das variáveis

que são geralmente adotadas como referência.” (ROCHA, 2013, p.18). Já o número dos beneficiários do RMV, idosos e inválidos, caiu, seguindo a tendência que é de erradicação do programa.

A tabela 13 detalha os gastos no período:

**Tabela 13 - Gastos federais com Assistência Social em R\$ milhões corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018 (2011 - 2014)**

Ano	2011	2012	2013	2014	Evolução (%)
Bolsa - Família (R\$)	26.217	30.414	33.409	34.035	29,8
Fortalecimento do SUAS (R\$) <sup>1</sup>	39.082	44.597	46.641	48.834	25,0
Outros (R\$)	3.271	3.146	2.918	2.927	-10,5
<b>Total Assistência Social (R\$)</b>	<b>68.570</b>	<b>78.157</b>	<b>82.968</b>	<b>85.796</b>	<b>25,1</b>
Gasto Social Federal Total (R\$) <sup>2</sup>	932.296	988.919	1.027.725	1.205.221	29,3
<b>% Assistência Social em relação ao GSF</b>	<b>7,35</b>	<b>7,90</b>	<b>8,07</b>	<b>7,12</b>	<b>-3,2</b>
Execução Orçamentária Total da União (R\$)	2.410.944	2.490.532	2.440.026	2.788.974	15,7
<b>% Assistência Social em relação Orçamento Total</b>	<b>2,84</b>	<b>3,14</b>	<b>3,40</b>	<b>3,08</b>	<b>8,2</b>
<b>% Assistência Social em relação PIB</b>	<b>1,03</b>	<b>1,12</b>	<b>1,14</b>	<b>1,18</b>	<b>14,6</b>

Notas: <sup>1</sup> A partir do ano de 2012 a rubrica que era denominada “Proteção Social Básica” passa a se chamar “Fortalecimento do SUAS”, porém continua incluindo o pagamento do BPC para idosos e deficientes físicos, pagamento do RMV, serviços de proteção social a famílias, entre outros.

<sup>2</sup> Valores disponíveis em Brasil (2016).

Fonte: SIGA Brasil / Paineis Especialista.

Elaboração Própria.

Os gastos com Assistência Social continuam a subir no período. O crescimento é de 25,1% de 2011 a 2014. Com relação ao Gasto Social Federal, há uma queda da participação da Assistência Social, já que em 2011 alcançou a participação de 7,35% do total destes gastos, atingiu o pico de 8,07% em 2013, e caiu para 7,12 % em 2014. Esta queda é melhor explicada

pelo intenso crescimento do Gasto Social Federal em 2014 do que pela queda de recursos destinados a Assistência Social.

