

O papel do plano Brasil sem miséria na política governamental e no orçamento público federal: a gestão da pobreza no governo Dilma Rousseff¹

The role of the Brazilian plan without misery in government policy and in the federal public budget: the management of poverty in the Dilma Rousseff government

DOI: 10.46814/lajdv2n6-027

Recebimento dos originais: 01/09/2020

Aceitação para publicação: 30/10/2020

Ana Paula Ornellas Mauriel

Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP); Pós-Doutora em Serviço Social (UFRJ)
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, s/n, bloco E, sala 511, campus Universitário do
Gragoatá, São Domingos, Niterói/RJ - CEP 24210-201

E-mail: apmauriel@gmail.com

Natália Tuler Godinho

Mestre em Serviço Social e Desenvolvimento Regional (UFF)
Prefeitura de Nova Friburgo

Rua Sete de Setembro, 457 - Lumiar, Nova Friburgo, RJ. CEP: 28.616-115

E-mail: nataliatuler@rocketmail.com

RESUMO

O trabalho tem como objetivo apresentar uma análise dos resultados da pesquisa que envolve o Plano Brasil Sem Miséria, principal medida social do governo Dilma Rousseff, com base no Orçamento Público Federal. Para isso, inicia com breves reflexões sobre o contexto de criação do Plano e sua caracterização geral. Em seguida, apresenta os dados sobre os recursos envolvidos e as ações que compõem o Plano, mostrando qual sua composição na base orçamentária.

Palavras-Chave: Política social, Pobreza, Orçamento, Plano Brasil sem Miséria.

ABSTRACT

The work aims to present a analysis of the results of research that involves the Brazil Without Poverty Plan, as the main social measure of Dilma Rousseff's administration, based on Federal Public Budget. To do this, start with brief reflections on the context of creating the Plan and its general characteristics. Then presents information about the resources involved and the actions that make up the plan, showing which constituted the base budget.

Keywords: Social policy, Poverty, Budget, Brazil without Misery Plan.

¹ Esse artigo foi resultado da pesquisa "Financiamento das ações de combate à pobreza no governo Dilma Rousseff" finalizada em 2015, que contou com bolsa PIBIC/CNPq e publicado nos Anais da VII Jornada Internacional Políticas Públicas, UFMA, 2015.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho tem por objetivo apresentar alguns dos resultados obtidos através da pesquisa sobre financiamento das ações de combate à pobreza no Brasil no governo Dilma Rousseff, trazendo como foco dados sobre o Plano Brasil Sem Miséria, principal medida social do atual governo, lançado em junho de 2011.

Para isso, o texto inicia com breves reflexões acerca do contexto de criação do Plano e suas principais ramificações, apontando, em particular, para a relação entre a concepção de política social hegemônica e a estabilização econômica pela via do atrelamento entre política fiscal e gestão orçamentária. Essa relação perniciosa vem trazendo como tendência investimentos em programas assistenciais focalizados – particularmente a transferência de renda condicionada, ou como vem sendo apelidada de dimensão “não contributiva” da proteção – cuja funcionalidade, longe de indicar um novo horizonte de desenvolvimento, tem sido facilitar o financiamento da estabilidade econômica e a recuperação do capital (BOSCHETTI, 2012).

Num segundo momento, o texto apresenta uma análise dos recursos das Ações-título que compõem o Plano Brasil Sem Miséria na atual base orçamentária, apontando como algumas das principais mudanças no processo orçamentário no governo Dilma, com a reestruturação do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, que redimensiona a lógica de alocação dos programas e a definição de suas respectivas ações, dificultam a busca de dados. E, embora se perceba uma reiteração das metas fiscais e a priorização da estabilização econômica e da honra aos juros da dívida, tal como no governo Lula, tais mudanças vêm mostrar a necessidade de acompanhamento das contas públicas, haja vista que o lançamento dos recursos com as ações do Plano Brasil Sem Miséria envolvem diretamente os recursos vinculados à Política Nacional de Assistência Social, corrompendo ainda mais a concepção orçamentária da Seguridade Social, tal como consta na Constituição de 1988.

