



Centro Brasileiro de Estudos da Saúde

SEMINÁRIO CEBES

**seguridade social e cidadania: desafios
para uma sociedade inclusiva**

- bases institucionais e financeiras da seguridade social no Brasil: o caso da assistência social

Aldaíza Sposati
cedest@sposati.com.br

questões iniciais

- alcance do modo de institucionalização da seguridade social no Brasil
 - conceito x polissemia
 - desmercadorização
 - múltiplas institucionalidades e dispositivos
- unidade de gestão?
 - múltiplos órgãos e dispositivos

marcos de cobertura diferenciados

direito de todos

X

direito condicionado

X

“universalidade de cobertura e do atendimento”

(CF88, artigo 194, inciso I)

- a seguridade social no Brasil, embora constitucionalmente definida, não encontrou, ainda, regência institucional no Estado brasileiro que instale sua unidade de gestão ou de alcance de direitos sociais

- **marca da institucionalidade das políticas sociais no Brasil - institucionalidade marcada por trajetórias isoladas da inclusão na agenda pública a partir de conjunturas e interesses de forças sociais em disputa.**

- a unidade da gestão orçamentária que distingue – em receitas e despesas – o orçamento da seguridade social do orçamento do Tesouro, não reflete a existência de gestão da seguridade que produza atenção unificada dos usuários e a seus direitos.

1º desafio

- **relação entre seguridade social e inclusão social**
- **desafios para superar a ausência de inclusividade entre as três políticas sociais que compõem a seguridade social brasileira: a previdência social, a saúde e a assistência social.**

- **a ausente inclusividade institucional do modelo de seguridade brasileiro**

- diversidade no processo de institucionalização das políticas que compõem a seguridade social no aparato organizacional do Estado e nos entes federativos;

- diversidade de critérios de inclusão de usuários entre as três políticas que compõem a seguridade brasileira: previdência social, saúde e assistência social;

- diversidade de trajetória de alcance e o modo de desmercadorização de cada uma das três políticas que compõem a organicidade social brasileira, distinguindo-as entre o campo público, privado e a mediação do filantrópico;

- diversidade do modelo de gestão de cada política em um estado de modelo federativo o que resulta em graus diversos de institucionalidade em regiões, estados e cidades;

- diversidade do campo de institucionalização dos direitos dos usuários que flui entre direitos trabalhistas, direitos humanos e direitos sociais;

- **diversidade de modos de operação de cada política entre serviços, benefícios e seus modelos de cobertura;**

- natureza dos nexos e de pontes entre as três políticas no ambiente de direito à seguridade social.

- **forte distinção na estabilidade e modo de inclusão de cada uma das três áreas na agenda e na institucionalidade estatal**

- previdência social é política federal que se relaciona com empresários e segurados, enquanto saúde e assistência social são políticas federativas.

pontos comuns e diversos na institucionalidade

- **regulação da ação privada**
- **democratização da gestão**
- **vida encurtada do Conselho de Seguridade Social**
- **complexa mediação da filantropia e da isenção da contribuição à previdência através da cota patronal**

- convívio de formas diferenciadas com os usuários entre as três políticas
- mediação da rede bancária pública (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) e a rede privada de casas lotéricas

- **mediação das iniciativas da filantropia em seus serviços próprios conveniados ou pela gestão de serviços antes estatais (saúde) e assistência social**

- **inclusividade institucional na seguridade social brasileira é tarefa complexa que exige a adoção de mecanismos de registros ainda inexistentes**

- **condicionada inclusão de usuários/demanda na seguridade social brasileira**

previdência social

- **beneficiários individualmente a partir de:**
 - a) situação de trabalho**
 - b) contribuição mensal**

**universalidade = pleno emprego +
contribuição**

evolução da participação dos segurados na Previdência da PEA*

	1995	1998	2002	2004**	2005**
Segurados					
Segurados Contribuintes					
Empregado com Carteira(inclusive domestico)	31,19	30,42	31,21	32,44	33,05
Empregado sem carteira(inclusive domestico)	1,38	1,67	2,05	2,18	2,42
Autônomos Contribuintes	4,01	3,49	2,84	2,94	2,95
Funcionários Públicos (inclusive Militares)	6,09	6,45	6,11	6,34	5,99
Empregador - Contribuinte	2,63	2,36	2,23	2,25	2,29
Subtotal	46,11	44,39	44,44	46,15	46,7
Segurados - Especiais Potenciais***	10,17	9,23	8,88	8,76	8,92
Total	56,28	53,62	53,32	54,91	55,62

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados de PNAD/IBGE: 1995,1998,2002,2004, 2005.

OBS: * A população economicamente ativa corresponde a: Homens com idade entre 16 e 59 anos e Mulheres com idade entre 16 e 54 anos que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

** Em 2004 a PNAD foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território Nacional. Por causa da influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando a cobertura geográfica anterior a 2004.

*** Foram considerados segurados especiais potenciais os homens com idade entre 16 e 59 anos e mulheres com idade entre 16 e 54 anos

- **Brasil 37 milhões de empregos formais (MTE)**
- **cerca de 55% da força de trabalho**
- **pleno emprego ?????**

- natureza de cobertura da previdência social



- reposição, o menor do salário



- renda para consumo (direito trabalhista)

saúde

- direito social destinado virtualmente a todos
- relação oferta x demanda
- relação quantidade x qualidade

inclusão na saúde

- **atenção x prevenção**
- **disponibilidade por território**
- **necessidade diferenciadas:**
 - **ciclo de vida**
 - **segmentos**
 - **inclusão de síndromes**
- **intervalo entre características de demanda x oferta**

assistência social

Qual é sua demanda?

- tradicional – medida pelos atendimentos (indivíduos) / ausência de análise da população demandatária (alívio da pobreza/miséria)
- nova demanda – proteção social básica e especial para afiançar seguranças sociais: acolhida, convívio, rendimentos, redução de danos

campo da proteção social para além da legislação do trabalho

- família
 - envelhecimento
 - alteração do padrão da família
 - inserção da mulher x cuidados familiares
- vitimizações de violência
- esgarçamento do perfil relacional
- precarização de renda

- **benefícios – seleção por teste de meios**
 - **transferência de renda**
 - **bolsa família**
 - **11,1 milhões de famílias**
 - **10 bilhões de reais ano**

- **benefícios – seleção por teste de meios**
- **BPC – 2,8 milhões de idosos e pessoas com deficiência cobertos**
- **gastos: 11,5 bilhões de reais ano**
 - 5,6 bilhões de reais para idosos
 - 5,9 bilhões de reais para pessoas com deficiência