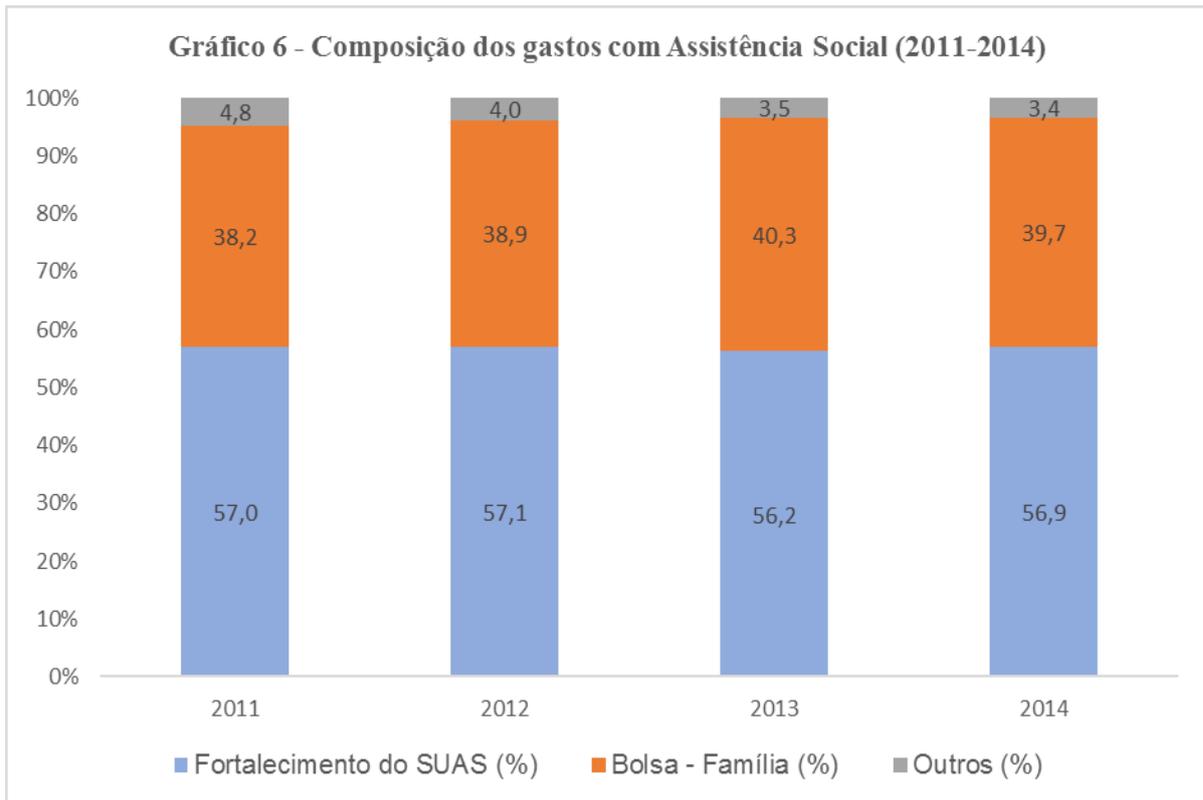
Este mesmo comportamento de queda de participação pode ser observado na relação entre os gastos com Assistência Social e a Execução Orçamentária Total da União. A Assistência Social cresceu até o ano de 2013, alcançando o patamar de 3,40%, e reduziu sua participação no ano de 2014 para 3,08%. Já a trajetória de crescimento em relação ao PIB permaneceu sempre ascendente, chegando a 1,18 do mesmo no ano de 2014.

Ainda na tabela, pode ser visualizado o crescimento dos gastos com o programa Bolsa-Família, que alcançaram um valor superior a 34 bilhões de reais em 2014, uma evolução de 29,8% em relação ao ano de 2011. Este crescimento é explicado, como já foi comentado acima, pelo acréscimo de famílias ao programa, principalmente pela ação do Busca Ativa, além do aumento médio dos valores repassados a cada família<sup>13</sup>. Já a rubrica “Fortalecimento do Sistema único da Assistência Social”, que inclui o pagamento do BPC, RMV, programas ligados a proteção básica e especial das famílias, cresceu principalmente pelo maior número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e pelo maior valor pago, já que a continuação da política de valorização do salário mínimo impacta nestes repasses, e pelo aumento dos recursos direcionados ao funcionamento dos CRAS e CREAS ao redor do país. Já a redução de aproximadamente 10% dos outros gastos ocorreu pela diminuição dos recursos direcionados a programas de Segurança Alimentar e Nutricional, como aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar, Acesso a Água para Consumo Humano na Zona Rural e Acesso a Água para Produção de Alimentos.

O gráfico 6 demonstra a composição dos gastos com Assistência Social no período. Nota-se que a participação do programa Bolsa-Família é de aproximadamente 39,3% em média, maior que a de 37,3% que ocorreu no segundo mandato do Presidente Lula. Já os programas ligados ao Sistema Único da Assistência Social representaram, em média, uma participação de 56,8% no orçamento da Assistência Social. Este valor representa uma diminuição do que ocorreu no período de 2006 a 2010, quando era de 58,05%. Já os outros gastos apresentaram uma participação média de 3,93%.

---

<sup>13</sup> De acordo com Campello, Falcão (2014) durante o período, o benefício médio saltou de R\$ 94,00 para R\$ 170,00. Já o benefício médio para os mais pobres saltou de R\$ 107,00 para R\$ 242,00.



Fonte: SIGA Brasil / Painel Especialista.

