



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – ICH
Departamento de Serviço Social - SER
Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

VITÓRIA MARIA BELO DO AMARAL

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (2019 A 2022)**

Brasília/DF

VITÓRIA MARIA BELO DO AMARAL

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (2019 A 2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social pela Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília/DF, julho de 2023.

VITÓRIA MARIA BELO DO AMARAL

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (2019 A 2022)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio Salvador
(Orientador - SER/ UnB)

Profa. Dra. Kênia Augusta Figueiredo
(Membro interno - SER)

Assistente Social MsC Darana Carvalho de Azevedo
(membro externo - Prefeitura Municipal Macaé - RJ)

Aprovado em ___/___/___

Dedico este trabalho à Tia, madrinha e amiga Eliana, que durante o processo de escrita deste, demonstrou a sua força, coragem e persistência na vida após sofrer um AVC.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela oportunidade que me proporcionou de entrar na faculdade e obter conhecimentos para firmar a minha fé. À Nossa Senhora que passou a frente em todos os momentos de alegrias e ansiedade.

Aos meus pais, Liliane e Cláudio que sempre enfatizaram a necessidade dos estudos e desde cedo me apresentaram o universo que é a Universidade de Brasília. Em especial à minha mãe, que enfrentou filas na madrugada para que eu conseguisse vagas nas escolas e nos cursos de línguas, que sempre me acolheu no seu colo de mãe, me levou para perto de Deus demonstrou uma força imensurável para superar os percalços da vida.

Ao meu irmão Rodrigo, que é inspiração e meu ponto de apoio.

À minha amiga Anna Luíza, que desde que chegou na família me ensina a ser uma pessoa melhor e oferece os conselhos mais sábios que alguém poderia dar.

Aos meus sobrinhos Sara, Miguel e Davi, que nos momentos mais difíceis trouxeram uma alegria ingênua sobre a vida.

À minha Tia Eliana e ao Tio Ronaldo, por estarem presentes e apoiarem os meus estudos.

À minha amiga Analiana, por ser o verdadeiro exemplo de amizade, ou melhor, irmandade que alguém poderia ser.

Ao meu companheiro Carlos Yan, por toda amorosidade e companheirismo em todos os momentos.

Ao Prof.º Evilasio Salvador, que me mostrou uma outra perspectiva sobre a graduação, me acolheu, me deu oportunidades e despertou o desejo sobre os estudos em orçamento e fundo público.

À Professora Kênia Augusta e à Assistente Social Darana pela disponibilidade em participar desta banca.

Ao Grupo de Pesquisa FOHPS - UnB (Fundo público, Orçamento, Hegemonia e Política Social) por todas as contribuições trazidas em cada encontro, por cada dúvida esclarecida e pelos debates e encontros acalorados.

Aos meus supervisores de estágio Luís Cláudio, Vilmara Macêdo, Mônica Magalhães, Janaína Bezerra e Pâmela Rodrigues, que foram essenciais para a minha formação profissional e pessoal.

E por fim, aos meus familiares, amigos, colegas e profissionais que durante esses anos de graduação contribuíram de alguma forma na minha formação acadêmica.

RESUMO

Por meio deste trabalho buscou-se analisar o orçamento da Assistência Social durante os anos de 2019 à 2022, considerando um contexto de ajustes fiscais contínuos e medidas restritivas. A pesquisa evidencia que a Assistência Social passou por diversas transformações desde o seu surgimento até se consolidar como um direito, revelando que historicamente o Estado Brasileiro não demonstrou interesse e objetivos consistentes em garantir a efetividade dessa política, dada a sua contradição com o sistema capitalista. O objeto desta pesquisa é o orçamento da política de Assistência Social, tendo como objetivos específicos: a) resgatar o histórico da Assistência Social para compreender sua relação com o sistema capitalista; b) analisar os diferentes modelos de financiamento do SUAS; e c) identificar a execução orçamentária da Assistência Social entre 2019 e 2022. Para alcançar tais objetivos, foi utilizado o método da revisão bibliográfica no campo do Serviço Social, explorando a temática em questão, e também a coleta e análise de dados orçamentários obtidos através da ferramenta SIGA Brasil. Além disso, foram consideradas leis, decretos e outras diretrizes relacionadas ao planejamento estatal. A abordagem combinada de pesquisa bibliográfica e análise de dados orçamentários permite uma compreensão mais aprofundada das transformações e desafios enfrentados pela Assistência Social no contexto do sistema capitalista brasileiro. Os resultados principais da pesquisa indicaram um crescimento significativo no orçamento da política de Assistência Social. No entanto, é evidente que essa ênfase na perspectiva da assistência e das transferências monetárias não acompanha adequadamente os índices inflacionários e não considera os desafios enfrentados pelo aumento do desemprego e do número de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, em uma perspectiva de combate à pobreza e às desigualdades sociais.

Palavras-Chave: Política Nacional de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Orçamento Público; Financiamento Público.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação da Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2022.....52

Tabela 2 – Evolução da execução orçamentária do orçamento da Assistência Social. Incluso os valores do orçamento extraordinário da COVID-19. Valor em R\$ bilhões, deflacionados a preços de dezembro de 2022 IPCA.....53

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Percentual de execução orçamentária da Função Assistência Social (8) nos anos de 2016 - 2021 em bilhões deflacionados pelo IPCA.....	55
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC — Benefício de Prestação Continuada
CEME — Central de medicamentos
CF — Constituição Federal
CIB — Comissão Intergestora Bipartite
CIT — Comissão Intergestora Tripartite
CNAS — Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS — Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS — Centro de Referência de Assistência Social
CREAS — Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATAPREV — Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DRU — Desvinculação dos Recursos da União
FEAS — Fundos Estaduais de Assistência Social
FHC — Fernando Henrique Cardoso
FMAS — Fundos Municipais de Assistência Social
FNAS — Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM — Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPAS — Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAPS — Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID SUAS — Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social
IGD PBF— Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD SUAS — Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
IGP-DI — Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna
INAMPS — Instituto Nacional de Assistência Médica
INPS — Instituto Nacional de Previdência Social
INSS — Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPCA – Índice Nacional Preços ao Consumidor Amplo
LBA — Lei Brasileira de Assistência
LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA — Lei Orçamentária Anual

LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social
LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal
MAS — Ministério da Assistência Social
MDS — Ministério do Desenvolvimento Social
MESA — Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
MPAS — Ministério da Previdência e da Assistência Social
NOB — Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB/SUAS — Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social
OSS — Orçamento da Seguridade Social
PBF — Programa Bolsa Família
PETI— Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS — Política Nacional de Assistência Social
PNAS — Política Nacional de Assistência Social
PND — Política Nacional de Desenvolvimento
PSB — Proteção Social Básica
PSE — Proteção Especial Social
SAS — Secretaria de Assistência Social
SESC — Serviço Social do Comércio
SESI — Serviço Social da Indústria
SEST — Serviço Social do Transporte
SINPAS — Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SNAS — Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS — Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Procedimentos metodológicos.....	13
CAPÍTULO 1: BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	15
1.1 Primórdios da Assistência Social e a correlação com o capitalismo	15
1.2 A materialização da Assistência Social no Brasil	22
CAPÍTULO 2: A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	32
2.1 A PNAS no governo Lula e a origem do SUAS	32
2.2 Gestão e Financiamento do SUAS	42
CAPÍTULO 3: ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	48
3.1 O orçamento público no contexto da austeridade fiscal	48
3.2 Orçamento destinado à função Assistência Social no período de 2019 a 2022	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

No Brasil, a definição da Assistência Social como um dever político estabelecido por lei, decorrente da cidadania, em vez de ser apenas uma obrigação moral, emergiu tardiamente, com o reconhecimento garantido pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, a intervenção institucional do Estado brasileiro na Assistência Social remonta à década de 1940, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) (BOSCHETTI, 2003).

A Constituição Federal de 1988 no Brasil consolidou a Assistência Social como um dos pilares fundamentais da seguridade social, resultando em uma mudança significativa na abordagem da política de assistência. Essa mudança proporcionou um novo cenário em relação ao financiamento e também rompeu com a tradicional concepção de caridade e filantropia que havia orientado a atuação dessa política ao longo dos anos.