- **benefícios – por requisição**
- **RMU – 440 mil beneficiários**
 - 310 mil por deficiência
 - 130 mil por idade
- **gastos: 2 bilhões ano**

cobertura do BPC população idosa

população idosa	BPC	
17.600.000	1.183.840	
97%	6,72%	
pop.idosa + de 65 anos rural e urbana		
9.935.100	1.183.840	
	11,90%	
pop.idosa + de 65 anos urbana		
8.113.616	1.183.840	
	14,5%	

cobertura sobre população com deficiência

população com deficiência		
26.072.233	1.293.645	
14%	4,96%	

cobertura sobre população brasileira

total	BPC	
184.184.264	2.508.750	1,4%

ORÇAMENTO PARA 2007 DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

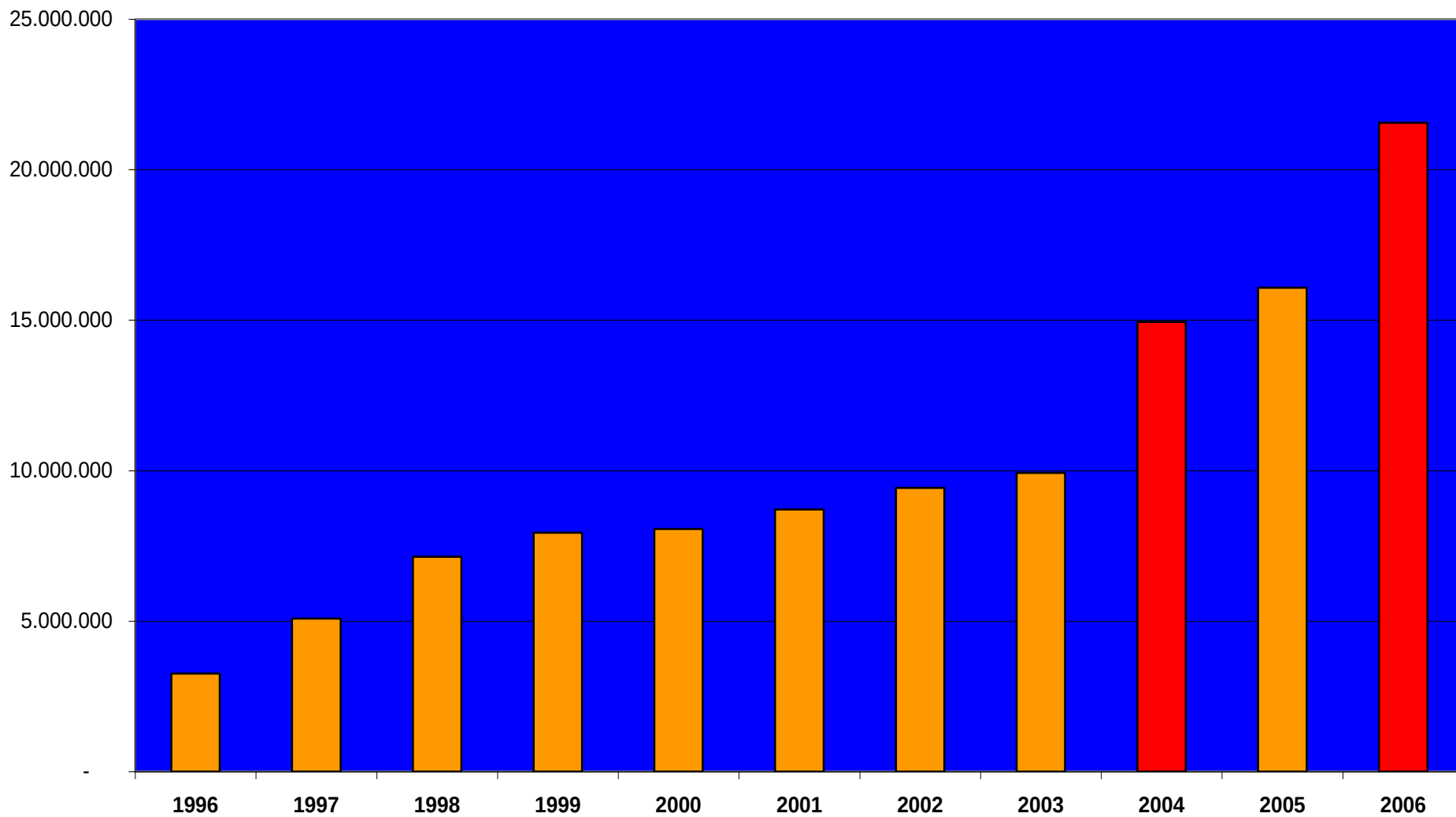
R\$ 1,00

Secretaria / Programa / Ação		Dotação 2.007
1 - Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS		14.856.213.292
0068 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil		375.096.529
091B	Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho (Este recurso atende famílias com renda superior aos critérios do Bolsa Família, que, no ano passado, começou a pagar o auxílio financeiro do Peti)	58.750.000
2060	Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho (recursos repassados a municípios para realização de atividades no turno em que a criança na está na escola)	316.346.529
0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes		48.732.228
2383	Recursos são repassados a estados e municípios para proteção social às crianças e aos adolescentes vítimas de Violência, abuso e exploração Sexual e suas Famílias	48.732.228
1006 Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome		3.500.000
6877	Capacitação de Agentes Públicos e Sociais em Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Os cursos presenciais e a distância são realizados por instituições de ensino superior selecionadas por meio de licitação pública)	3.500.000
1133 Economia Solidária em Desenvolvimento		27.545.000
4963	Promocão da Inclusão Produtiva	27.545.000
1384 Proteção Social Básica (atua de forma preventiva, por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários)		14.189.439.828
0561	Renda Mensal Vitalícia por Idade (A concessão foi extinta em 1996, com isso não há mais inclusão no programa, mas o pagamento continua sendo feito aos seus beneficiários)	563.947.114
0565	Renda Mensal Vitalícia por Invalidez (A concessão foi extinta em 1996, com isso não há mais inclusão no programa, mas o pagamento continua sendo feito aos seus beneficiários)	1.324.440.818
0573	Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa - LOAS	5.660.829.312
0575	Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência - LOAS	5.983.466.788
0886	Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social (Programa Agente Jovem, destinado a adolescentes de 15 a 17 anos)	87.598.000
2583	Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa	12.557.960
2589	Serviços de Concessão e Revisão de Benefícios de Prestação Continuada	10.000.000

2A60	Serviços de Proteção Social Básica às Famílias (Recursos para o funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social – Cras. Esses espaços funcionam como entrada do Sistema Único de Assistência Social – Suas - e são voltados às famílias, à integração da comunidade e à realização de projetos de geração de trabalho e renda)	197.764.800
2A61	Serviços Específicos de Proteção Social Básica (recursos para creches, centro de convivência de idosos e capacitação de jovens)	242.215.640
2B30	Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Básica (recursos são destinados à melhoria do atendimento, como equipamentos, construção e reformas)	105.345.000
869L	Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação de Bolsa a Jovens de 15 a 17 Anos em Situação de Vulnerabilidade Social - Agente Jovem	1.274.396
1385	<i>Proteção Social Especial (atendimento a pessoas e famílias em situação de risco pessoal e social – que tiveram os seus direitos violados – por ocorrência de abandono, maus-tratos, etc...)</i>	201.809.707
2A65	Serviços de Proteção Social Especial à Família (Recursos para o funcionamento dos Centros de Referência Especial de Assistência Social)	45.434.707
2A69	Serviços Específicos de Proteção Social Especial (recursos para o funcionamento de abrigos para idosos e centros de atendimento de pessoas com deficiência, como as Apaes)	78.000.000
2B31	Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial (recursos são destinados à melhoria do atendimento, como equipamentos, construção e reformas)	78.375.000

GASTO DA UNIÃO COM A FUNÇÃO 8

Gasto da União com a Função 8 (Assistência Social)