Elaboração Própria

Seguindo a tendência dos governos anteriores, o período do primeiro mandato de Dilma Rousseff estendeu os gastos com Assistência Social, tanto em valores reais como em participação nos Gastos Sociais Federais e no PIB. A tabela 14 demonstra alguns dados acerca da queda nos índices de pobreza e desigualdade de renda:

**Tabela 14 - Indicadores de Pobreza e Desigualdade (2011 - 2014)**

Ano	2011	2012	2013	2014	Evolução (%)
<b>Proporção de extremamente pobres (%)<sup>1</sup></b>	6,31	5,29	5,5	4,2	-33,4
<b>Proporção de pobres (%)<sup>1</sup></b>	18,42	15,93	15,09	13,29	-27,9
<b>Renda - desigualdade - coeficiente de Gini</b>	0,53139	0,52971	0,5275	0,51795	-2,5

Notas: <sup>1</sup> Linha da Pobreza e Extrema Pobreza baseadas em necessidades calóricas.

Fonte: IPEADATA.

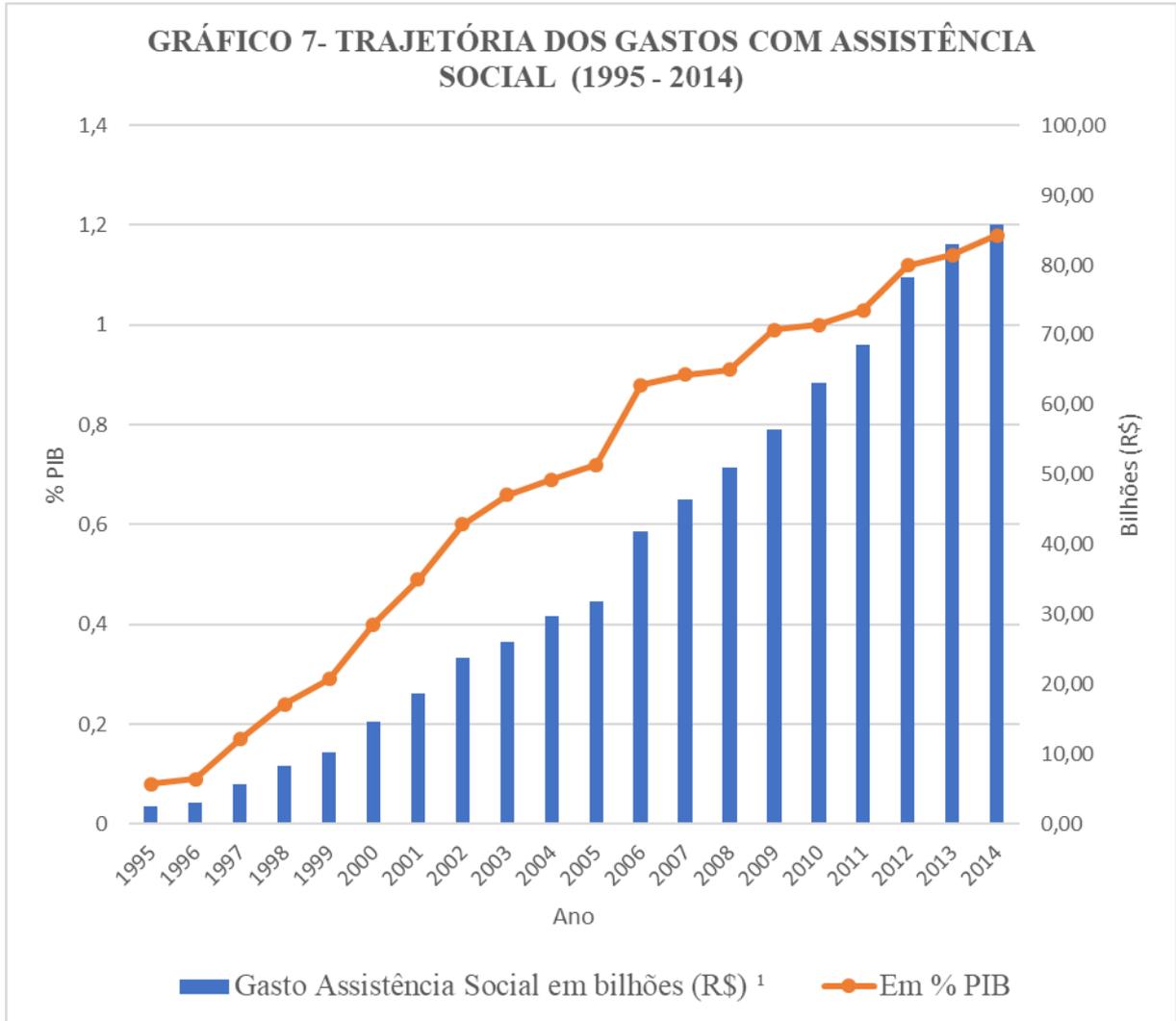
Elaboração Própria.