Apresentou também a construção de uma estrutura de proteção social baseada em princípios de acesso universal e primazia do Estado. Com isso, estabeleceu-se um novo paradigma para a política de Assistência Social, orientado por instrumentos normativos fundamentais. Dentre eles, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Norma de Operações Básicas (NOB), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Esses marcos regulatórios e institucionais contribuíram para a construção de uma abordagem mais ampla e inclusiva da Assistência Social, garantindo que seus benefícios e serviços sejam acessíveis a todos os cidadãos, reforçando o papel do Estado como agente principal na implementação dessa política.

Segundo Boschetti e Teixeira (2019, p.68) com a eleição de Lula, em 2003, havia a expectativa de uma virada democrático-popular, mas, sem sucesso. Por mais que algumas medidas implementadas tenham melhorado parcialmente as condições de vida de parcelas da classe trabalhadora, como a recomposição do valor do salário mínimo, a criação do Programa Bolsa Família (PBF) e o aumento de vagas em universidades públicas. Porém, para as mesmas autoras a política de conciliação de classes mostrou-se insustentável e acabou cedendo aos interesses do capital. A seguridade social, que representa o núcleo central do Estado Social no capitalismo, nunca está imune aos ataques do capital devido à soma de recursos do fundo público que mobiliza, seja por meio da arrecadação compulsória ou dos investimentos sociais. Essa situação torna a seguridade social vulnerável e suscetível a pressões e cortes promovidos pelos interesses do capital.

Boschetti e Teixeira (2019) ainda argumenta que durante o período dos governos de Lula e Dilma, as medidas adotadas de disponibilização para o mercado não foram suficientes para entrar na lógica do capital e muito menos para impedir o golpe parlamentar em 2016 – o que Serrano (2023) afirma que não houve crime de responsabilidade em sua dimensão vinculada ou jurídica, mas mesmo assim o Legislativo sanciona o impeachment e o Judiciário silencia a respeito.

Dessa forma, com o golpe de 2016, o país entra em uma ascensão de movimentos conservadores os quais elegem em 2018 um candidato conservador e ultraneoliberal como chefe do poder executivo, ação que abriu espaços para ofensivas aos direitos sociais, políticas públicas e à classe trabalhadora.

Nesse cenário, Salvador (2019, p.107) argumenta que houve uma intensificação da estratégia do capital, resultando em uma retomada vigorosa da ortodoxia neoliberal, caracterizada por significativos cortes nos direitos sociais, especialmente no âmbito do financiamento público, o que é evidenciado pelo Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado por meio da Emenda Constitucional n. 95. O NRF impede a vinculação de recursos para as políticas sociais, ao congelar por 20 anos as chamadas despesas primárias do governo. Esse mecanismo torna inviável o crescimento desses investimentos, prejudicando áreas essenciais como saúde, educação e Assistência Social. O autor ainda destaca que a adaptação e estruturação das políticas sociais de acordo com as finanças são influenciadas diretamente pela contrarreforma do Estado, ou seja, a reformulação e adequação das políticas sociais passam a se submeter aos interesses do capital e à lógica do ajuste fiscal, em detrimento do atendimento das necessidades da população mais vulnerável.

A partir disso, essa monografia tem como objetivo geral analisar o orçamento da política de Assistência Social no período de 2019 a 2022, marcado pelo governo de Jair Messias Bolsonaro. Cabe destacar que desde o golpe de 2016 ainda está em vigor no país a Emenda Constitucional nº95 que atingiu fortemente os gastos sociais, o que se agrava com a pandemia de COVID-19.

Diante desse quadro indaga-se: Como foi a evolução do orçamento da política de Assistência Social no contexto de ajuste fiscal e da COVID-19?

Como foi o Plano Plurianual do Governo Jair Bolsonaro no tocante à Política de Assistência Social?

Qual foi a relação entre o orçamento autorizado durante o período de 2019 a 2022 e o orçamento executado?

A partir disso, esta monografia tem como objetivos específicos: a) resgatar o histórico da Assistência Social com vistas a compreender a sua relação com o sistema capitalista; b) compreender os modelos de financiamento do SUAS; e, c) identificar a execução orçamentária da Assistência Social entre 2019 à 2022.

Portanto, este trabalho se propõe a contribuir para o entendimento do orçamento da Assistência Social durante o período de 2019 a 2022, considerando um contexto de ajustes fiscais contínuos e medidas restritivas.

Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos utilizados foram a análise bibliográfica referente às Políticas Sociais; à Política de Assistência Social; Orçamento e Fundo Público; Ultraliberalismo e Austeridade Fiscal e a análise de dados.

Este trabalho se utilizou de técnicas de pesquisas mistas (MORAIS; NEVES, 2007) que buscam realizar análises qualitativas e quantitativas. As técnicas quantitativas são utilizadas ao coletar dados que servem de base para este trabalho. As técnicas qualitativas servem como base para revisão bibliográfica da literatura e de análises dos dados obtidos.

O levantamento bibliográfico foi realizado a partir de pesquisa das palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Orçamento Público; Financiamento Público.

Para realizar o levantamento de dados, utilizou-se o portal do Senado Federal, que disponibiliza o Sistema Siga Brasil. Esse sistema traz informações da execução orçamentária do governo federal, que são geradas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O Siga Brasil oferece recursos para filtrar as informações de acordo com a política social em questão e as transferências de recursos, utilizando os números e códigos específicos atribuídos a cada função do orçamento público. Dessa forma, tornou-se possível obter dados detalhados e relevantes para a análise da Assistência Social em diferentes esferas de governo e seu impacto no orçamento público.

Segundo Minayo (2019), a pesquisa qualitativa envolve uma etapa crucial de análise e interpretação, na qual o pesquisador associa os resultados obtidos com a abordagem teórica adotada e os objetivos do estudo. Embora essa fase possa ser considerada como a etapa final ou de conclusão da pesquisa, a autora destaca que a relação entre análise e coleta de dados não segue um processo rígido e linear, mas deve ocorrer de forma contínua ao longo de todo o processo.

Desse modo, a pesquisa qualitativa demanda um constante retorno ao levantamento bibliográfico, buscando embasamento teórico para aprimorar o trabalho e promover adequações necessárias. Esse movimento reflexivo e interativo permite uma maior profundidade na compreensão dos dados coletados e contribui para o enriquecimento da análise e interpretação dos resultados alcançados. Assim, a pesquisa qualitativa é caracterizada pela dinamicidade e flexibilidade, em que a análise e a interpretação dos dados são entrelaçadas com a coleta de informações, e a consulta contínua à literatura acadêmica proporciona uma base sólida para o desenvolvimento do estudo.

A escolha do período de 2016 à 2022 se deu pelo fato de compreender as nuances dos ajustes fiscais permanentes, os impactos da Emenda Constitucional nº 95 e a gestão do financiamento da Assistência Social durante esse período de crise do capital. Logo após o tratamento dos dados foi realizado deflacionamento de modo que “as despesas devem ser atualizadas por um deflator que reflita de forma apropriada a inflação do período em estudo, eliminando assim os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.19).

Este trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução e da seção de considerações finais.

O primeiro capítulo apresenta um breve estudo sobre o histórico da política de Assistência Social na Europa e depois no Brasil. Após, há a discussão sobre a longa trajetória para consolidação da política de Assistência Social durante as fases do capitalismo.

O segundo capítulo se detém a apresentar a trajetória da política de Assistência Social no Governo Lula até chegar as modelos de financiamento do Sistema Único de Assistência Social.

O terceiro capítulo é dedicado a apresentar análises realizadas da execução orçamentária em contexto de ajuste fiscal após o golpe de 2016, citando os impactos da EC nº 95 como também abordar o governo Bolsonaro. Neste capítulo a intenção é de constatar a execução orçamentária da Assistência Social no contexto de ajustes fiscais e pandemia sobre a nova face no neoliberalismo, conceituado por Cislighi, como ultraneoliberalismo. Buscou-se fazer tal análise, por meio da formulação de tabelas, em conjunto com o grupo de pesquisa FOHPS-UnB, de dados obtidos pela plataforma do SIGA Brasil, em consonância com a leitura de bibliografia sobre o período de pandêmico da COVID-19 e as nuances dos efeitos orçamentários dos ajustes fiscais.