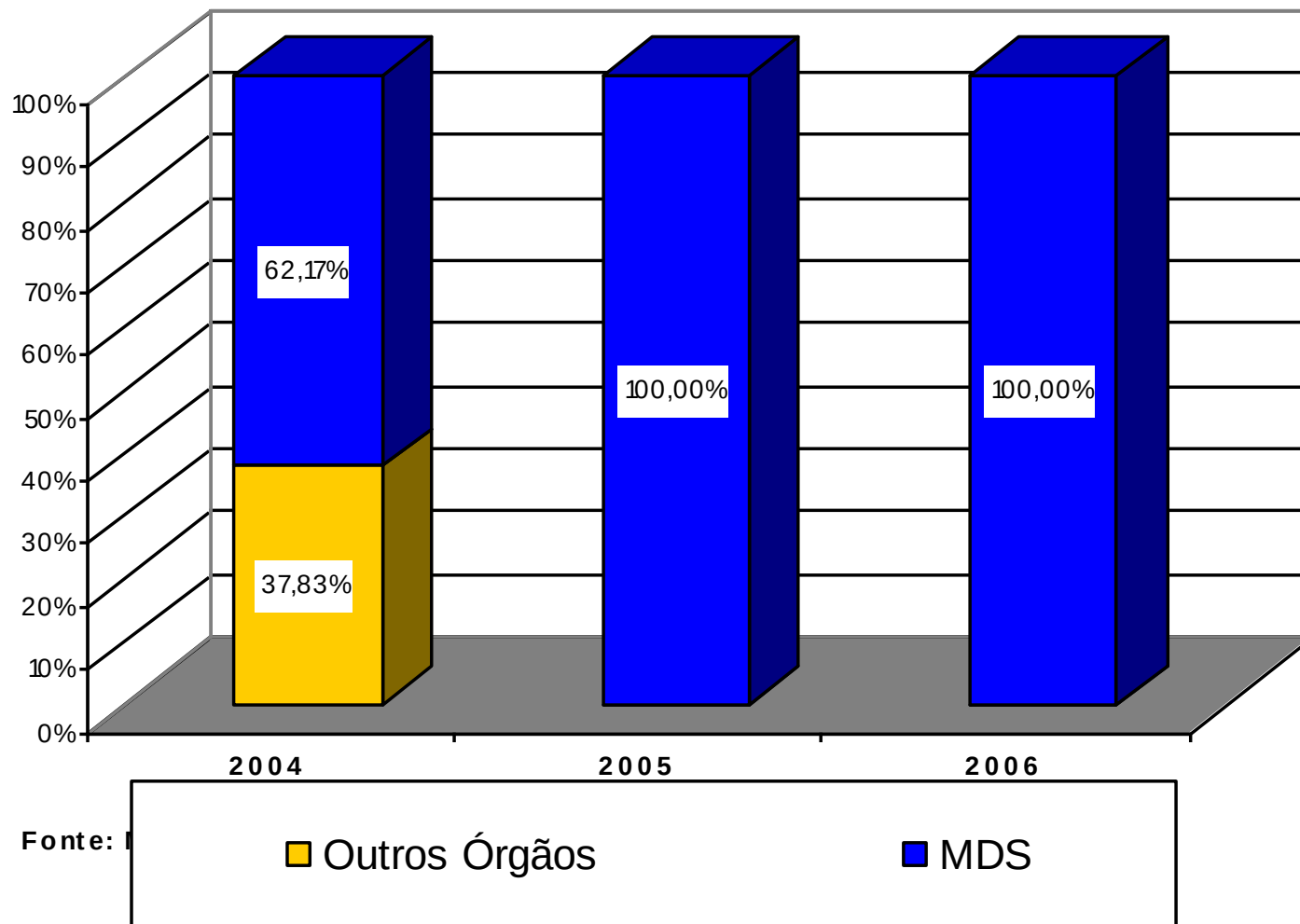
Fonte: MF/STN (valores constantes de dez. 2006)

Gasto Federal com Assistência Social: Renúncias Tributárias

	2001	2002	2003	2004
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS	4.551	4.376	3.335	3.627
Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos	1.997	1.875	930	1.291
Rendimentos Isentos de IRPF	2.280	2.101	2.089	2.098
Programa de Alimentação do Trabalhador	189	170	157	101
Doações a Entidades sem Fins Lucrativos	70	155	89	47
Fundo de Direito da Criança e do Adolescente	14	59	63	75
Automóveis para Deficientes Físicos	-	15	7	15

Fonte: MF/SPE. Elaboração própria com valores deflacionados pelo IGP-DI.

Dispersão do Gasto da União com a Função Assistência Social entre os Órgãos de Governo



Comparação do Gasto da União com a Função Assistência Social

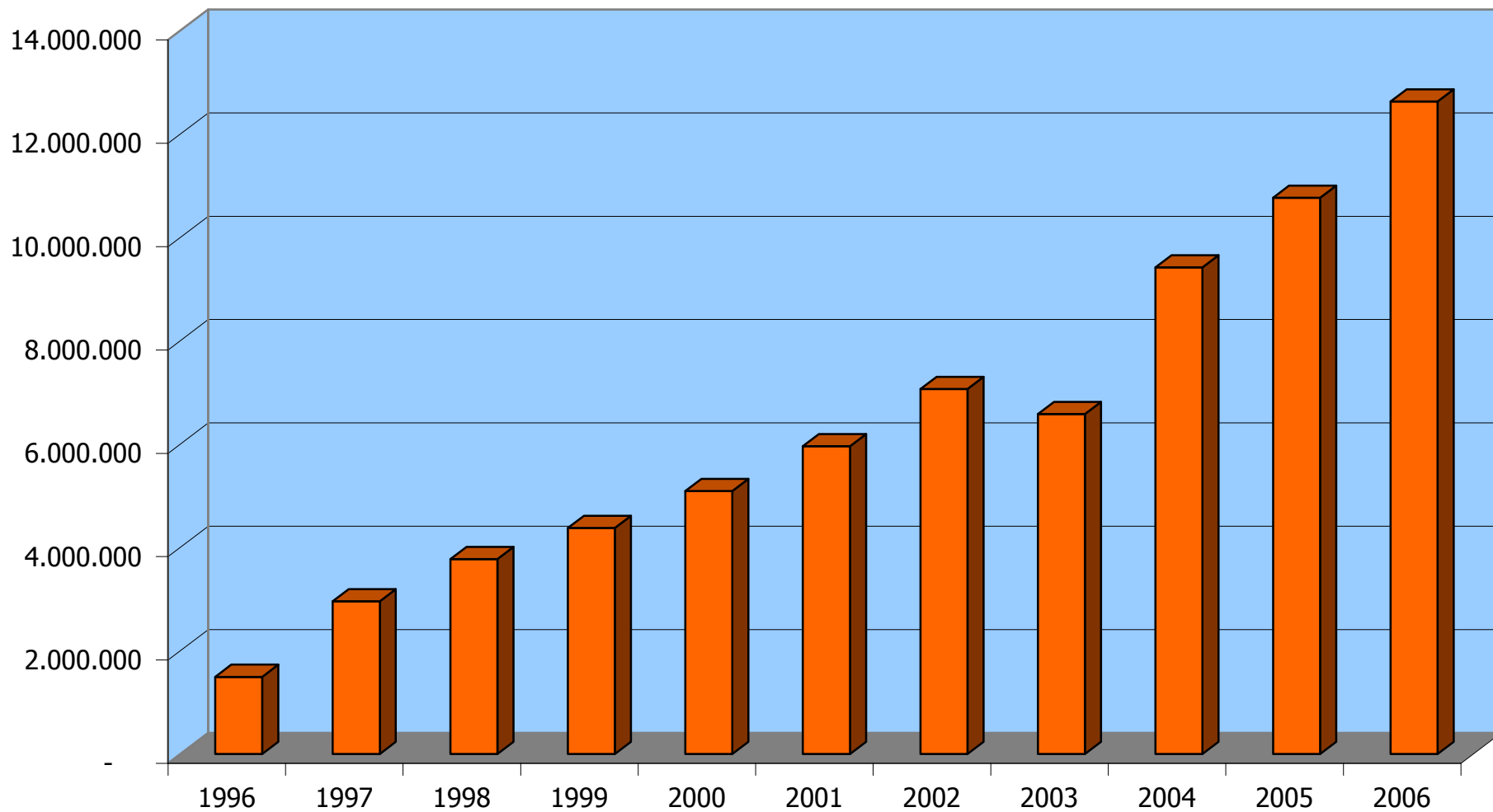
com o PIB, o Gasto Social Direto e a Seguridade Social

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
Percentagem do PIB	0,44%	0,48%	0,54%	0,78%	0,82%
Percentagem do Gasto Social Direto	5,32%	5,63%	6,03%	6,52%	5,51%
Percentagem da Seguridade Social	3,50%	3,71%	4,25%	6,10%	6,09%

Fonte: MF/SPE. Elaboração própria com valores deflacionados pelo IGP-DI.