Seguindo a tendência dos governos anteriores, a pobreza e a pobreza extremas continuam a decrescer, alcançando patamares de 13,29% e 4,2% da população, respectivamente. A desigualdade de renda também declinou, com uma queda de 2,5% no período. Mesmo não sendo a Assistência Social responsável exclusivamente por esta queda, já que inúmeras outras políticas e cenários também contribuíram, ela constitui um elemento de extrema importância neste movimento.

A estratégia social do governo Dilma ancorada no objetivo de acabar com a miséria no país e implementada a partir do plano do *Brasil Sem Miséria* buscou estender as ações do Estado, principalmente aos mais pobres, que pertenciam ao “núcleo duro da pobreza” e que estavam apartados de todos os serviços públicos oferecidos no país. Para tal, foram realizados movimentos que objetivaram uma maior responsabilização estatal na busca e oferecimento de serviços sociais às pessoas que necessitassem, mesmo estando estas “afastadas” dos serviços públicos.

Neste contexto de maior responsabilização estatal em relação a todos os níveis da população, mesmo os mais miseráveis, o governo Dilma representou um avanço em direção a efetiva implementação das diretrizes da Assistência Social previstas na Constituição de 1988, na LOAS de 1993 e na PNAS de 2004.

Por fim, o gráfico 7 visa demonstrar a evolução dos gastos com Assistência Social de 1995 a 2014.



Notas: <sup>1</sup>Valores atualizados pelo IPCA para setembro de 2018.

Fonte: SIGA Brasil / Painel Especialista.

Elaboração Própria

A trajetória dos gastos com Assistência Social durante o período é de intenso crescimento, partindo de um valor em 1995 de aproximadamente 2,5 bilhões de reais para mais de 86,5 bilhões de reais em 2014. Ao mesmo tempo, o percentual que esta área representa no PIB saltou de 0,08% para 1,18%. Durante os oito anos do governo FHC a média do crescimento anual dos gastos com a área foi de 39,16%, nos oito anos do governo Lula foi de 13,67% - com um pico de crescimento entre 2005 e 2006- realizado principalmente pelo crescimento do Bolsa-Família, e nos quatro anos do governo Dilma foi de 7,84%. Levando em conta todo o período, a média de crescimento foi de 21,69% ao ano.

Contribuíram para este elevado crescimento a implementação dos Benefícios previstos na Constituição Federal, como o Benefício de Prestação Continuada<sup>14</sup> a partir da regulamentação da LOAS em 1993, a efetivação da estratégia de combate à pobreza com os programas de Transferência de Renda, principalmente a partir de 2003 com o lançamento do Bolsa-Família e seu constante crescimento, e a implantação do Sistema Único da Assistência Social em 2004.

Realizando a comparação com o crescimento de outros gastos do Governo Federal, podemos melhor dimensionar o crescimento da área da Assistência Social. De acordo com Castro et al. (2012) a área foi a que obteve o maior crescimento relativo levando em conta os gastos sociais federais entre 1995 e 2010. A tabela 15 apresenta alguns dos gastos presentes no orçamento federal:

**Tabela 15 - Evolução dos Gastos do Governo Federal (1995 – 2014)**

<b>Função</b>	<b>Valor (R\$)<sup>1</sup> - 1995</b>	<b>% em relação ao orçamento total</b>	<b>Valor (R\$)<sup>1</sup> - 2014</b>	<b>% em relação ao orçamento total</b>	<b>Evolução 1995-2014 (%)</b>
<b>Assistência Social</b>	<b>2.500</b>	<b>0,25</b>	<b>85.796</b>	<b>3,08</b>	<b>3.332</b>
Educação e Cultura	38.874	3,89	93.229	3,42	140
Saúde e Saneamento	61.304	6,13	107.980	3,96	76
Trabalho	22.907	2,29	87.555	3,21	282
Previdência	155.570	21,54	621.950	22,83	300
Transporte	9.870	0,98	17.521	0,64	78
Habitação e Urbanismo	453	0,045	1.884	0,07	316
Amortização da Dívida – Refinanciamento <sup>2</sup>	360.161	35,99	777.958	28,56	116
Defesa Nacional e Segurança Pública	34.455	3,44	51.660	1,89	50

Notas: <sup>1</sup> Valores em R\$ milhões corrigidos pelo IPCA para setembro de 2018.