CAPÍTULO 1: BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1 Primórdios da Assistência Social e a correlação com o capitalismo

Para compreender as dinâmicas sociais atuais, especificamente no Brasil, faz-se necessário um sucinto resgate histórico sobre a política de Assistência Social. Para melhor compreensão será feito primeiramente uma contextualização da política de Assistência Social na Europa, com vistas a compreender brevemente o início da tensão entre capital e trabalho, as primeiras leis assistencialistas que foram criadas e demonstrar o processo do sistema capitalista nesse período. Posteriormente, será realizada a mesma análise, porém no Brasil, demonstrando as particularidades que o país teve para consolidar a política da Assistência e o sistema capitalista.

Ao longo da história, a Assistência Social tem sido marcada por uma relação de oposição entre trabalho e auxílio. Nas sociedades pré-capitalistas, o enfoque não se concentrava nas forças do mercado, e algumas responsabilidades sociais eram assumidas não visando o bem comum, mas como forma de manter a ordem social e coibir o ociosíssimo. Essa época também testemunhou iniciativas filantrópicas esporádicas que serviram como protótipos das políticas sociais, como o Estatuto dos Trabalhadores (1349), o Estatuto dos Artesãos (1563), a Lei de Domicílio (1662), o *Speenhamland Act* (1795) e o *Poor Law Amendment Act* (1834).

No século XVIII, com o crescimento do pensamento liberal, o economista britânico Thomas Malthus desenvolveu a teoria de que a população aumentava geometricamente, enquanto os recursos naturais, como terra e alimentos, cresciam apenas aritmeticamente. Essa teoria alertava para o risco de superpopulação que levaria à fome e miséria. Inspirada nessa perspectiva, a nova lei dos pobres foi estabelecida com critérios restritivos, garantindo benefícios assistenciais inferiores aos piores salários, evitando impactos no mercado de trabalho. A assistência aos vulneráveis passou a exigir comprovação rigorosa da pobreza, e a mobilidade dos trabalhadores tornou-se mais flexível, impulsionando um mercado de trabalho competitivo onde a própria subsistência do indivíduo era buscada, apesar dos desafios impostos pelo mercado.

Na Alemanha, em 1880, surgiram movimentações sociais relacionadas aos seguros sociais, como o modelo bismarckiano que proporcionava benefícios para trabalhadores e suas famílias.

No século XX, os países com capitalismo desenvolvido passaram por profundas transformações, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, que impulsionaram avanços significativos na proteção social. Esse período ficou conhecido como a consolidação do Estado Social, marcado por uma série de políticas e medidas que visavam garantir o bem-estar dos cidadãos.

Para Behring e Boschetti (2007) as primeiras ações de políticas sociais não podem ser datadas com precisão, pois surgiram na convergência dos primórdios do capitalismo com a Revolução Industrial. Nas sociedades pré-capitalistas, as forças do mercado não eram favorecidas, e as responsabilidades não tinham como objetivo principal o bem comum, mas sim a manutenção da ordem social e a punição da vagabundagem. Apesar disso, mesmo nesse período, foram observadas iniciativas pontuais com características assistenciais que podem ser consideradas protoformas de política social.

Conforme Oliveira (2009), o desenvolvimento do sistema capitalista passou por diferentes fases. A primeira fase, conhecida como mercantilismo, foi crucial para a formação das condições necessárias para o surgimento do sistema. Em seguida, veio o período concorrencial, em que predominaram as ideias liberais e a liberdade de escolha em oposição à regulação anterior. A terceira fase foi a do período monopolista, caracterizada pela maturidade do sistema, reconhecendo a importância do Estado e buscando reduzir riscos e conflitos por meio da sua atuação. Por fim, chegamos ao período do capitalismo globalizado, marcado pelo retorno das ideias de desregulamentação, com o objetivo de alcançar maior liberdade para o sistema.

O primeiro registro que se tem sobre uma prática assistencialista organizada é na *Poor Law Act (Lei dos Pobres)*, datada de 1388, que possuía como finalidade controlar o trabalhador e limitar geograficamente a pobreza. Em 1530, observa-se também uma mobilidade entre Estado e Igreja, para que cada paróquia cuidasse dos pobres de sua região mediante às doações realizadas pelos seus fiéis.

Já no fim do século XV, na Europa, a sociedade passa por novas transformações, as indústrias manufatureiras ganham espaço em detrimento dos moldes da agricultura feudal. Logo, em específico na Inglaterra, o governo – mediante as insatisfações e conflitos civis – altera as dinâmicas das paróquias, ou seja, propõe para que cada pessoa que necessitasse de caridade deveria ser registrada na paróquia de sua região e a mesma emitiria permissões para que essas pessoas pedissem esmolas. Em 1572, a mendicância

por esmolas toma proporções alarmantes, sendo necessário assim, assistir aos mais pobres por meio da *Poor Law Act*.

Em 1536, surge uma nova Lei dos Pobres, a qual definia um local para acolher os desabrigados. Havia uma categorização nesse espaço, onde os pobres incapacitados e/ou idosos seriam destinados às *Poor-Houses* (Casa dos Pobres), as pessoas em situação de rua que possuíam condições físicas para o trabalho iriam para as *Workhouses*¹, os pobres que se negassem aos trabalhos seriam levados às casas de correção e as crianças seriam adotadas por qualquer pessoa que quisesse empregá-las ao serviço doméstico (COURI, 2008).

Seguindo a lógica da *Poor Law*, surge na Inglaterra em 1662 a *Settlement Act*, em tradução literal Lei da Residência, que consistia na proibição da transferência dos trabalhadores para outras paróquias. Neste período, com a rápida transformação dos sistemas econômicos, os novos moldes provocaram crises sociais e conseqüentemente um maior número de desassistidos. A “vagabundagem” persistia mesmo com as leis vigentes, comprovando as suas ineficiências, e promovendo assim a abolição delas. Todos passariam a ser assistidos agora pelas *Workhouses*, tentando apenas para exploração mercantil do trabalho, o cenário baseava-se no pensamento de que a pobreza era fundamental para o acúmulo de riqueza, visto que havia mão de obra barata (PEREIRA, 2008).

Durante essa fase do capitalismo conhecida como mercantilismo, o Estado logo proporciona ao sistema condições favoráveis para sua reprodução. Dado que, o governo buscava o seu poderio de um lado e os comerciantes buscavam o seu lucro por outro, ou seja, os dois buscando a satisfação e o aumento da riqueza em comum.

Nesse contexto, o Estado era considerado absolutista, em questões políticas, isto é, não havia diferenciação entre o âmbito privado e o público, no entanto essas ideias não se consolidam e dão lugar para as bases da teoria econômica. Assim surgem as ideias dos economistas clássicos como, Smith, David Ricardo e Mill, estes acreditavam que os bens poderiam ser regulados por “leis naturais”. Dentre esses economistas clássicos, Smith aplicava essas leis naturais no contexto de economia capitalista, enfatizando que a liberdade é algo natural do comércio (a concorrência) e que quando assegurada garantiria um equilíbrio natural no campo econômico (OLIVEIRA, 2009).

¹ No inglês arcaico *Workhouses* significa asilo para pobres.

Ressalta-se que nesse período, o pensamento econômico era baseado na Lei de Say². A qual teve significativa influência nas formulações das teorias econômicas liberais, pois afirma que a oferta cria a sua própria demanda, isto é, a produção de bens e serviços gera renda e emprego, o que acaba gerando demanda por outros bens e serviços, ou seja, não há necessidade de intervenção do Estado. É válido apontar que a Lei de Say também teve grande influência quanto às finanças públicas, resultando na concepção do papel das despesas governamentais sobre a economia e na teoria da tributação, logo, sobre o fundo público (SALVADOR, 2010).

Uma característica fundamental do capitalismo nesse período - considerado como capitalismo concorrencial - era o equívoco da plena liberdade, que valorizava interesses pessoais e que este seria o ponto principal para reprodução próspera do sistema. No entanto, o Estado torna-se novamente necessário para o processo de reprodução do sistema capitalista, por conta de o capitalismo não conseguir gerir todos os bens e serviços de interesse comum. Desde então, ficou inevitável a presença do governo no processo de produção, ficando responsável por financiar os serviços conhecidos como de bens públicos.