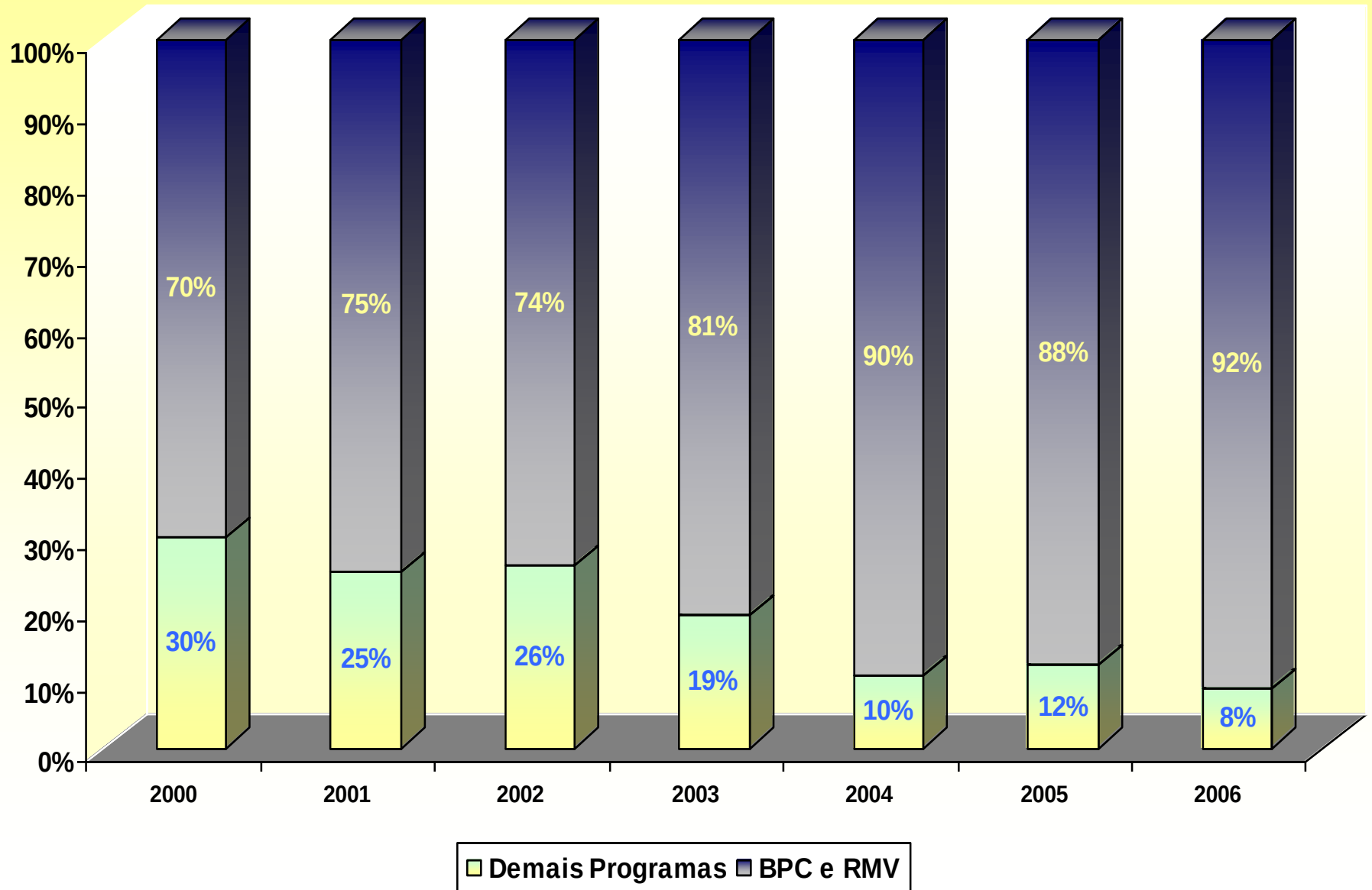
Financiamento da Assistência Social									
Fontes	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	Média sobre total	Variação 99/05
1. Recursos Provenientes de Impostos	4,4%	1,5%	9,2%	4,3%	1,5%	3,7%	6,3%	4,4%	43,1%
2. Contribuições Sociais	88,2%	90,8%	88,6%	80,4%	85,1%	63,3%	62,7%	79,9%	-28,9%
2.1 Contribuições dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	—
2.2 Contribuição Sobre o Lucro (Csl)	12,5%	2,1%	0,4%	2,5%	0,5%	2,3%	0,9%	3,0%	-92,9%
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	75,7%	87,2%	88,2%	77,9%	84,7%	61,0%	61,8%	76,7%	-18,4%
3. Outras Fontes	0,5%	7,7%	0,2%	0,5%	0,2%	0,2%	0,4%	1,4%	-20,3%
4. Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza	0,0%	0,0%	2,0%	14,8%	13,2%	32,8%	30,6%	13,3%	
5. Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	6,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	—
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	—
R\$ milhões correntes	3.231	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	—	—

BRASIL: Evolução dos Gastos do FNAS (valores constantes de 2006)