<sup>2</sup> Se ao ano de 2014 adicionarmos a rubrica *Encargos Especiais*, estas duas rubricas representam 56,99% do orçamento total.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Elaboração Própria.

<sup>14</sup> O valor dispendido com o pagamento do BPC a idosos e portadores de deficiência alcançou a marca, de acordo com Rocha (2013), de 0,6% do PIB em 2011.

Como indicado na tabela 15, o volume de gastos com Assistência Social cresceu mais de 3000% entre 1995 e 2014, alcançando a marca de 3,08% do orçamento total do Governo Federal no ano de 2014. No mesmo período, áreas como saúde e saneamento, e educação e cultura apresentaram crescimento relativo muito menor, 76% e 140% respectivamente. As áreas que mais se aproximam deste crescimento foram as de Habitação e Urbanismo, e Previdência, com crescimento relativo de 316% e 300% respectivamente. Destaca-se, porém, que apesar de o montante dos gastos sociais federais ter crescido durante o período, a área que ainda corresponde a maior parte dos gastos do Governo Federal é a de Amortização e Refinanciamento da dívida, representando mais de 28% do orçamento federal no ano de 2014.

Inferindo sobre a trajetória da implementação das políticas de Assistência Social a partir dos gastos federais durante o período, é notória a maior importância que o Estado Brasileiro dispensou a área ao longo dos anos. A implementação do Benefício de Prestação Continuada, que é uma obrigação constitucional, representou um grande avanço com relação as diretrizes propostas na Carta Constitucional. Além disso a estruturação e lançamento do SUAS em 2004 representa um passo a mais na direção do modelo previsto no documento de 1988. Ao mesmo tempo, a criação dos programas de transferência de renda em um cenário de recomendações de agências internacionais por programas focalizados na pobreza auxiliaram e ainda auxiliam milhões de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica e social. Apesar de a pobreza, a extrema pobreza, e a desigualdade de renda terem declinado durante o período, continua sendo extremamente importante oferecer mecanismos eficazes para que estas famílias possam superar sua condição de vulnerabilidade econômica e social, e é neste cenário que as políticas de Assistência Social encontram os seus limites. As condicionalidades impostas aos programas são um mecanismo de tentativa de oferecer uma “porta de saída”, porém estas condicionalidades devem vir acompanhadas de serviços públicos de qualidade para a população, como Educação, Saúde, Cultura.

## 5 CONCLUSÃO

Discutir a pobreza e os mecanismos que podem ser utilizados para combatê-la é um exercício extremamente complexo, que envolve variáveis sociais, históricas, econômicas e regionais, devendo ser levadas em conta as relações entre estas para que sejam traçadas as estratégias mais eficazes de enfrentamento do problema. O poder público possui um papel fundamental neste sentido pois dispõe da condição de agente regulador da economia, o que o permite tornar a sociedade mais justa, aumentando o bem-estar da população através de políticas públicas bem estruturadas.

Um dos grandes marcos da atuação pública brasileira neste sentido inicia-se com a Constituição de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, e que representou um avanço no tratamento da área social, consolidando a ideia de universalização de direitos sociais e responsabilização do Estado em prover condições de vida digna aos seus habitantes.

A área da Assistência Social foi uma das que sofreu a maior inflexão a partir do documento, principalmente pois este a considera como um direito social das pessoas em situação de vulnerabilidade, além de determinar a obrigação do Estado em implementá-la. Estas novas diretrizes previstas no documento levaram o Governo Federal a uma alteração na dinâmica e estrutura das políticas direcionadas ao tema.