Para Polanyi (2000), nesta época a lógica do mercado de trabalho era inconcebível, pois destruiria todos os moldes da civilização rural tradicional da Inglaterra. A primeira limitação encontrada para formar um mercado de trabalho nacional, foi o *Settlement Act*, já que segundo esse decreto não seria possível a mobilidade dos trabalhadores para as outras paróquias, mesmo após a sua abolição em 1795 – o que promoveria a intenção de estabelecer o mercado de trabalho nacional – surge a *Speenhamland Law (Lei Speenhamland)*.

Essa Lei tomou proporções estratégicas dentre as primícias do sistema capitalista, pois fora introduzida para proteger o trabalho, porém indo em direção contrária ao pleno funcionamento do mecanismo de mercado, funcionava como um sistema de abonos, o qual visava a complementação aos salários dos operários tendo como base o valor do pão, pois assim seria garantido aos pobres uma renda mínima independente do seu salário - ou seja mesmo quando o salário fosse abaixo da renda familiar estabelecida pela tabela do preço do pão - dando assistência não somente ao provedor da renda, como também às mulheres e aos filhos.

² A Lei de Say foi proposta pelo economista francês Jean-Baptiste Say, no começo do século XIX, adotada pelo economista David Ricardo em 1817 até meados dos anos de 1930.

Com efeito, a Lei Speenhamland foi o primeiro marco histórico do início da proteção aos pobres, de forma organizada e “legal” – por mais que não tivesse sido promulgada – trouxe em si a inovação social e econômica exprimindo simplesmente o “direito de viver”, já que até ser abolida, em 1834, impediu que um mercado de trabalho competitivo fosse instituído (POLANYI, 2000).

Embora a *Speenhamland Law* pudesse inicialmente parecer uma progressão no pensamento e nas ações da sociedade, ela acarretou prejuízos para seus beneficiários, uma vez que os empregadores não viam a necessidade de oferecer salários mais altos, pois os pobres recebiam o mínimo necessário para sua subsistência. Como resultado, entrou em vigor a *Poor Law Reform Act*, também conhecida como *Poor Law Amendment Act*, que em tradução literal significa Reforma da Lei dos Pobres ou Emenda à Lei dos Pobres (PEREIRA, 2008).

A *Poor Law Reform Act* expôs a mudança para economia de mercado, revogou a *Speenhamland Law* e exprimiu o “não direito a viver”. Trouxe consigo novamente a assistência por meio de locais para abrigar os “incapacitados” – que à época haviam se tornado vergonhosos – e a obrigatoriedade ao trabalho para aqueles que eram “capazes” de trabalhar.

Em toda a história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social. Ele esmagou multidões de vidas quando pretendia apenas criar um critério de genuína indigência com a experiência dos albergues. Defendeu-se friamente a tortura psicológica, e ela foi posta em prática por filantropos benignos como meio de lubrificar as rodas do moinho de trabalho. (POLANYI, 1980, p. 20).

Em meados do Século XVIII, com as ideias liberais em alta, a influência do economista britânico, Thomas Malthus com o famoso Ensaio sobre o Princípio da População (1798), que em suma afirmava que a população crescia em uma proporção geométrica, enquanto os recursos naturais, como terra e alimentos, cresceriam apenas em uma proporção aritmética. Isso significava que, em algum momento, a população ultrapassaria a capacidade de recursos e, portanto, ocorreria a fome e a miséria.

A nova lei dos pobres, alicerçada nessa teoria de Malthus, apresentou um cenário aos moldes do que se pedia o sistema pré-capitalista com um critério de menor elegibilidade, ou seja, os benefícios assistenciais deveriam ser menores do que os piores salários para não ferir a ética do mercado de trabalho (PEREIRA, 2008). O auxílio aos vulneráveis passa a ser minucioso e rigoroso, era necessário comprovar a pobreza para se garantir a mínima assistência, a servidão paroquial havia sido abolida, neste momento a

mobilidade dos trabalhadores tornar-se-ia mais flexível permitindo um mercado de trabalho competitivo e dessa forma, a garantia da própria subsistência deveria partir do próprio indivíduo – mesmo com todos os infortúnios que o mercado propunha.

Por conseguinte, para o liberal Malthus, o direito ao mínimo social garantiria a permanência da ociosidade e da “vagabundagem” e reafirmava que a solução para a pobreza seria a correção e ensinamento de valores com princípios cristãos. Ainda, para embasar os pensamentos do “não direito a viver” havia a teoria do *darwinismo social* de Herbert Spencer, que garantia que os idosos, deficientes, doentes, ociosos etc. não deveriam se reproduzir, porque protegê-los socialmente era não só agir contra a lei da natureza, mas contra a lei do progresso (PEREIRA, 2008. p. 107).

Nessa conjuntura indigna, são criadas alternativas de sobrevivência entre os trabalhadores em si, dentre elas estão as “friendly societies”, que buscavam um mínimo de proteção social para eles com seus próprios recursos. Junto disso são travadas lutas operárias para segurança dentro das fábricas por meio de leis fabris. Mais tarde formava-se o *Labour Party* (Partido Trabalhista), tomando força atuante, por meio de sua organização no poder legislativo. Mediante tal organização foi possível estabelecer uma linha de estudos sobre a pobreza e assim perceber e concluir que ela se dava a partir de riqueza preexistente.

A articulação e a organização dos trabalhadores entre si, motivaram interesse de outros grupos que propunham reformas sociais e econômicas vislumbrando o “direito a viver” novamente. Dentre esses grupos, pode-se citar os *fabianos* que segundo PEREIRA (2008) fizeram publicações que consistiam em estudos para a criação de uma política de proteção social.

Esse “levante” social fez com o que o liberalismo se adaptasse ao meio social, necessitando passar por uma transformação do assistencialismo para uma assistência social pública, como recomendava Lloyd George³. Assim como, recomendou a criação de uma lei de assistência aos idosos, um sistema de seguro-doença e seguro-desemprego.

Em 1880, na Alemanha, começam a emergir movimentações sociais no que condiz à seguros sociais. Otton Von Bismarck apresenta a ideia de seguro à classe operária criando seguros sociais como: seguro-doença, assim como seguro acidente de trabalho e legislações previdenciárias para pessoas inválidas e idosas. Para Bismarck

³ David Lloyd George foi um político inglês, membro do Partido Liberal de Londres, como primeiro-ministro induziu a criação de leis de pensões, do serviço nacional de saúde e do fundo de desemprego.

essas seriam as alternativas mais viáveis para atenuar a tensão entre o trabalho e o capital (PEREIRA, 2008).

Todas essas novas proposições concorreram para o conceito de seguridade social de William Beveridge, secretário do movimento *fabianos*, que persuadiu países capitalistas nos pós Segunda Guerra Mundial para a concepção do *Welfare State*, Estado de bem-estar.

Conforme mencionado anteriormente, a economia era regida pela Lei de Say, que defendia a ideia de um mercado auto-regulável. No entanto, devido à crescente monopolização do capitalismo, cada vez mais se faz necessária a intervenção do Estado nesse processo. Nesse contexto, John Maynard Keynes sustenta a teoria de que o equilíbrio econômico depende da interferência estatal, uma vez que o pleno emprego não é uma condição natural do capitalismo, mas sim uma ação que requer políticas fiscais e monetárias implementadas pelo Estado.

A doutrina keynesiana desempenhou um papel crucial na construção dos fundamentos do Estado de Bem-Estar Social, pois por meio dela houve alguns destaques nas modificações redistributivas no orçamento público: pelo lado do financiamento, houve a implantação de sistemas tributários mais justos com base na cobrança de impostos diretos e progressivos; e no lado dos gastos, com destaque para as políticas sociais, a edificação da seguridade social, articulando as políticas de seguros sociais, saúde e auxílios assistenciais (SALVADOR, 2010, p. 29).