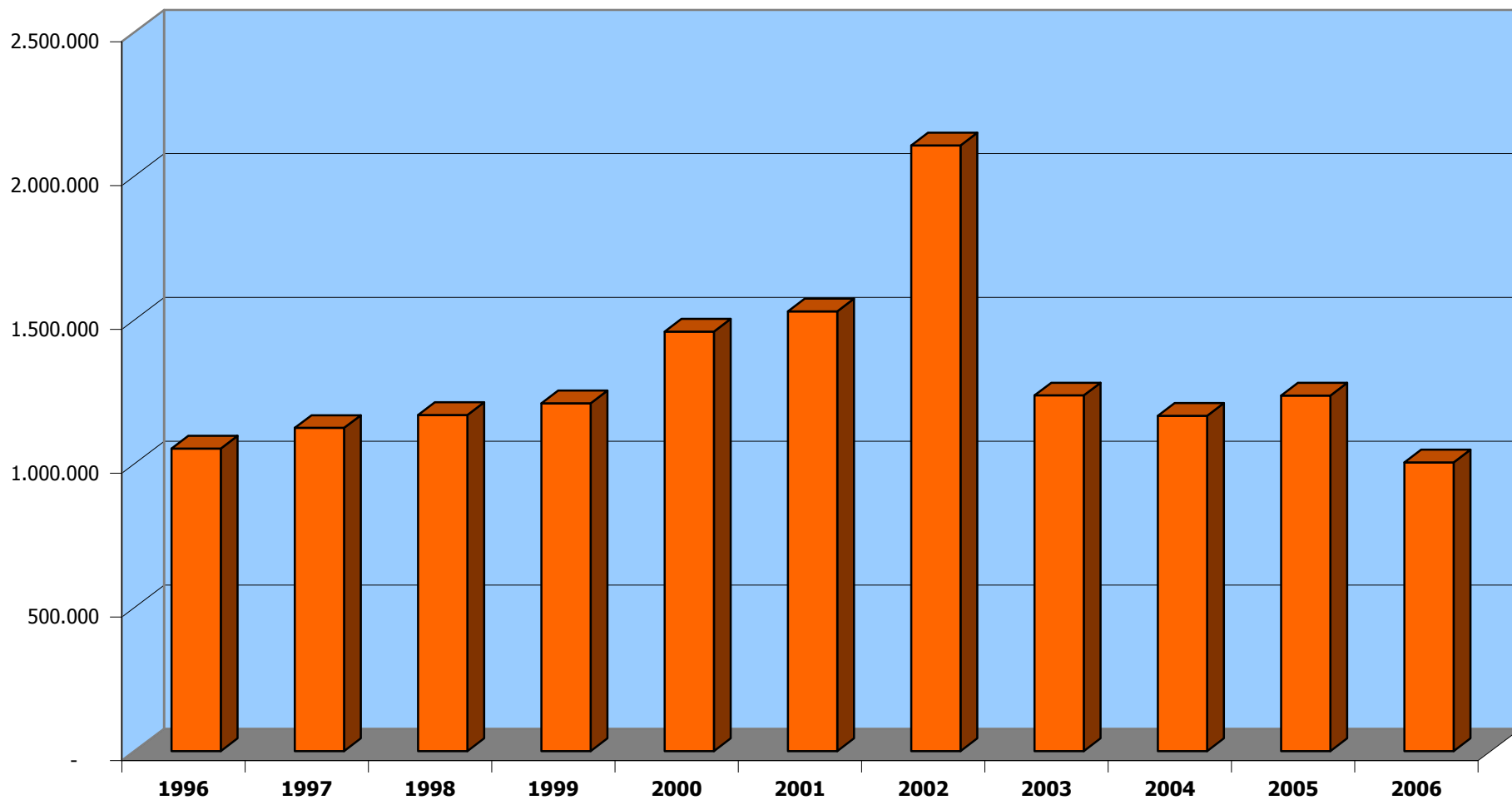


Fonte: MDS/FNAS

Destino dos Recursos do FNAS BPC, RMV e demais Programas

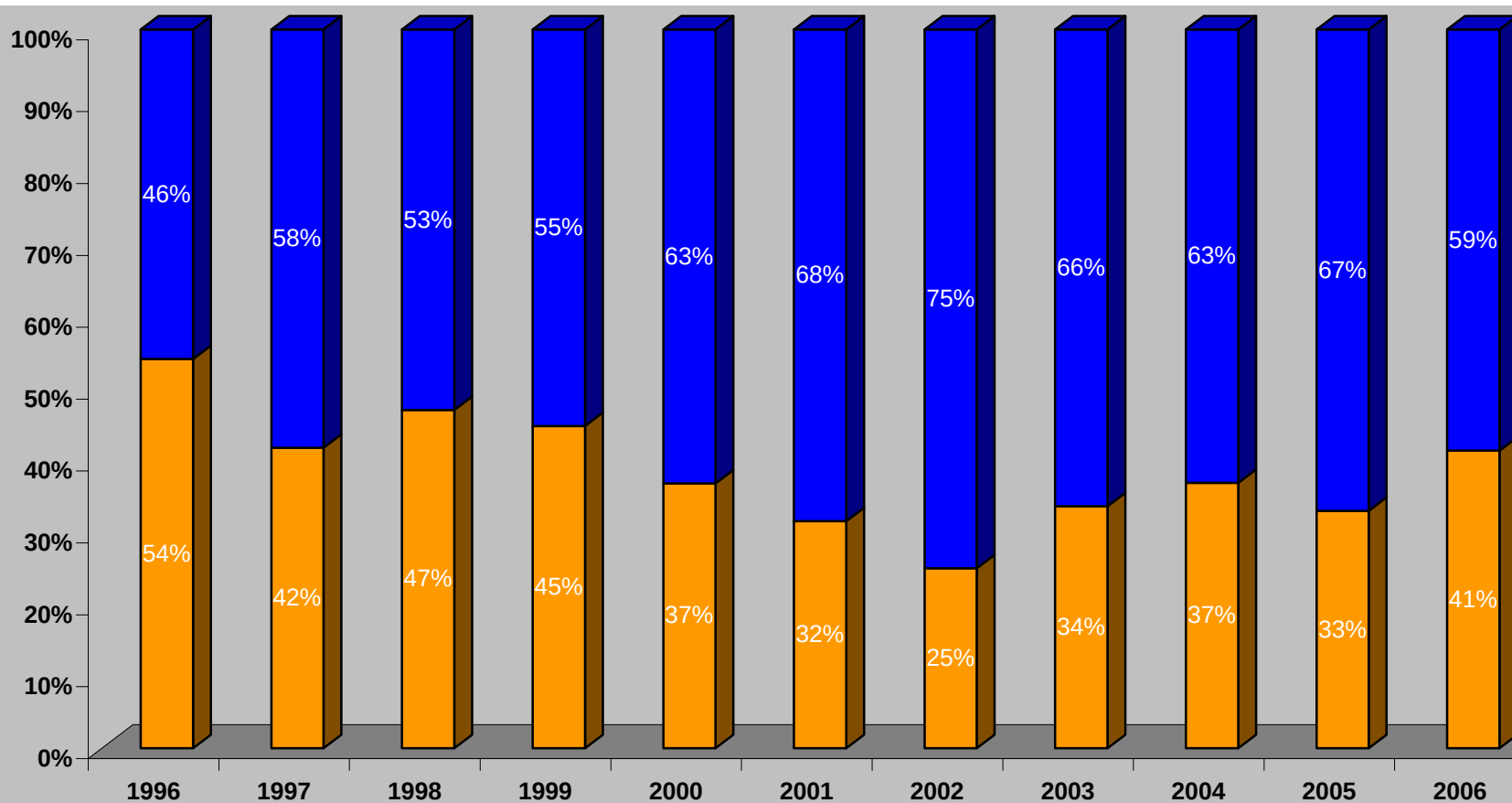


**Evolução dos Gastos do FNAS sem os Recursos do BPC/RMV
(Valores constantes de 2006)**



Fonte: MF/STN

**Brasil: Total de Recursos Gastos pela União com a Função Assistência Social
Alocados no FNAS e fora do FNAS**



Fonte: MF/STN

■ Recursos Alocados Fora do FNAS ■ Recursos alocados no FNAS

GASTO FEDERAL COM ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS

Comparação do Gasto Federal com Assistência Social - FNAS com o PIB,

o Gasto Social Direto, a Seguridade Social e o Gasto com Assit. Social (função 8)

Itens	Anos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Percentagem do PIB		0,30%	0,36%	0,36%	0,49%	0,55%	0,54%
Percentagem do Gasto Social Direto		2,08%	1,70%	2,50%	3,31%	3,69%	
Percentagem da Seguridade Social		2,39%	2,78%	2,82%	3,85%	4,08%	4,68%
Percentagem da Assist. Social (função 8)		68,40%	51,80%	66,30%	63,10%	66,96%	58,60%

Fonte: MF/STN e FNAS.