2 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E SUAS PRINCIPAIS RAMIFICAÇÕES: metamorfoses do neoliberalismo e gestão da pobreza no Brasil pós-crise 2008-09

A atual configuração da política social brasileira é produto de mais de duas décadas de contrarreformas econômicas e políticas², conseqüentes de ajustes neoliberais no país que se constituíram em tentativas conservadoras de resposta à crise estrutural, que teve sua última manifestação mais contundente em 2008/09 e que vem se arrastando até os dias de hoje.

² Considera-se contrarreforma nos termos de Behring (2008) medidas que ao invés de ampliar direitos sociais pelo aumento de recursos públicos para serviços públicos, restringem os direitos sociais pela transferência de enormes parcelas do fundo público para a reprodução do capital por diversos meios, como por exemplo, a Desvinculação de Recursos da União (2011).

Segundo Castelo (2013), o debate sobre uma suposta ruptura com os princípios neoliberais no Brasil se reforça justamente nesse momento de crise, no segundo mandato do governo Lula, quando alguns áulicos do governo tomaram medidas que romperiam com os fundamentos da política econômica neoliberal, adotando a agenda do novo desenvolvimentismo³.

Filgueiras (2012) aponta que tais mudanças já estavam em curso desde 2006, pois a permanência da conjuntura internacional favorável, com redução da vulnerabilidade externa conjuntural do país, fez com que o governo Lula, a partir de então, flexibilizasse as medidas que conformavam o tripé macroeconômico (juros, câmbio e moeda), reduzindo as taxas de juros e as metas do superávit primário, fazendo intervenções cambiais para formação de reservas internacionais, além do reforço de outras medidas que já vinham sendo implementadas – como o aumento do salário mínimo acima da inflação, ampliação das políticas sociais assistenciais associadas ao acesso ao crédito e ao consumo, aumento de investimentos na infraestrutura (PAC) e uma política habitacional de acesso ao crédito para casa própria para segmentos de mais baixa renda (Minha Casa Minha Vida).

Tais medidas, mais um forte apoio da mídia oficial, fizeram crer que a economia brasileira havia superado o padrão neoliberal, apontando para um novo horizonte de desenvolvimento econômico do país. Porém, com o estouro da crise mundial em 2008 o cenário internacional se transformou. A partir daí, a entrada de capitais externos se reverteu e as taxas internacionais de juros deixaram de cair. Logo, as economias periféricas tiveram que conviver com forte instabilidade cambial, pressões inflacionárias, redução no estoque das reservas internacionais (CARCANHOLO, 2011). E isso não demorou a rebater no Brasil.

O governo Dilma, diferente do seu antecessor, passou a conviver com um cenário internacional menos favorável. A crise e a estagnação econômica vem fazendo com que a fórmula econômica que se manteve no segundo mandato de Lula não seja mais tão exitosa quando aplicada no atual governo. Para Filgueiras (2013), as consequências se expressam

na sua menor capacidade de arbitrar interesses antagônicos e na piora de todos os indicadores macroeconômicos, a começar pelo balanço de pagamentos, com retorno dos déficits na balança comercial e o crescimento acelerado do déficit na conta de transações correntes. Com isso, a vulnerabilidade externa conjuntural voltou a crescer, o câmbio se desvalorizou, a inflação cresceu, assim como a dívida pública, e as taxas de crescimento do PIB voltaram aos piores níveis dos governos FHC. Adicionalmente, as mesmas políticas de estímulo à demanda, que surtiram efeito numa conjuntura específica (2009-2010), não têm conseguido reativar a economia através do consumo (FILGUEIRAS, 2013, p.12).

³ Nos termos de Castelo (2013) o novo desenvolvimentismo configura-se como a busca por uma face mais humana para o desenvolvimentismo e para a globalização, almejando a redução de tensões sociais e políticas. Trata-se, nas palavras do próprio autor, de um “projeto político das classes dominantes, cujos objetivos são moldar uma determinada concepção de mundo, para o aprofundamento de uma etapa superior do capitalismo dependente brasileiro”.