No entanto, foi somente durante a crise dos anos de 1930, quando o liberalismo perdeu sua influência, que a política de Assistência Social ganhou força e se fortaleceu. Isso levou ao surgimento e à legitimação dos direitos sociais dentro do contexto do Estado de Bem-Estar Social. Pereira (2001, p.32) argumenta que

A grande depressão econômica de 1929, com seus dramáticos efeitos inflacionários e depressivos, redundando num aumento assustador do desemprego, provocou em todo o mundo ocidental tensões sociais agudas que exigiram do Estado capitalista franca regulação estratégica. Para tanto, esse Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores valendo-se, inclusive, de um corpo doutrinário que lhe deu, por mais trinta anos, suporte teórico e político – o keynesianismo, que serviu de base ao regime de produção fordista.

Devido ao baixo crescimento econômico e a alta inflacionária o sistema de proteção social começa a ser questionado em meados dos anos 1970, quando o capital começa a sofrer mais crises. Os liberais voltam a pôr a seguridade social como sendo uma

das principais causas da crise e voltam a defender a teoria do mínimo social e estado máximo para o capital. Para isso é defendido que as políticas sociais deveriam passar por reformulações, sendo reduzidas a programas focalizados e os gastos sociais deveriam ser reestruturados.

Após a reestruturação do sistema capitalista como um todo, as políticas de proteção social também sofreram alterações, como a expansão dos programas de transferência de renda em que a transferência em pecúnia é respaldada para as pessoas com baixa renda.

Essas características de crises e reformulações estão presentes até hoje nas políticas sociais, especificamente na política de Assistência Social. Visto isso, este trabalho abordará nos tópicos seguintes a estruturação tanto do processo de acumulação de riqueza no sistema capitalista quanto na sociedade brasileira.

1.2 A materialização da Assistência Social no Brasil

Ao contrário do que aconteceu na Europa, ou melhor, nos países de capitalismo central como um todo, o estabelecimento de políticas sociais - em especial a de Assistência Social - no Brasil aconteceu de modo particular e vagaroso, consequência não só de uma industrialização tardia, mas de uma ambivalência entre um liberalismo formal e patrimonialismo para garantia dos privilégios de classes dominantes, ou seja, a própria constituição do Estado com suas tensões e fricções históricas - como conceituado por Fernandes (1987)- é congruente para o desenvolvimento e desdobramento das políticas sociais nos dias atuais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Já em relação ao fundo público, este também cumpriu características distintas no Brasil. Segundo Salvador (2010, p. 136) “a presença do Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro transformou-se em um componente essencial e indispensável no processo de valorização do capital.”

Para compreender melhor a política de Assistência Social, é primordial que se aborde a formação da sociedade brasileira. Conforme Caio Prado Jr. (1991) este ponto vai desde a acumulação originária, ao colonialismo e ao imperialismo, pois são nesses momentos que o capitalismo se consolida como um meio de sustentar a economia mundial, ou seja, uma economia que se organiza para fora.

Segundo Fernandes (1987) foi a partir de um contexto de estatuto colonial, de senhores de engenho como agentes econômicos especializados, ou seja, somente um

agente para reprodução da apropriação colonial, que tinha como objetivo a complementação da riqueza nativa por meio do trabalho escravo, que o capitalismo começa a introduzir-se. Portanto, a função desse agente econômico seria a organização da produção do tipo colonial, em outras palavras, uma produção heteronômica. Tal heteronomia é a marca da formação social brasileira.

Esses agentes econômicos conceituados por Fernandes (1987), não compunham a burguesia da época, todavia havia a intenção de expansão de requisitos estruturais e funcionais de um padrão de civilização no Brasil, e assim pode-se dizer que houve uma “Revolução Burguesa”, não característico como o que ocorreu na Europa, mas a burguesia emerge aqui como uma figura do agente artesanal inserido na rede de mercantilização da produção interna, ou como negociante. Esse momento de alicerçamento da burguesia, acontece após a Independência, pois enquanto o escravismo, a grande lavoura exportadora e o estatuto colonial estivessem conjugados, não haveria espaço para a sua ampliação. Nesse mesmo espaço entre as particularidades da classe dominante, alguns fatores que irão regê-la é a primeira sendo a violência como forma de controle de escravos, a segunda a denominação senhorial e o patrimonialismo e a terceira o antiescravismo disfarçado de expansão da ordem social competitiva, e foi a partir desta última que surgiria uma revolução social dos brancos, e para os brancos, com um único objetivo principal: a expansão interna de economia de mercado (FERNANDES, 1987).

Sobre isso, Salvador (2010, p. 141) disserta que a economia da época

Profundamente dependente de um único produto, o café, que representava 80% da pauta de exportação brasileira, teve associada à sua dinâmica as condições de infraestrutura do país, com a construção de ferrovias e portos voltados para a exportação, além de um Estado capturado pela oligarquia rural impunha as políticas econômicas de seu interesse, destacando, sobretudo, a política cambial, os incentivos fiscais e os subsídios.

A partir da Independência, em 1822, que há condições para o florescimento da burguesia, o poder passa a ser organizado internamente, porém elementos conservadores ainda concorrem na sociedade. Esse processo surge a partir da ruptura com a aristocracia agrária, sob a pressão da divisão do trabalho em direção a construção de uma nova sociedade, segundo Behring e Boschetti (2007).

No entanto, foi um movimento que não houve comprometimento com os direitos dos cidadãos, e ainda, manipulado pelas elites nativas, onde a equidade e a emancipação das classes dominantes, sem incorporação das massas e o “Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites

nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 73).

Assim, observa-se que a transição do sistema colonial para o sistema capitalista ocorre por meio de condicionantes do mercado mundial, tencionando o impedimento de qualquer crescimento econômico interno. A introdução do sistema capitalista no Brasil não seguiu o mesmo roteiro que os países de capitalismo central, da mesma maneira a questão social, que somente foi inserida como questão política no início do século XX, e que até então não havia compreendido os problemas sociais após a abolição da escravidão.

Ainda, a ampliação dos direitos sociais foi resultado de uma luta de classes e correlação de forças dominantes, onde de um lado havia a manifestação e reivindicação da classe operária, e do outro a representatividade da legitimidade das classes dominantes. Sobre isso Behring e Boschetti (2007, p. 79) discorrem

[...] Se a política social tem relação com a luta de classes, e considerando que o trabalho no Brasil, apesar de importantes momentos de radicalização, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos, tem-se um cenário complexo para as lutas em defesa dos direitos da cidadania, que envolvem a constituição da política social. É nesse quadro que se devem observar as medidas esparsas e frágeis de proteção social no país até a década de 1930, embora tais características sejam persistentes e nos ajudem também a pensar os dias de hoje.

Sobre tais medidas visualiza-se pouquíssimas movimentações direcionadas às legislações sociais, como os montepios⁴ sendo elas a criação, em 1888, de uma caixa de socorro⁵ para a burocracia pública. O direito à pensão e a 15 dias de férias, para os funcionários da Imprensa Nacional, em 1889, e que se estende até os funcionários do Ministério da Fazenda em 1890. Em 1891, a criação da primeira legislação infantil, normatizando o trabalho infantil, mas que não foi cumprida em nenhum momento e em 1892, os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão. Já nos primeiros anos do século seguinte observam-se movimentações relacionadas à formação de sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais (1903) e depois dos trabalhadores urbanos (1907),

⁴ Os montepios eram uma espécie de caixa de fundos para os servidores públicos que garantia uma pensão por morte.

⁵ As caixas de socorro foram criadas pela Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, destinada aos funcionários de ferrovias estatais com o intuito de garantir alguns auxílios, como por invalidez, enfermidade e pensão por morte.

processo movimentado por influências europeias de movimentos anarquistas e socialistas. Mesmo ainda sem a asseguaração das leis, em 1911 há a redução das jornadas de trabalho para 12 horas diárias, e em 1919 há asseguaração sobre os acidentes de trabalho, mediante inquérito policial.

Outro fator importante para o início do século XX, que estava no ápice da aristocracia cafeeira, foi a instauração da Lei Eloy Chaves - formulada pelo deputado paulista de igual nome - buscava a obrigatoriedade de Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPS) para ferroviários e marítimos, classes importantes para a manutenção da exportação da principal oferta de produto da época.