Financiamento da Política de Assistência Social

FNAS: Execução da Despesa por Fontes de Financiamento - 1996 a 2005

(Participação Relativa)

[illegible]

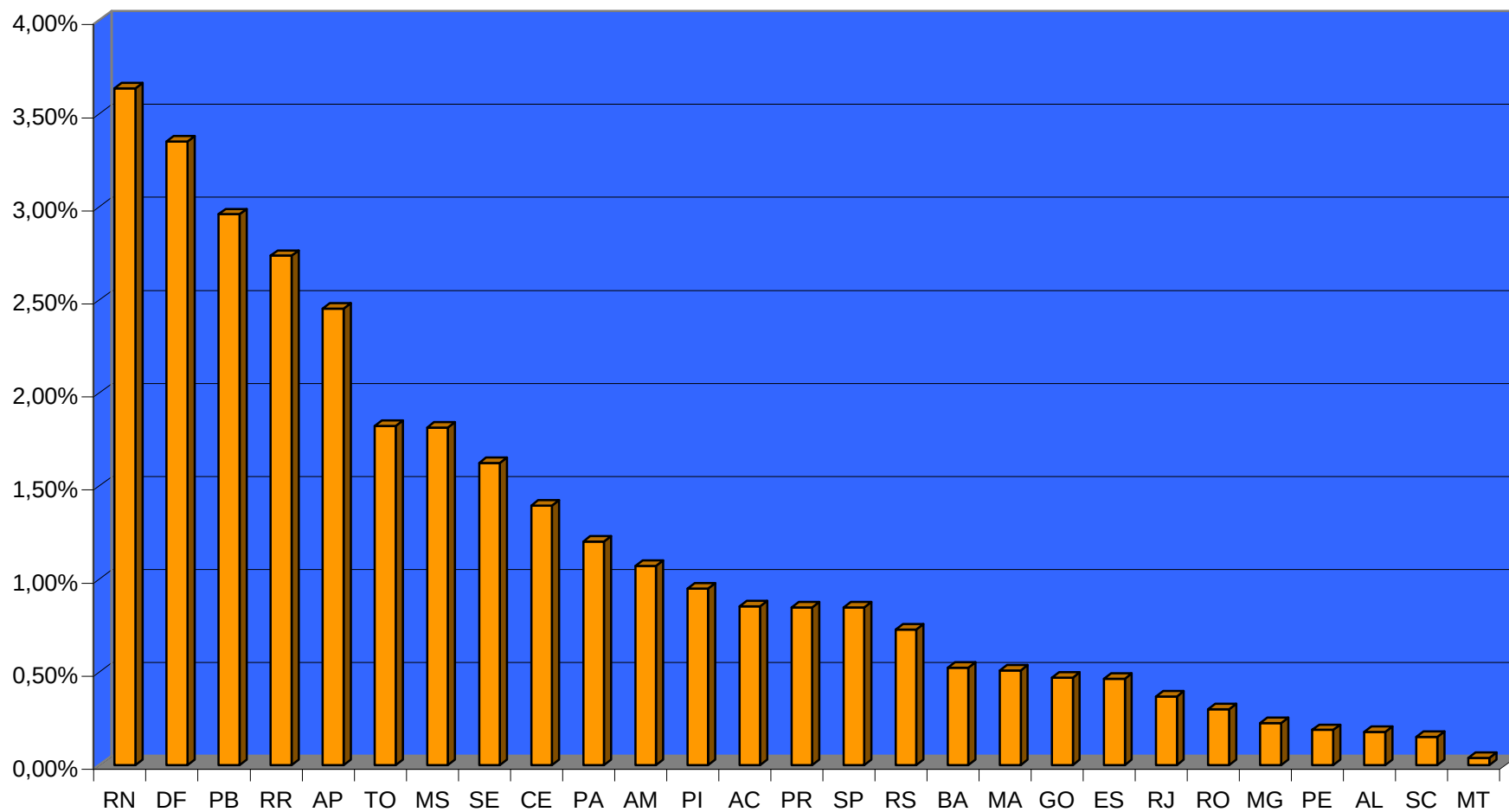
Participação Relativa da Função Assistência Social na Despesa Total dos Estados Brasileiros - 2002 a 2006

Ano	Despesa com a Função Assistência Social	Despesa Total dos Estados	Função 8 / Despesa Total
2002	2.759.988.102	280.945.633.616	0,98%
2003	2.526.612.589	249.269.730.875	1,01%
2004	1.789.414.975	258.453.512.792	0,69%
2005	2.277.818.574	278.239.315.702	0,82%
2006	2.545.851.013	305.870.766.916	0,83%

Nota: Expurgadas as Transf. do FNAS e de Transf. de Conv. da União Dest. A Programas de Assist. Social

Valores Constantes de Dez. 2006 - IGP-DI/FGV

**Participação Relativa dos Gastos Estaduais com a Função Assistência Social
Frente a Despesa Total - 2006**



Fonte: MF/STN

Brasil: Evolução da Despesa dos Estados Brasileiros com a Função Assistência Social