Assim, infere-se que o neoliberalismo se metamorfoseou, pois as alterações na gestão da economia foram secundárias e conjunturais, nas questões fundamentais, as quais definem o padrão de acumulação capitalista no país, permaceram as mesmas diretrizes, ou seja, “esta é a nova face do neoliberalismo na América Latina, na qual as políticas econômicas e sociais seguem, em essência, os ditames do pós-Consenso de Washington” (CASTELO, 2013, pag. 122).

Há que se considerar que nessa conjuntura de resposta ao agravamento da crise, a remuneração do capital financeiro não advém só do modelo econômico que privilegia os juros elevados, mas também da subtração do Orçamento Público para a remuneração da dívida pública por vários mecanismos, dentre os principais estão os vinte anos de saque aos recursos da Seguridade Social pela DRU (Desvinculação de Recursos da União)⁴, sob a justificativa de garantir as metas de superávits primários e um sistema tributário injusto que mantém o caráter regressivo com a base dos impostos indiretos (SALVADOR, 2012).

Sob esses novos auspícios neoliberais, escamoteados no governo Lula e mantidos no governo Dilma, a gestão orçamentária atrelada à política fiscal passa a ser um componente fundamental na medida em que financia, via fundos estatais, a regulação do mercado de trabalho com a transferência do fundo público, em proporção crescente, para o financiamento do setor privado, seja quando assume os custos da reprodução da força de trabalho, seja quando repassam somas para os juros da dívida pública, seja quando promove a isenção de impostos ou perdoa dívidas para setores da burguesia industrial e/ou financeira; o Estado (como “depositário” do fundo público) transforma-se, mais do que nunca, em pressuposto geral da acumulação de capital (BEHRING, 2012, p.154/155).

É justamente nessa conjuntura que se reforça o escopo de medidas de combate à pobreza, por meio de um pacote de ações que visa a expansão do bem-estar pela via do consumo promovido, principalmente, pela transferência de renda (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2012; BOSCHETTI, 2012). Contudo, mesmo em menor monta, outras ações de estímulo ao consumo e à renda vêm multiplicando iniciativas de empreendedorismo vinculadas ao consumo popular – programas de crédito popular e economia social -, associados à distribuição de recursos estratégicos - água, luz, acesso a justiça, cotas de cultura, etc.; e ainda se somam ações voltadas a grupos específicos – de gênero, raça e regionais. (MAURIEL, 2013)

O Plano Brasil Sem Miséria é criado justamente nesse contexto⁵. Com foco na extrema pobreza⁶ é colocado no centro da ação governamental, tendo como eixos de ação a transferência de

⁴ Antes Fundo Social de Emergência (desde 1994) e depois Fundo de Estabilização Fiscal. Entre 2005 e 2010 foi expropriado pela DRU do Orçamento da Seguridade Social o equivalente a R\$228.743 bilhões. Esse valor equivaleria a quatro vezes os gastos com a saúde em 2010 e seis vezes o orçamento da assistência social nesse mesmo ano. (BOSCHETTI, 2012, pág. 39/40).

⁵ Criado pelo Decreto n.7.492, de 2 de junho de 2011.

renda, o acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica) e a chamada inclusão produtiva⁷. Cabe salientar que o Plano, predominantemente, agrega iniciativas já existentes em diversos ministérios, Estados, municípios e em parceria com empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, criando poucas ações novas no seu arcabouço organizacional. Assim, funciona muito mais como uma nova forma de gerenciar o que já existe do que como uma nova iniciativa programática.

Por exemplo, o foco nas famílias extremamente pobres não significou o abandono das famílias já inseridas no Programa Bolsa Família, que permaneceram como beneficiárias. Mas as famílias extremamente pobres que ainda não eram atendidas deveriam ser localizadas por busca ativa⁸ e incluídas nos diversos programas de acordo com as suas necessidades. Por isso, no seu lançamento, o Brasil Sem Miséria visava incluir no Bolsa Família mais 800 mil famílias que atendiam as exigências de entrada no programa, mas não recebiam o recurso porque ainda não estavam cadastradas. Outra alteração no que se refere à transferência de renda é o limite do número de crianças e adolescentes com até 15 anos para o recebimento do benefício, que passa de três para cinco crianças. Com a alteração, 1,3 milhão de crianças e adolescentes passariam a ser incluídos no Bolsa Família. Para famílias com cadastro atualizado a inclusão foi automática e passou a valer a partir de setembro de 2011.