Todavia, nos anos de 1929 a 1932 ocorreu uma grande crise nos países de capitalismo central afetando assim, diretamente a economia e a política brasileira. Nesse momento no Brasil já ocorriam algumas movimentações com ideários esquerdistas, como organização sindical gerando as primeiras greves e a fundação do Partido Comunista Brasileiro. Dessa forma, não só a correlação de forças das classes dominantes tomara espaço nesse cenário, como também motivou mudanças significativas para a classe operária, pois da mesma forma que impulsionou o incremento da indústria brasileira e das outras oligarquias agrárias, trouxe a regulamentação do trabalho, transformando assim a luta de classes em uma colaboração de classes.

Durante a década de 30 o sistema público previdenciário começa a se expandir com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) somente para as categorias de trabalhadores estratégicos, como dos marítimos. Há também a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, pois até os anos 1930 não havia política nacional de saúde e é nesse instante que o Estado avança na saúde pública e na medicina previdenciária, por meio das IAPs – para os grupos que possuíam acesso. Evidencia-se ainda que nesta época, a economia passa por algumas modificações importantes, como a regulamentação do mercado de trabalho, a industrialização e o estabelecimento de novas relações salariais (SALVADOR, 2010).

Em relação à política de Assistência Social, não é possível precisar o momento certo da política no Brasil, devido ao caráter fragmentado de suas configurações. Seu percurso inicia-se de maneira tímida com a tentativa de centralização e criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) durante o governo Vargas – governada pela primeira-dama, Sra., Darci Vargas – e tinha como intento prestar atendimento às famílias dos militares, vulgo pracinhas, envolvidos na Segunda Guerra Mundial. Aqui, já é possível

observar o caráter do primeiro damismo, com característica de tutela, favor, filantropia e clientelismo no que condiz com a relação entre Estado e sociedade.

Com o passar dos anos a LBA começa a abranger não somente aquelas famílias militares, bem como começa a se firmar como instituição articuladora De Assistência Social, com as mesmas características ditas anteriormente, contudo agora com uma grande rede de instituições privadas conveniadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O desfecho dessa introdução da política social no Brasil, deu-se com a Constituição de 1937, a qual consolidou as Leis Trabalhistas.

Segundo Sposati (2016, p. 06),

Embora a atividade de assistência social já estivesse presente desde a implantação do orçamento público no Brasil, isso não significava uma responsabilidade pública propriamente dita para resolução de algo, ou garantir condições de operação de um órgão gestor estatal. Tratava-se aqui muito mais de ações do estado brasileiro em oferecer pontualmente concessões de subvenção ou isenção a terceiros no campo privado, sem que isso constituísse malversação do fundo público.

Com a queda de Vargas do poder em 1945, o cenário econômico, social e político ganha novos enredos e marca esse período com uma intensa luta de classes e por forte disputa de projetos. Os presidentes posteriores pouco fizeram em relação às políticas sociais, e muito menos em relação à Assistência Social, continuando aquele caráter caritativo e filantrópico.

Durante a ditadura militar houve consideráveis movimentações em relação aos direitos sociais, em contraponto às censuras, perdas do direito de liberdade democrática, prisões e torturas. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social que abrangeu diversas instituições como a Fundação Nacional para o bem-estar do Menor (FUNABEM, criada em 1965), a LBA, Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Em 1977, esse complexo transformou-se no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), nele estavam incluídos também o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS).

Ainda, segundo Salvador (2010) uma das principais características em relação ao financiamento das políticas sociais no decurso da ditadura militar foi o padrão regressivo do financiamento, por meio da utilização de recursos de natureza fiscal, fontes tributárias autossustentáveis e parafiscais.

Com as diversas manifestações populares, protestos de movimentos sociais e sindicalistas, há o fim da ditadura militar no Brasil. Um momento importante para Assistência Social após o fim da ditadura é que em 1985, a Assistência Social passa a compor o plano nacional de desenvolvimento (I PND da Nova República), sendo denominada pela primeira vez como política social.

Dez anos após a consolidação do SINPAS, é instaurado a Assembleia Nacional Constituinte e em 1988, há a promulgação da Constituição Federal (CF). A qual tenta encerrar o histórico caráter filantrópico da Assistência Social, e a institui como um direito em conjunto com a Saúde e com a Previdência Social, compreendendo o sistema de Seguridade Social⁶, como pode ser verificado no Capítulo II, art. 6º da constituição: “São direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Vale enfatizar que no que condiz ao financiamento da Seguridade Social a CF/88 sinaliza que:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Observa-se que a Assistência Social é a única que traz uma especificidade, pois só será prestada àqueles desamparados, ou de quem dela necessitar. O art. 203 da Constituição Cidadã, refere-se diretamente à Assistência Social e diz que:

⁶ O artigo 194 da Constituição Federal de 1988 conceitua a seguridade como “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

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.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (BRASIL, 1988).

Embora tenha havido reconhecimento da Assistência Social como um direito, a sua consolidação na sociedade brasileira teve algumas dificuldades. Isso se deve ao fato da tardia regulamentação, que ocorreu no ano de 1993, por meio da aprovação e sanção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº. 8.742 de 1993. Mesmo com a promulgação da LOAS, em 1993, durante o governo de Itamar Franco, as mudanças na política de Assistência Social foram ínfimas, e até então a LBA continuava responsável pela política. Em 1994, ocorreu a mudança mais significativa durante este período que é a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), substituindo o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) instituído durante o governo Vargas em 1938.

Durante os anos 1990, o Estado brasileiro tem a missão de implementar as transformações trazidas pela Constituição Federal de 1988, como a autonomia política e a descentralização dos recursos financeiros aos estados e municípios e apresenta questões relacionadas a: como os estados e municípios se articularam para executar a política de Assistência Social? Quem iria financiar a expansão dessa política? E em que consistiria a descentralização político-administrativa prevista na CF/88? (SOARES; CUNHA, 2016).

Assim, as mudanças na gestão da política de Assistência Social, aconteceram significativamente em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que extinguiu o Ministério do Bem-estar Social, e conseqüentemente a LBA. Além do mais, modifica o Ministério da Previdência Social para Ministério da Previdência e Assistência Social.

À vista disso, é somente em 1995 que a LOAS começa a ser efetiva, assumindo a sua posição segundo o que previa em seus princípios e objetivos para colocar em prática os seus programas, benefícios, serviços e projetos. Além disso, é por meio da LOAS que

a Assistência Social é estabelecida como direito social de caráter não contributivo e que por meio dela será provido os mínimos sociais.

Nesse instante, foi necessário a adequação da LOAS ao cenário da Assistência no Brasil, inclusive como funciona o financiamento da política⁷. Na referida lei o financiamento para implementação dos serviços, programas e projetos deverá ser feito com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que os repasses dos recursos estão condicionados à efetiva criação e funcionamento de Conselhos, do Fundo de Assistência Social e da elaboração do Plano de Assistência Social. O Estado assume assim a função central de agente formulador, coordenador e financiador da política de Assistência Social, o qual deverá incentivar os estados e municípios, por meio da regulamentação e repasse de recursos técnicos e financeiros (FARIAS, 2022).

Assim, no artigo 27 da Lei Orgânica de Assistência Social é instituído o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), como principal meio para os repasses financeiros aos entes federativos. Rompendo com o modelo tradicional de financiamento que se baseava no custeio de ações pontuais ou por doações, ocasionando a ausência específica de um fundo para a referida política. Desse modo, o financiamento da Assistência Social deve acontecer com recursos federais, dos estados e dos municípios, os quais devem alocar os recursos nos fundos especiais estabelecidos em cada instância do governo, seriam estes: o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Cada um destes fundos seria composto por recursos próprios e para os entes subnacionais, mediante repasses intergovernamentais do FNAS e no caso dos municípios, pelo FEAS (SOARES; CUNHA, 2016).

Outro ponto primordial da LOAS para efetivação da política de Assistência Social foi a definição dos conselhos de Assistência Social como instâncias deliberativas, pois a participação social torna-se primordial no processo de transformação social.

A LOAS institui assim uma nova estruturação para a efetivação de políticas públicas para a área de Assistência Social. O Estado se responsabiliza como fundamental e principal formulador, coordenador e financiador da política. Nos tópicos seguintes serão aprofundados a implementação da LOAS na sociedade e suas implicações nas configurações atuais de governo.

⁷ O Fundo Nacional de Assistência Social foi regulamentado por meio do Decreto N°1605, de 25 de agosto de 1995.