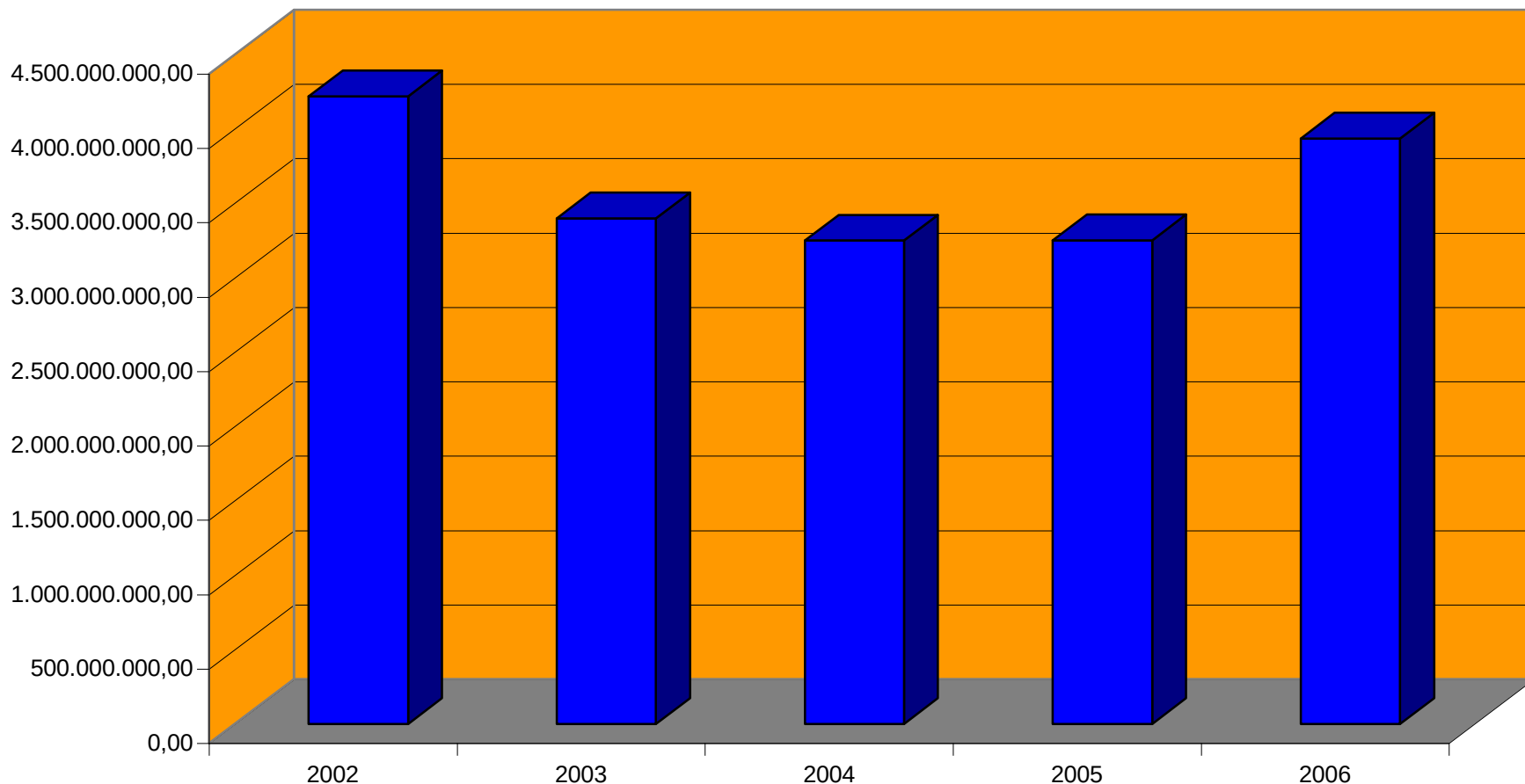
2002 = 100

estado	2002	2003	2004	2005	2006
AC	100	49	119	116	138
AL	100	107	36	27	30
AM	100	84	77	141	139
AP	100	161	135	182	214
BA	100	142	54	80	107
CE	100	81	90	78	88
DF	100	180	170	188	199
ES	100	65	134	149	231
GO	100	120	12	15	11
MA	100	84	58	49	64
MG	100	78	71	84	105
MS	100	86	54	57	47
MT	100	46	35	27	6
PA	100	100	113	137	139
PB	100	77	96	141	192
PE	100	44	9	16	17
PI	100	54	5	40	28
PR	100	64	49	111	131
RJ	100	74	89	71	79
RN	100	84	90	110	107
RO	100	143	86	(15)	153
RR	100	237	73	62	132
RS	100	82	82	79	84
SC	100	83	10	7	38
SE	100	72	125	117	176
SP	100	81	65	112	130
TO	100	74	54	76	103
TOTAL	100	92	65	83	93

Fonte: MF/STN - Valores Deflacionados pelo IGP-DI/FGV de 2006

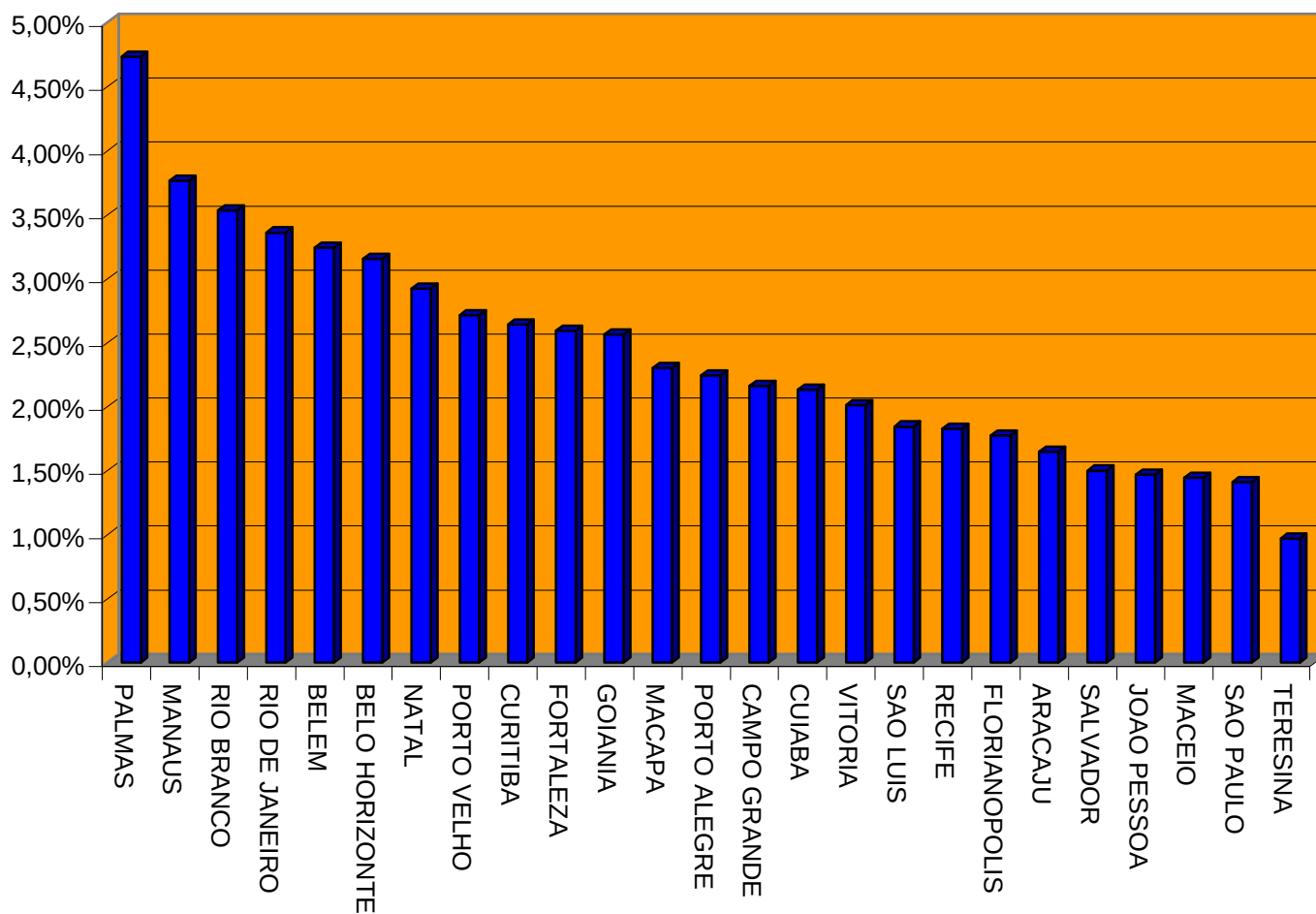
Nota: Expurgadas as Transf. do FNAS e de Transf. de Conv. da União Dest. A Programas de Assi

Gasto Total dos Municípios Brasileiros - 2002 a 2006
(Total de municípios = 92,77% (2002); 90,18 (2003); 77,10 (2004); 78,01 (2005) e 86,43% (2006))