Ainda na área de transferência de renda, o governo criou o Bolsa Verde, um programa voltado para as famílias em situação de extrema pobreza que promovam a conservação ambiental nas áreas onde vivem e trabalham. Este programa paga, a cada trimestre, R\$ 300 por família que preserva florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável. O valor é transferido por meio do cartão do Bolsa Família.

No ano seguinte ao lançamento do Plano, é criado o Brasil Carinhoso⁹, cuja ação volta-se também às famílias extremamente pobres, com renda igual ou inferior aos R\$70,00 per capita, e devem possuir no mínimo um filho com idade entre 0 e 6 anos. Configura-se como uma extensão do Programa Bolsa Família, mas com foco nas mulheres, gestantes e primeira infância.

⁶ Segundo o governo federal, o Plano Brasil Sem Miséria é direcionado aos brasileiros que vivem com renda familiar de até R\$ 70 por pessoa. De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 16,2 milhões de brasileiros se encontravam nessa situação na época do lançamento do Plano.

⁷ Em relação à qualificação, a proposta visa atender pessoas de 18 a 65 anos por meio de ações articuladas de governo: Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda; Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa, Minha Vida; Rede de Equipamentos de Alimentos e Nutrição; e coleta de materiais recicláveis; além de ações de microcrédito e orientação profissional.

⁸ Na estratégia da *busca ativa*, as equipes de profissionais deveriam fazer uma procura minuciosa na sua área de atuação com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema. Mutirões, campanhas, palestras, atividades socioeducativas, visitas domiciliares e cruzamentos de bases cadastrais também seriam utilizados neste trabalho. <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano>

⁹ Lei 12.722, de 3 de outubro de 2012.

O Plano contém como uma das principais metas de inclusão produtiva rural aumentar em quatro vezes o número de agricultores familiares atendidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), também já existente desde o governo anterior. Uma das ações envolve a assistência a famílias por meio do acompanhamento técnico dos agricultores, com uma equipe de 11 técnicos para cada mil famílias. Essas famílias recebem insumos (sementes, adubos, fertilizantes, entre outros) e o pagamento é efetuado por meio do cartão do Bolsa Família.

Cabe destacar a utilização do cartão do Programa Bolsa Família para a realização do pagamento de novos programas, como de Fomento para o Meio Rural e o Bolsa Verde. Pode-se inferir que o cadastro no PBF e sua habilitação para recebimento do benefício são considerados os principais critérios para que a família possa ingressar em outro programa do Plano. Assim, qualquer outro programa se torna uma extensão do Programa Bolsa Família, o que demonstra a centralidade deste para o PBSM (FERREIRA, 2013).

Já a expansão dos serviços públicos ofertados às pessoas em situação de extrema pobreza incluiria o aprimoramento e o aumento dos serviços ofertados aliados a ações para a geração de ocupação e renda. Dentre as iniciativas estão: documentação; energia elétrica; combate ao trabalho infantil; segurança alimentar e nutricional: cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; apoio à população em situação de rua, para que saiam desta condição; educação infantil; Saúde da Família; Rede Cegonha; distribuição de medicamentos para hipertensos e diabéticos; tratamento dentário (Brasil Sorridente); exames de vista e óculos (programa Olhar Brasil); assistência social, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)¹⁰ e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). (MDS, 2012)

O Plano Brasil Sem Miséria prevê ainda ações voltadas aos resíduos sólidos - com apoio à organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, com prioridade para atender capitais e regiões metropolitana -; de acesso à água para consumo e produção – por meio da construção de novas cisternas para o consumo e ações para ampliar o acesso à água para produção e criação de animais através de cisternas, sistemas simplificados, sistemas de irrigação para pequenas propriedades e recuperação de poços artesianos (Programa Água Para Todos) -; e definiu também acesso à energia elétrica através do Programa Luz para Todos.

¹⁰ Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) foram indicados como pontos de atendimento dos programas englobados pelo Brasil Sem Miséria, reforçando a tendência de aproximação da Política Nacional de Assistência Social ao alívio da extrema pobreza, distanciando-se ainda mais da institucionalidade da Seguridade Social.