Considerando a extrema importância da investigação acerca da natureza da atuação do Governo Federal no combate à pobreza e auxílio às pessoas em situação de vulnerabilidade social, no presente trabalho esta atuação pôde ser analisada a partir do orçamento público, com a verificação do montante e direcionamento dos gastos do Governo com a área no período que vai da promulgação da Constituição em 1998, até o término do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff em 2014.

Inferindo sobre a trajetória da implementação das políticas de Assistência Social a partir dos gastos federais durante o período, é notória a maior importância que o Estado Brasileiro dispensou a área ao longo dos anos. A assinatura da Lei Ordinária da Assistência Social, a criação do Fundo de Combate à Pobreza, a estruturação do Plano Nacional da Assistência Social, e a implementação do Sistema Único da Assistência Social representaram grandes avanços do Estado Brasileiro no sentido de observar e implementar os preceitos constitucionais.

Merece destaque nesta atuação o intenso crescimento dos gastos direcionados a área a partir de 1995. Um dos fatores que contribuiu para este movimento foi o pagamento de um benefício Constitucional, o Benefício de Prestação Continuada a idosos e portadores de deficiência, que foi regulamentado na LOAS.

O outro destaque que pode ser elencado e que contribuiu enormemente para o crescimento dos gastos foi a priorização pelo Governo Federal, a partir de 1998, dos programas de transferência direta de renda com condicionalidades como mecanismo de grande relevância para o combate à pobreza, mesmo estes programas não sendo de obrigatoriedade constitucional, e sim programas de governo. Se no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso esta estratégia ganha notoriedade, com o lançamento dos programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, e Auxílio-Gás, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva esta estratégia passa a nortear as políticas de Assistência Social, com o lançamento do Bolsa-Família, e segue sendo o fio condutor destas políticas no governo Dilma Rousseff.

O número de famílias atendidas e o volume de recursos dispendidos ao programa deram um salto a partir de 2003 e continuaram crescendo até 2014. Olhando para a Assistência Social como forma de garantir os meios para que as pessoas possam exercer dignamente a sua cidadania, o Bolsa-Família auxilia milhões de famílias que encontram-se em situação de vulnerabilidade econômica e social. É importante, porém, ir além e oferecer mecanismos eficazes para que estas famílias possam superar sua condição de pobreza. Neste cenário, porém, é que as políticas de Assistência Social encontram os seus limites.

Há uma tentativa de ultrapassar estes limites com as condicionalidades impostas aos programas de transferência de renda, que acabam por objetivar ser uma “porta de saída” da condição de pobreza das famílias beneficiárias. Apesar disso, é importante que estas condicionalidades devem vir acompanhadas de serviços públicos de qualidade para a população, como Educação, Saúde, Cultura.

No cenário recente de ajuste das contas públicas, aprovação da Proposta de Emenda à Constituição do teto de gastos - PEC 55 – e uma discussão cada vez maior acerca dos gastos sociais do Governo Federal, a área da Assistência Social é uma das que podem ter seus recursos diminuídos nos próximos anos. Este movimento é prejudicial principalmente pois a pobreza e extrema pobreza voltaram a crescer no país a partir de 2015, indicando que um percentual maior da população necessita dos programas sociais implementados pelo governo.

Desta forma, apesar da maior relevância que a área da Assistência Social ganhou nas políticas públicas federais, materializada no crescimento dos recursos públicos direcionados à área, e da trajetória crescente de efetivação das diretrizes previstas na Constituição de 1988, o que ajudou na melhora dos índices de pobreza e desigualdade no nosso país, ainda não se pode considerar que todo o avanço foi realizado, principalmente quando é vislumbrado o panorama da desigualdade e pobreza da sociedade brasileira, que permite demonstrar a grande necessidade de auxílio a inúmeras pessoas que ainda estão em situação de vulnerabilidade. Se no artigo 203 da Constituição de 1988 é dito que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, ainda há um caminho a percorrer.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, v. 70, p. 7-17, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual de 2017**. Disponível em : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119PT.pdf>. Acesso em Setembro de 2018.

BANCO MUNDIAL. **Taking on Inequality**. Poverty and Shared Prosperity. 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>. Acesso em Setembro de 2018.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, 2011.

BEHRING, E. Política social no contexto de crise capitalista. In: **SERVIÇO Social: Direitos Sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BERGER, M. C. B. O sistema de proteção social brasileiro: reflexões acerca do processo de desmonte da Seguridade Social. In: **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 5. **Anais...** São Luís, 2011.