Com a Constituição Federal de 1988 é possível visualizar a responsabilidade estatal, com a garantia de direitos fundamentais e sociais, assim como, apresenta a Assistência Social dentro do campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública, objetivando torná-la política pública e direito para aos que dela necessitarem, inovando ao afirmá-la como direito social não contributivo.

Somente em 1995, há a aprovação da LOAS durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que durante o seu primeiro mandato criou a Secretaria de Assistência Social (SAS) ligada ao Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS), que incentivou a composição e aprovação da primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB)⁸, a qual estabelecia regras e critérios para descentralização político-administrativa nas três esferas do governo, instrumentalizando os gestores e técnicos da Assistência Social para atuarem na avaliação e fiscalização da política de Assistência Social no Brasil. Ainda em 1997, aconteceria a II Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão- Universalizando direitos” que serviu para publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁹ e da NOB-2 para auxiliar nas orientações sobre os procedimentos que seriam realizados pelos gestores em todo o país. Com a NOB-2 também é criada a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) com caráter articulatório entre as esferas do governo, a CIT em caráter nacional e a CIB em caráter estadual (BOSCHETTI, 2001).

No ano de 1998, é aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social - vindo somente cinco anos após a regulamentação da LOAS. Contudo, paralelamente a esse processo acontecia um grande retrocesso, em 1995 ocorria a institucionalização da política de Assistência Social pelo governo federal com a criação do Programa Comunidade Solidária¹⁰. O programa, era presidido pela primeira-dama, tinha como objetivo o enfrentamento a situações de extrema pobreza por meio da participação do terceiro setor.

Sobre o Programa Comunidade Solidária, Telles (1998, p. 31) argumenta:

Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições

⁸ A aprovação da NOB ocorreu por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 204, de 1997.

⁹ Aprovada pela Resolução nº 207-CNAS.

¹⁰ Instituído pela medida provisória Nº 813, de 1 de janeiro de 1995.

constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas.

Nota-se, que nos anos 1990 mesmo com legislações vigentes “a assistência social como política de seguridade social aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal” (COUTO et al., 2010, p. 37) como uma política desarticulada e referenciada em várias ações¹¹ do governo federal. Verifica-se então que ao final do governo FHC a necessidade de unificação dos programas da área social, este movimento só será concluído no governo subsequente, isto é, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

¹¹ Os programas sociais do governo estavam difusos em diversos órgãos, por exemplo, Bolsa-Escola (Ministério da Educação); Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (Ministério da Previdência e Assistência Social); Programa do Agente Jovem (Ministério da Previdência e Assistência Social); Bolsa-Qualificação (Ministério do Trabalho); Benefício Mensal – Idoso (Ministério da Previdência e Assistência Social); Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (Ministério da Previdência e Assistência Social); Renda Mensal Vitalícia (Ministério da Previdência e Assistência Social); Bolsa-Renda (seguro-safra) (Ministério da Agricultura); Auxílio-gás (Ministério de Minas e Energia); Aposentadorias Rurais (Ministério da Previdência e Assistência Social); Abono Salarial PIS/Pasep (Caixa Econômica Federal); Seguro-desemprego (Ministério do Trabalho) (FARIA, 2022, p. 38-39).

CAPÍTULO 2: A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1 A PNAS no governo Lula e a origem do SUAS

Neste segundo capítulo, serão abordados pontos fundamentais para consolidação e materialização da Política de Assistência Social no Brasil. Em primeiro momento serão pautadas a tentativa de efetivação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no governo Lula, e a conquista do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No segundo tópico será abordado o funcionamento da gestão e financiamento do SUAS.

O contexto apresentado no capítulo anterior exprime que no decurso das décadas de 1990 e dos anos 2000 houve a necessidade de mudanças significativas na área social, assim como, torna evidente mais uma crise do sistema capitalista, proporcionando reformulações em todos os aspectos, especificamente no Brasil, tal crise proporciona a ascensão de movimentos sociais. Nessa conjuntura, Luiz Inácio Lula da Silva, provindo de movimentos sindicais, ganha destaque ao se candidatar à presidência da República apresentando uma agenda com maior visibilidade para a área social.

Durante a campanha eleitoral de Lula em 2002 foi possível observar que as suas ações propostas, estavam estruturadas em três eixos: Combate à fome, por meio do Programa Fome Zero; Renda Mínima, com a revisão de programas de complementação de renda existentes à época; e por último, a política de Assistência Social, comprometendo-se à universalização dos direitos, por meio de um sistema único descentralizado e participativo (SILVA, 2013). O candidato apresentou como principal proposta do mandato o Programa Fome Zero, indicando algumas ações para combater e erradicar a fome no Brasil e expondo a necessidade de criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, segundo Paiva (2008) era nítido que seria um programa fora da política de Assistência Social.

Logo após assumir a presidência, Lula deu início à implementação do Programa Fome Zero. Inicialmente, o programa foi vinculado ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), o que resultou em uma competição desigual com as ações promovidas pelo Ministério da Assistência Social da época. Até janeiro de 2004, conforme observado por Yazbek (2004), o Programa já havia garantido ações de transferência monetária, como o Cartão Alimentação; distribuição emergencial de alimentos em acampamentos, como assentamentos de sem-terra, comunidades indígenas e quilombolas; programa específico de aquisição de alimentos da agricultura familiar;

ampliação da merenda escolar e, por último, uma política específica de Nutrição Materno Infantil, conhecida como Bolsa-Alimentação.

Paralelamente à execução do Fome Zero, um grupo de especialistas em políticas sociais iniciou discussões sobre a necessidade de integrar os programas de transferência herdados do governo FHC, que, de acordo com Senna et al. (2007), mantinham uma lógica de paralelismo e fragmentação, evidenciando a concentração excessiva de beneficiários e a baixa cobertura de controle social. Essas discussões resultaram na criação do Programa Bolsa Família (PBF), que incorporou inclusive o recém-criado Cartão Alimentação do MESA, visando melhorar a gestão e a efetividade dos gastos sociais.

Quanto à gestão do PBF, ela estava diretamente ligada à Presidência da República e contava com uma Secretaria Executiva e um Conselho Gestor Interministerial responsáveis por coordenar, supervisionar, controlar e avaliar as operações do programa. Para implementar o programa, foi estabelecido um pacto com os governos estaduais e municipais, buscando o compromisso de todos na sua execução e controle. É importante ressaltar a rapidez na implementação do PBF, que, segundo Senna et al. (2007), já atendia 3,6 milhões de famílias em dezembro de 2003.

No que diz respeito especificamente à política de Assistência Social, Lula criou o Ministério da Assistência Social e Promoção Social em seu primeiro mês de mandato, que foi posteriormente renomeado para Ministério da Assistência Social (MAS) no mesmo ano. De acordo com o Decreto 4.655 de 27 de março de 2003 o, MAS tinha competências relacionadas à Política Nacional de Assistência Social e outras funções afins, como normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política, bem como dos projetos e programas nela inseridos. Além disso, o ministério também era responsável pela gestão do FNAS e de outros serviços, como o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social do Transporte (SEST).

No entanto, devido às dificuldades na implementação das ações realizadas pelo MESA e pelo, MAS, bem como às fragilidades na gestão, foi necessária uma reforma ministerial no início de 2004. Essa reforma fundiu o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa Família, criando assim o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a ter um espaço institucional específico para a área de política social, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Essa secretaria foi

responsável pela elaboração futura da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Outro marco importante para a política de assistência social durante o primeiro mandato de Lula foi a realização da **IV Conferência Nacional de Assistência Social**, que ocorreu no final de 2003. Foi um momento decisivo e histórico, no qual foram feitas deliberações para concretizar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), reconhecendo a Assistência Social como uma política social integrante do campo da Seguridade Social e como componente do Sistema de Proteção Social Brasileiro. A conferência também recomendou a criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - elemento indispensável da LOAS para garantir a efetividade da Assistência Social como política pública.

Sobre a IV Conferência, Figueiredo (2021, p.42) enfatiza que

4ª Conferência que, ao enfatizar os 10 anos da Loas, deliberou abertamente e cobrou do governo a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Interessante rever a linguagem das propostas. Muitas determinavam que fosse executada imediatamente. Ou seja, estava evidente o quanto as representações da sociedade civil ali presentes estavam fortalecidas e amadurecidas pela caminhada realizada, movida pelo otimismo da vontade coletiva, fazendo história.