3 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

O levantamento de dados sobre o Plano Brasil sem Miséria não é tarefa fácil na atual base orçamentária, diante da falta de transparência e das contradições de informações que dificultam o detalhamento de dados e informações veiculados pelas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Cabe inicialmente ressaltar que as mudanças no PPA 2012-2015 em relação aos planos plurianuais do governo anterior dificultaram muito o levantamento de dados sobre as ações de combate à pobreza. Primeiro pela própria agregação realizada no PPA 2012-2015, que ao reduzir o número de programas de mais de 200 para 65, aglutinou ações de forma a perder muitas informações. E, como as ações de combate à pobreza são, na maioria das vezes, fragmentadas, sua busca ficou pulverizada em vários programas e sem definição precisa no próprio PPA. Outra questão importante que influenciou metodologicamente na pesquisa foi a descrição muito genérica dos objetivos, que agrupam vários resultados, e mesmo as iniciativas e as metas não deixam claro o que querem alcançar, ou seja, não existem metas anuais. Foi percebido que de um ano para o outro (de 2012 para 2013) houve maior aglutinação de ações, piorando o nível de detalhamento das descrições, tornando ainda mais difícil a correlação entre as ações reais e o que é orçado.

Vários movimentos sociais vêm denunciando o caráter pouco transparente do Orçamento Público no atual governo¹¹, e o caminho encontrado nessa pesquisa para estudar a base de dados foi através das Ações Título, pois trata-se do nível mais detalhado de valores encontrado nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Os dados a serem expostos foram encontrados mediante a base de dados do SIOP (Sistema de Informações do Orçamento Público), com geração de relatórios direto do sistema de dados on-line a partir das palavras-chave “Brasil sem miséria”. Porém, para conferir os valores totais encontrados em cada ano foi realizado o cruzamento de dados com outras fontes, como os Decretos de contingenciamento¹², que traziam os montantes totais dos recursos orçados para o Plano Brasil Sem Miséria de cada ano.

Abaixo, na tabela 1, pode-se conferir os valores totais orçados para o Plano, a comparação com o percentual do total de despesas primárias¹³ do Orçamento Geral da União para cada ano e com o total do PIB. Vale ressaltar que mesmo agregando ações de diferentes áreas e parte da Assistência Social (SUAS), como veremos na composição da LOA de 2014, o percentual o Plano no montante

¹¹<http://www.cfemea.org.br/index>; <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/novembro/carta-aberta-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico>.

¹² Decreto n. 7.680, de 17 de fevereiro de 2012; Decreto n.7.995, de 2 de maio de 2013; Decreto n. 8.062, de 29 de julho de 2013; Decreto n. 8.224, de 3 de abril de 2014.

¹³ Corresponde ao total das despesas orçamentárias deduzidas as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e as despesas com concessão de empréstimos com retorno garantido.

das despesas primárias é de pouco mais de 3%, apresentando uma ligeira queda, o que significa um menor investimento no Plano em relação às outras áreas no total do Orçamento Público no período observado.

Tabela 1

Total de Recursos do Plano Brasil Sem Miséria 2012/14 - R\$ milhões

Ano	PBSM LOA	% do PBSM no Total das Despesas Primárias	% do PBSM no PIB
2012	27.136	3,34	0,59
2013	29.929	3,22	0,61
2014	31.703	3,14	0,6

Fonte: Decreto n. 7.680, de 17 de fevereiro de 2012; Decreto n.7.995, de 2 de maio de 2013; Decreto n. 8.062, de 29 de julho de 2013; Decreto n. 8.224, de 3 de abril de 2014.
Elaboração própria.

Em relação à composição do Plano no Orçamento, uma das maiores dificuldades para a busca na base orçamentária é que as ações do Plano Brasil sem Miséria não podem ser encontradas no orçamento pelo nome fantasia. Assim, buscar nas LOAs programas como Olhar Brasil, Rede Cegonha, Luz para Todos, etc., entre tantos outros, não é algo direto, pois eles ficam como ações perdidas dentro do orçamento, já que não há correlação clara entre o nome fantasia e a rubrica da ação título correspondente.