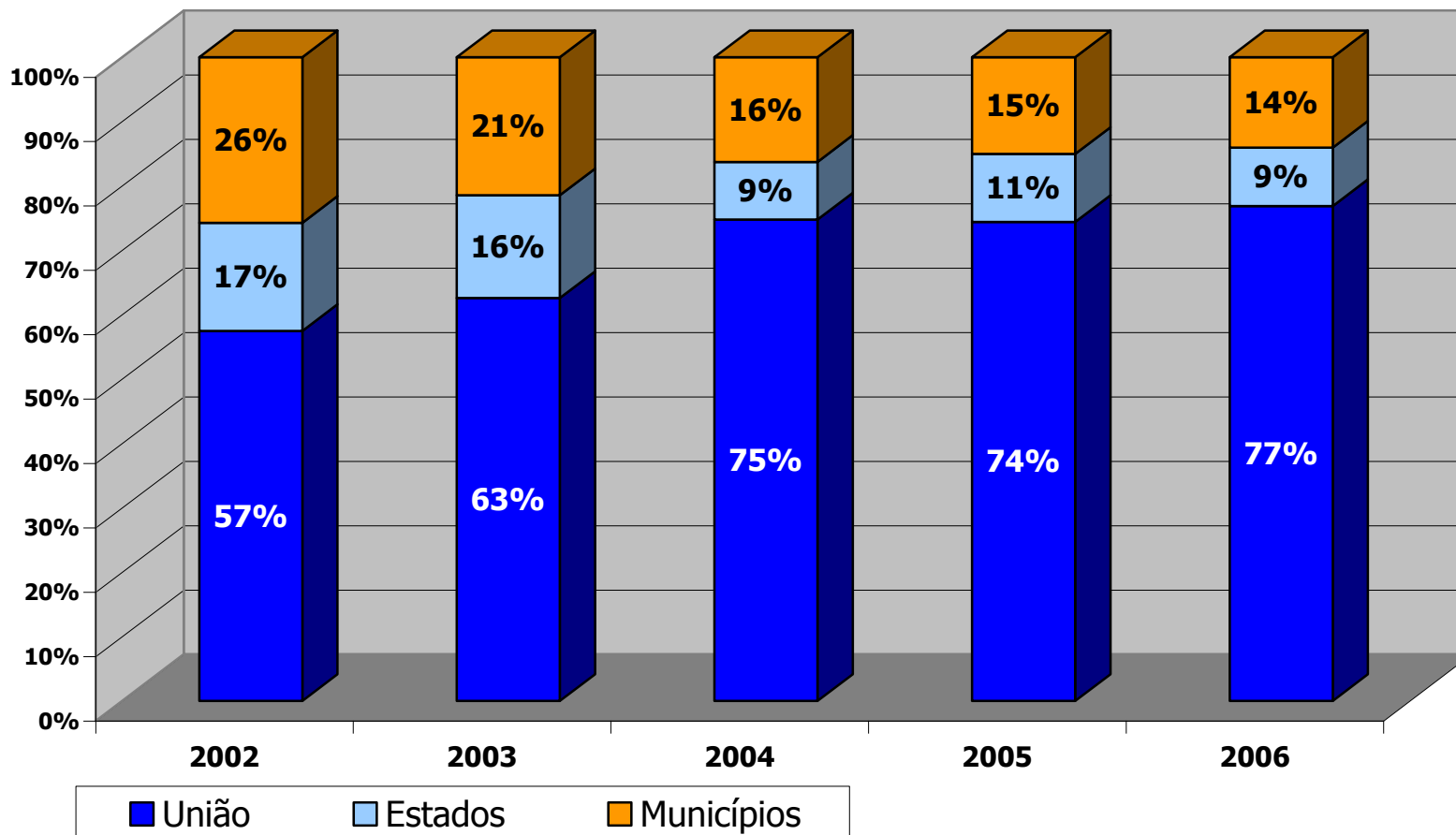
Fonte: MF/STN - expurgada no gasto as transferências do FNAS e Recursos da União para convênios de assistência social

**Participação Relativa dos Gastos das Capitais dos Estados Brasileiros
com a Função Assistência Social Frente a Despesa Total - 2006**



Fonte: MF/STN

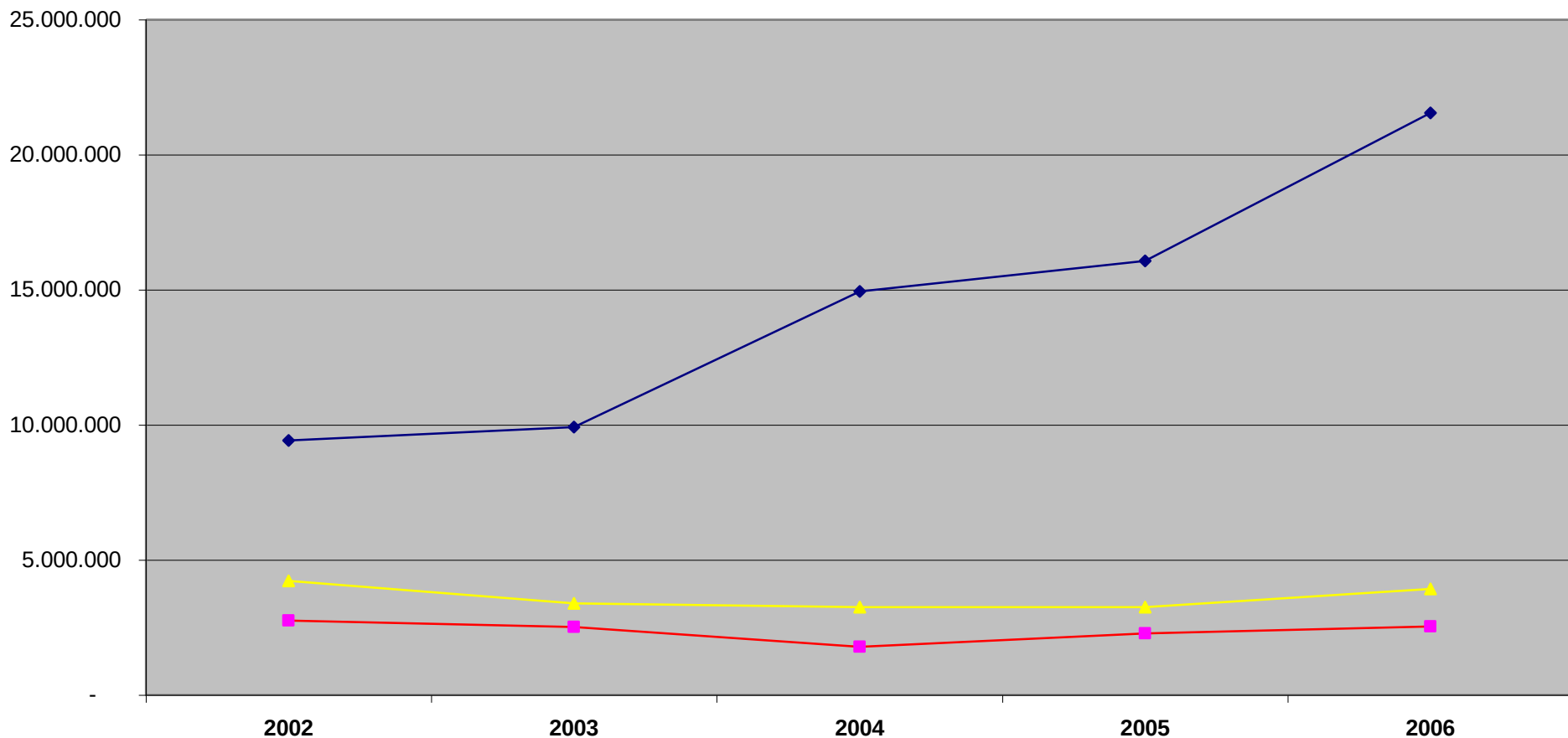
Participação dos 3 Níveis de Governo no Financiamento da Função Assistência Social (Expurgadas as Transf. da União)



Fonte: MF/STN - Total de Municípios: 2002 (92,77%); 2003 (90,18%); 2004 (77,10%); 2005 (78,01%) e 2006 (86,43%)

Evolução dos Gastos das Três Esferas de Governo com a Função Assistência Social - 2002 a 2006

Valores = R\$ mil



Fonte: MF/STN

◆ Gasto Total da União com a Função Assistência Social
▲ Gasto Total dos Municípios com a Função Assistência Social
■ Gasto Total dos Estados com a Função Assistência Social