BICCA, Carolina Scherer. A Assistência Social após a Constituição Federal de 1988. **Caderno Virtual**, v. 2, n. 24, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Programa alimentação saudável: bolsa-alimentação**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002a.

BRASIL. Presidente (2003 – 2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Primeiro pronunciamento como presidente eleito**. 2002b. Disponível em: [https://istoe.com.br/115396\\_LUIS+INACIO+LULA+DA+SILVA+BRASILEIRO+DA+DECADA/](https://istoe.com.br/115396_LUIS+INACIO+LULA+DA+SILVA+BRASILEIRO+DA+DECADA/). Acesso em Novembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002**. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS – Construindo as bases para à implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 3, n. 3, Brasília, 2008.

BRASIL. Presidente (2011 – 2016: Dilma Rousseff). **Discurso de Posse**. Brasília, 01 de janeiro. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/posse-de-dilma/noticia/2011/01/veja-e-leia-integra-do-discurso-da-presidente-dilma-no-planalto.html>. Acesso em dezembro de 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa família**. 2018a. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em novembro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social**. 2018b. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download\\_beneficiarios\\_bpc.htm](http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm). Acesso em setembro de 2018.

BOITO JR, A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. 2012. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>>. Acesso em 08 de dezembro de 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. In: SEGURIDADE social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres/UnB, 2006.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: SERVIÇO Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CAGNIN, R.F.; PRATES, D.M.; FREITAS, M.C.De.; NOVAIS, L.F. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos Estudos CEBRAP**, v.97. Novembro de 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em outubro de 2018.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O fim da miséria é só um começo. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiag;. COSTA, Patricia Vieira da. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 793-823

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, p., 2014. p.33-66

CASTRO, J.A; CARDOSO JR, J.C. Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana. **A questão social e as políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CASTRO, J. A. et al. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.324).

CASTRO, J.A; RIBEIRO, J.A; CHAVES, J.V.; DUARTE, B.C. **Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: Ipea. junho, 2012. Nota técnica 9.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, v. 11, n.2, p. 183-197, out. 1999.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilasio. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, 2017.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social – USP**, São Paulo, p. 63-101, novembro, 2003.

EIDELWEIN, K. **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. Campinas, IE/UNICAMP, n.192, jun. 2011.

FILGUEIRAS, L. GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FLEURY, S. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. In: INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. **Os cidadãos na carta cidadã**. Brasília: Senado Federal, 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc03079902.htm>. Acesso em outubro de 2018.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/renda/582-populacao-em-situacao-de-pobreza-e-extrema-pobreza?filters=1,180>. Acesso em Agosto de 2017.

GAFAR, J. Growth, inequality and poverty in selected Caribbean and Latin America countries, with emphasis on Guyana. **Journal of Latin America Studies**, Cambridge University Press, v. 30, p.591-617, 1998.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2017**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em janeiro de 2018.

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, Edição especial, 2007.

JACCOUD, L.; HADJAB, P; e CHAIBUB, P. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas sociais – acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA, v.,1 n. 17, 2009.

KAGEYAMA, A.; HOFFMAN, R. Pobreza no Brasil: Uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

LADERCHI, Caterina Ruggeri; SAITH, Ruhi; STEWART, Frances. Does the definition of poverty matter? Comparing four approaches. **Poverty in focus**, p. 10-11, 2006.

LAVINAS, Lena; MARTINS, Paula. Empreendedorismo, microcrédito e superação da miséria no Brasil: pontos em debate. **Revista Econômica**, Niterói, v. 14, n. 2, 2013.

LOBATO, L. V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, 2009.

MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os programas de transferência de renda do Governo impactam a pobreza no Brasil?. **RBE**, Rio de Janeiro v. 65, n. 3, p. 267–288, Jul-Set 2011.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAURIEL, A. P. O. Combate a pobreza e financiamento da Seguridade Social no Brasil: notas preliminares para suscitar o debate. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5. **Anais...** São Luís, 2011.