Embora no Decreto Nº 7.492, de 02/06/2011¹⁴, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, em seu Artigo 12, conste que o Plano será custeado pelas dotações orçamentárias e que deverá participar do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) para fins de acompanhamento da execução orçamentária, as ações que compõem o Plano na base orçamentária não coincidem com aquelas indicadas no site do MDS¹⁵ ou nos relatórios de gestão¹⁶, ou seja, os dados apresentados nos relatórios de realizações não são passíveis de análise crítica e objetiva, pois

¹⁴ I - dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente; II - recursos oriundos dos órgãos participantes do Plano Brasil Sem Miséria e que não estejam consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; e III - outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas. Parágrafo único. Para fins de acompanhamento do cumprimento do disposto no inciso I deste artigo, os órgãos e entidades participantes do Plano Brasil Sem Miséria deverão proceder à execução orçamentária utilizando Plano Interno - PI específico no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

¹⁵ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em [HTTP://brasilsemiseria.gov.br/conheca-o-plano/](http://brasilsemiseria.gov.br/conheca-o-plano/).

¹⁶ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relatório 1 ano de resultados do Plano Brasil Sem Miséria, maio 2012. ; BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O fim da Miséria é só o começo. Relatório 2 anos Plano Brasil sem Miséria. Agosto de 2013. Disponível em: [HTTP://www.brasilsemiseria.gov.br/MDS/MDS2/brasilsemiseria/brasilsemiseria/arquivo/RevistaBrasilSemMiseria_web.pdf](http://www.brasilsemiseria.gov.br/MDS/MDS2/brasilsemiseria/brasilsemiseria/arquivo/RevistaBrasilSemMiseria_web.pdf). Esses relatórios também são imprecisos quanto aos recursos gastos, trazem dados relativos ao número de famílias atendidas ou à meta atingida num determinado período, por projeto ou atividade, mas as ações não coincidem com a ação título da LOA, ou seja, não pode ser um relatório de acompanhamento de execução orçamentária do Plano em sua totalidade.

não possuem a precisão e o rigor essenciais às categorias de classificação utilizadas na elaboração e na execução das leis orçamentárias.

Por isso, outra base de dados consultada para obter maior detalhamento de cada uma das ações título que compunha a base de dados do Plano Brasil Sem Miséria na LOA foi o Cadastro de Ações Orçamentárias¹⁷. A leitura das definições das Ações Título nos Cadastros das Ações ajudou a identificar as ações indicadas pelo nome fantasia pelo MDS na base orçamentária, mas não é suficiente para verificar quanto custam os “planos/programas/iniciativas/ações” do governo, de forma a definir e determinar o detalhamento da ação, tais como ações finalísticas, com produtos finais; e ações-meio, com produtos intermediários, identificando os beneficiários e a contraprestação do Estado sob a forma de produtos e serviços finais. As definições ainda são muito genéricas e como as ações aglutinam várias atividades, não fica claro qual montante vai exatamente para que produto ou serviço¹⁸.

¹⁷ A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (MPOG) divulga, de acordo com o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, o Cadastro das Ações Orçamentárias com informações detalhadas sobre as ações programadas no orçamento de cada exercício. Para acessar ao Cadastro até 2011: <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/>. Para acessar dados nos anos posteriores, deve buscar ano a ano no site do Orçamento Público Federal: <http://www.orcamentofederal.gov.br/>.

¹⁸ Segundo o site do CFEMEA, o Poder Executivo criou um Plano Orçamentário (PO) enviado ao Legislativo, explicitando cada uma das dotações de rubricas, “compensando” a perda de informação na lei orçamentária, e afirmando tais planos retirariam da lei orçamentária a função de evidenciar, por completo, a programação de trabalho governamental. Para o INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), da forma como essas mudanças aconteceram, parece haver uma intencionalidade no sentido de fugir do controle externo. Para mostrar o compromisso do governo com a transparência seria necessário que o detalhamento do PO estivesse disponível pelo menos no Portal da Transparência. <http://www.cfemea.org.br/>.

Tabela 2 – Ações Título do Plano Brasil sem Miséria – LOA 2014
Em R\$ milhões

Ação	Valor da LOA
Ações Complementares de Proteção Social Básica	R\$ 120,00
Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do Cadastro Único.	R\$ 12,50
Apoio à conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - BOLSA VERDE	R\$ 106,22
Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica	R\$ 72,03
Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	R\$ 448,40
Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais	R\$ 16,00
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	R\$ 257,58
Apoio ao Associativismo e Cooperativismo - Plano Brasil sem Miséria	R\$ 10,40
Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	R\$ 54,22
Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	R\$ 165,77
Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária	R\$ 148,40
Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	R\$ 30,00
Dessalinização de Água - Água Doce - Plano Brasil sem Miséria	R\$ 93,33
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	R\$ 82,00
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	R\$ 86,19
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	R\$ 16,91
Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva dos Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares	R\$ 6,00
Fomento e Fortalecimento de Empreendimento Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação	R\$ 41,50
Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	R\$ 61,50
Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores	R\$ 245,00
Fortalecimento da Institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	R\$ 21,00
Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio à Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos	R\$ 88,57
Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Co-pagamento	R\$ 272,50
Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade	R\$ 984,30
Promoção de iniciativas para o aprimoramento da produção e inserção mercadológica - Plano Brasil sem Miséria	R\$ 34,46
Provisionamento de infraestrutura produtiva para arranjos produtivos locais - APLs - Plano Brasil sem Miséria	R\$ 124,95
Publicidade de Utilidade Pública	R\$ 27,53
Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	R\$ 603,00
Serviços de Proteção Social Básica	R\$ 1.532,33
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	R\$ 238,59
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	R\$ 497,89
Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único	R\$ 28,50
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) (vazio)	R\$ 24.650,89
Total Geral	R\$ 31.178,47

Fonte: Orçamento Público Federal, SIOP, 2014.
 Elaboração Própria.

Acima foram apresentados dados referentes ao Plano Brasil sem Miséria na Lei Orçamentária Anual de 2014, para caracterizar os programas e ações na base de dados do Orçamento.

Na tabela 2, estão detalhadas todas as ações título que compõem o Plano, com as nomenclaturas que aparecem na base do SIOP preservadas.

Ao observar as ações título verifica-se que o Plano contém em si, como grandes eixos de dotações: o SUAS, porém apenas parcialmente (são mantidas as ações que envolvem a proteção básica e especial, sem as rubricas de manutenção do funcionamento dos Conselhos e dos benefícios de BPC e RMV); o Programa Bolsa Família; e um conjunto de serviços que, em sua maioria, já existia no governo anterior.

Outro aspecto importante é o percentual das dotações das ações. 78,8% do total dos recursos fica concentrado em uma única ação – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei n.10.836, de 2004), ou seja, ao pagamento do benefício do Bolsa Família. E, se somarmos a esse montante às outras ações que envolvem formas de transferência de renda, como o “Bolsa Verde” e a “Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes

Identificadas em Situação de Trabalho”¹⁹ (sem as ações indiretas para o funcionamento do PBF), o percentual de recursos que é utilizado para pagamento direto de bolsas pode ser considerado ainda maior. O que confirma a tese da centralidade da transferência de renda como peça chave da política social no cenário contemporâneo (STEIN, 2008; BOSCHETTI, 2012; SILVA, 2009).

Além disso, vale ressaltar que a definição de muitas ações título é imprecisa, como no caso do “Apoio ao Associativismo e Cooperativismo”, que não deixa claro se um dos serviços ou atividade fim pode ser o pagamento de algum tipo de bolsa.

Ao compararmos essa base final de dados do SIOP e os documentos do MDS sobre o Plano, verificou-se que faltavam algumas ações, como por exemplo, PROJOVEM, Luz para Todos e Água para Todos²⁰, em que a busca precisa ser feita individualmente, deixando margem de dúvidas quanto à composição exata do Plano na base Orçamentária.