MAURIEL, A. P. O.; TRINDADE, B. de C. P.; COSTA, C. B. da.; PALMEIRA, C. Financiamento da Política Social, Desenvolvimento e Gestão da Pobreza no Brasil nos Anos 2000. **Conexão Política**, Teresina, v. 2, n. 2, p. 77-97, ago./dez. 2013.

MENEZES, F. Faces e Demandas da Pobreza no Brasil. **Democracia Viva**, n. 39, junho de 2008.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 110, p. 207-287, 2012.

MONTEIRO, C.A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003.

NERI, M. Desigualdade e Pobreza em Alta. **Economistas**, n. 26, Out/Dez, 2017.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P.H.G.F.; SOARES, S.S.D.; OLIVEIRA, L.F.B. **Perfil da Pobreza no Brasil e sua evolução no período de 2004-2009**. Brasília: IBGE, 2011. Texto para discussão n. 1647.

OXFAM. **Recompensem o trabalho, não a riqueza**. 2018. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2018\\_recompensem\\_o\\_trabalho\\_nao\\_a\\_riqueza\\_resumo\\_word\\_0.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2018_recompensem_o_trabalho_nao_a_riqueza_resumo_word_0.pdf). Acesso em dezembro de 2018.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**. Um retrato das desigualdades brasileiras. 2017. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf). Acesso em Janeiro de 2018.

PEÑA, C.R.; PINHEIRO, D.S.; ALBUQUERQUE, P.H.M.; FERNANDES, L.M. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 889-913, jul./ago. 2015.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectiva dos Direitos**. Brasília (DF): Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara. A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, n. 20, p. 63-84, 2007.

PEREZ, S.C. **Política de combate à pobreza: dilemas ou perspectivas?** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1. Londrina PR, de 09 a 12 de Junho de 2015. Londrina, 2015.

PIANA, Maria Cristina. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. São Paulo: UNESP, 2009. 233 p.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na Constituição de 1988. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, Notadez, 2007.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: TEMAS de Direitos Humanos. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

POCHMANN, MARCIO. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: Considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 3-16. 2004.

RECTOR, R.; LAUDER, W. **America's Failed \$5.4 Trillion War on Poverty**. Washington DC: The Heritage Foundation, 1995.

REIS, C. N et al. Ajuste Fiscal e Gastos Sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco Mundial. **Revista OIDLES**, v. 1, n. 2, dez. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e gestão. Disponível em: [http://www.seplag.rs.gov.br/principal.asp?conteudo=indicadores&act=view&cod\\_menu=184&cod\\_indicador=52&cod\\_menu\\_esq=123](http://www.seplag.rs.gov.br/principal.asp?conteudo=indicadores&act=view&cod_menu=184&cod_indicador=52&cod_menu_esq=123). Acesso em: Junho de 2017.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**. Afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil. A Evolução de Longo Prazo (1970-2011). In: FÓRUM NACIONAL: O BRASIL DE AMANHÃ. TRANSFORMAR CRISE EM OPORTUNIDADE, 15. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

ROCHA, Enid. [A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios](#). IN: ANFIP (org.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHIMIDT, J. A. de C.; SILVA, M. da S. A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, A.F da.; ARAUJO, J.A. Os Gastos Públicos e seus impactos na Pobreza no Brasil. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 47, n. 3, p. 93 - 108, jul./set., 2016.

SILVA, M. O. da S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 155-163, jul./dez. 2010.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOBEL, T.F.; GONÇALVES, M.C.B; COSTA, E. de F. Evolução e caracterização dos níveis de pobreza do Nordeste entre 1995 e 2005. **RESR**, Piracicaba, SP, v. 48, n. 1, p. 63-83, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

TIEZZI, Sérgio. A organização da política social do governo Fernando Henrique. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 49-56, 2004.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “Pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 731-741, 2009.

VIANA, A.L.d’A.; FONSECA, A.M.M.da F.; SILVA, H.P. da. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. **Cad. Saúde Pública**, 2017, v. 33.

WORLD DATA LAB. **The World Poverty Clock**. Disponível em: <http://www.worlddata.io/>. Acesso em Setembro de 2018.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. 2017. Disponível em:

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2017/April/pdf/text.ashx>. Acesso em agosto de 2017.

ZANDONAI, C.O. **A pobreza na Região metropolitana de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ZAULI, Eduardo Meira. Gastos Sociais, Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, p. 10-16, 2005.