Dos 65 programas temáticos do PPA 2012-2015, 12 envolvem ações do Plano, sendo que do montante total de recursos, R\$31,2 bilhões, 80,7% são previstos com o Programa Bolsa Família, reforçando o papel central da transferência de renda na dinâmica do Plano e na política social do atual governo. As outras ações que compõem o Plano estão divididas entre os Programas: Agricultura Familiar; Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS); Biodiversidade; Bolsa Família; Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Resíduos Sólidos; Segurança Alimentar e Nutricional.

Em relação ao órgão financiador do Plano, 93,2% dos recursos, ou R\$29,1 bilhões, ficam concentrados no MDS. Os outros Ministérios envolvidos são: da Educação (72,03 milhões); Integração Nacional (151,21 milhões); Saúde (1,25 bilhão); Desenvolvimento Agrário (369 milhões); Meio Ambiente (187,88 milhões); Trabalho e Emprego (124 milhões).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil sem Miséria é criado num contexto de agudização da crise, onde o gerenciamento da pobreza no país acaba por reforçar ainda mais a lógica da focalização na extrema pobreza. A nova orientação levou a um aumento dos recursos destinados aos programas assistenciais

¹⁹ Ação que conforma os serviços ligados ao PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

²⁰ Ao fazer uma busca de cada uma delas na LOA 2014 foi possível encontra-las, mas não há indicação de que são do Plano Brasil sem Miséria.

de diversas áreas que, juntos, sob a rubrica do “Brasil sem Miséria”, formam uma cesta básica de ações voltadas aos mais desvalidos.

O acompanhamento da execução das ações do Plano é difícil, seja pela nova lógica de estruturação do PPA 2012-2015, que por ser mais geral e aglutinar programas e ações, tornou difícil a correlação entre as ações reais e o que é orçado; seja porque não há um relatório oficial por parte do seu órgão gestor, o MDS, que traga informações diretas da base orçamentária.

Tal conformação orçamentária atual ajuda a enfraquecer ainda mais o conceito de Seguridade Social na sua totalidade, uma vez que as políticas aparecem fragmentadas em diferentes programas temáticos e divididas em diferentes ações títulos entre eles.

Dos dados expostos, vale salientar que a maior parte dos recursos que compõem o Plano vai para a transferência de renda, mantendo as políticas sociais num patamar restritivo e básico, que, apesar do acesso amplo, não universalizam direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio [et. Al.] (orgs.) Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

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

BRASIL. Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

BRASIL. Lei 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012, institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – BRASÍLIA: MP, 2012.

BRASIL. Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – BRASÍLIA: MP, 2014, Lei Orçamentária Anual, 2014, Anexo I.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. In: Crítica e Sociedade: revista de cultura política. v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. 2011.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. In: Em Pauta n. 31, v. 11, Rio de Janeiro, UERJ, 1º semestre de 2013, p.119-138.

FERREIRA, Edley Juliana M. Políticas sociais e as estratégias do Plano Brasil sem Miséria: o combate à pobreza no governo Dilma Rousseff. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Serviço Social/Universidade Federal Fluminense, 2013.

FILGUEIRAS, Luiz. A natureza do padrão atual de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização. Relatório Técnico do Programa de Bolsas de Pesquisa Celso Furtado e BNB 2012, Edital 02/2012, de 30 de março de 2012. Disponível em http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/filgueiras_1_desindustrializacao_2013.pdf . Acesso em 04/06/2014.

FILGUEIRAS, Luiz. Padrão de desenvolvimento, desenvolvimentismo e dependência no Brasil. In: Jornal dos Economistas, n. 290, setembro de 2013.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Desenvolvimento, pobreza e políticas sociais. In: Em Pauta n. 31, v. 11, Rio de Janeiro, UERJ, 1º semestre de 2013, p. 97-118.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Plano Brasil Sem Miséria. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2012. (Caderno de Apresentação).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Lei Orçamentária Anual 2014.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela e PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (org.) Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais no Brasil. In: Serviço Social em Revista, 2012. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263> . Acesso em 23/09/2013.

SILVA, Giselle Souza da. Capital portador de juros e programas de transferência de renda: monetarização das políticas sociais e contrarreforma. Revista de Políticas Públicas. São Luis, v. 13, n. 2, p. 173-181, jul./dez. 2009.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete Salete [et. Al.] (orgs.) Política Social no capitalismo tardio: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.