E sobre a implementação do SUAS, Sposati (2004, p. 171) argumenta que “[...] desde a LOAS e da I Conferência Nacional de Assistência Social, de dezembro de 1995, fala-se e propõe-se o SUAS, sem explicar, porém, seu conteúdo ou o seu desenvolvimento por meio de uma proposta orgânica, sistematizada e articuladora das três esferas de gestão pública”

Desse modo, o SUAS surge com a finalidade de consolidar uma articulação de coordenação federativa de

responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO et al., 2010, p. 38).

Por conseguinte, em 2004, há a aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social¹² por meio do CNAS. A PNAS de 2004 surge com o objetivo de explicitar e discriminar as diretrizes trazidas pela LOAS e instituir o SUAS, ou seja, busca

¹² Aprovada pela Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com publicação no DOU de 28/10/2004.

a efetivação da Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão. Desta forma, apresenta uma intervenção baseada no modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, na centralidade sociofamiliar das ações, na profissionalização dos recursos humanos, resgatando a necessidade de autonomia no diagnóstico, nas propostas de atendimentos e principalmente no reconhecimento das diferenças regionais nas três esferas de governo para consolidação da política (SOARES; CUNHA, 2016, p. 14).

Ao que se refere aos princípios da PNAS, estes estão em consonância com o que está previsto na LOAS, Lei Nº 8.742, Capítulo II, Seção I

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Isto posto, as diretrizes também serão embasadas na CF/88 no artigo 204 e na LOAS em seu artigo 5º, somente sendo complementada com a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, como observa-se a seguir

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual municipal, bem como entidades beneficentes de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32 e 33).

Ainda sobre as diretrizes, Couto (2009, p. 206) argumenta que para haver o estabelecimento destas, a gestão da política deve considerar que “a negação delas tenha sido apresentada como uma das características centrais no campo da política de

assistência social”. De acordo com a mesma autora, é necessário retomar, na nova Política Nacional de Assistência Social, a autonomia no diagnóstico das propostas de atendimento e no reconhecimento das diferenças regionais, com destaque para a manifestação das expressões da questão social e as formas de resistência da população. Isso indica a necessidade de reavaliar a intervenção das três esferas de governo visando à consolidação da política. Nesse sentido, o SUAS também vai enfatizar que a articulação entre as três esferas de governo torna-se requisito indispensável na concepção de um sistema orgânico.

Outro ponto apresentado nas diretrizes da PNAS e que merece destaque é o entendimento sobre o papel das entidades beneficentes na composição da rede de serviços socioassistenciais. Visto que, a forma de atuação, sem compromisso com o espaço público, com programas seletivos e com gestões pouco participativas, resulta no enfraquecimento da população mais vulnerável, tornando a participação dos usuários nos espaços de controle social um desafio para gestão do SUAS, cabendo a potencialização de atividades que retomam a autonomia e o protagonismo dos usuários.

É fundamental ressaltar nas diretrizes a primazia do papel do Estado na condução dessa política, garantindo que ela atenda verdadeiramente aqueles que necessitam, sustentando os princípios de igualdade de acesso, transparência administrativa e o uso adequado dos recursos humanos.

Além disso, a família também recebe destaque nas diretrizes da nova política, pois é vista como meio de rompimento da fragmentação da política social. Contudo, Couto (2009) aponta para que os gestores estejam atentos ao lidarem com essa centralidade na família, uma vez que, se não for contextualizada dentro do cenário histórico como uma unidade de reprodução social, corre-se o risco de cair na armadilha de transferir a responsabilidade individualista, centrada no indivíduo, para uma abordagem de grupo, culpabilizando a família pela situação em que se encontra. Ao abordar a perspectiva da centralidade na família, é necessário reconhecer sua condição de representação de classe e associá-la à compreensão de que suas vulnerabilidades estão intrinsecamente ligadas ao funcionamento do sistema capitalista.

Já a respeito dos objetivos da PNAS ressalta-se a necessidade de articulação com as demais políticas públicas para o enfrentamento da questão social, sendo eles:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural:

- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 33).

Esses objetivos apresentados pela PNAS engendram mudanças necessárias e indicam potencialidades de materialização da Assistência Social na sociedade brasileira na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Alguns desses eixos estruturantes são: a) articulações que viabilizem abordagens intersetoriais, ou seja, a intersetorialidade entre as políticas públicas; b) a ampliação dos usuários da política; c) abordagem territorial, que implica na organização dos sistemas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média e alta complexidade); d) a matricialidade sociofamiliar, pois compreende o indivíduo dentro de um ambiente familiar; e) o financiamento, rompendo com a lógica de cofinanciamento e primando pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social; f) a informação, a qual é necessária para o monitoramento, avaliação e informação sobre a política de Assistência Social.

De acordo com Pereira (2008), merecem destaque as seguintes mudanças na PNAS: I) Definição da Assistência Social como política de proteção social - a qual a autora apresenta o questionamento do porquê ser considerado “proteção” em vez de “seguridade” visto o texto constitucional; II) Delimitações das proteções que ela deve assegurar; III) Territorialização da ação; IV) Instituição do Sistema Único de Assistência Social e V) Novas bases de financiamento. Couto (2009) ainda complementa os destaques na mudança da PNAS apontando outras duas questões, a primeira referente à equidade no atendimento à população usuária e a segunda referente à equidade do acesso à política da população urbana e rural.

No que se refere à organização da política de Assistência Social, esta terá como base de ação protetora três tipos principais de segurança, sendo elas: de sobrevivência, de acolhida e de convívio.

A segurança de sobrevivência se refere à prestação governamental de um valor monetário mínimo, mediante benefícios continuados e eventuais, com o objetivo de garantir a proteção social básica para idosos e pessoas com deficiência que não têm condições de prover seu próprio sustento, assim como para indivíduos e famílias em situações de calamidade.

A segurança de convívio, por sua vez, consiste na construção e restauração de laços familiares e comunitários que estejam fragilizados afetivamente e/ou socialmente.

Essa segurança é alcançada por intermédio de ações, cuidados e serviços que proporcionam atividades socioeducativas, socioculturais e lúdicas.

Já a segurança de acolhida diz respeito a um atendimento especial fornecido pela Assistência Social em espaços físicos que oferecem provisões básicas, como alimentação, vestuário e moradia. Essa segurança é destinada a pessoas que enfrentam situações de abandono, violência familiar ou social, velhice e deficiência desprotegida. Para a viabilização dessa segurança, é necessário contar com uma rede de serviços de curta, média e longa duração.

A nova redação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) conceitua os três tipos de segurança como sendo fundamentais para o desenvolvimento humano, social e para a garantia dos direitos de cidadania. Ela informa que a Assistência Social engloba um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios que serão disponibilizados por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Seu objetivo é reduzir e prevenir os impactos das mudanças sociais, à dignidade humana e à família como núcleo de sustentação afetiva, biológica e relacional. Além disso, a Assistência Social deve se ocupar de fornecer proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em situação de risco e prevenir a ocorrência de eventos adversos em face de situações de vulnerabilidade (BRASIL, p. 90).

De acordo com a PNAS, as funções da Assistência Social incluem a proteção social básica, a proteção social especial, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. Portanto, define também os princípios da proteção social como sendo a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a proteção pró-ativa, a integração com a seguridade social e a integração com as políticas sociais e econômicas.

A matricialidade familiar, como já mencionado anteriormente, baseia-se na compreensão de que a família é o núcleo básico das seguranças assistenciais previstas na política, possuindo papel centralizador na promoção do bem-estar e na garantia dos direitos, ou seja, a família é a referência de intervenção prioritária da Assistência Social. No entanto, é importante destacar o alerta feito por Pereira (2008), em relação ao uso do termo "família", pois, para que ela possa assumir as responsabilidades definidas na política, é necessário que haja uma redefinição desse conceito. Isso significa compreendê-la como um "conjunto de pessoas que estão unidas não apenas por laços de parentesco, mas também por vínculos afetivos e de cooperação" (PEREIRA, 2008, p.72). Essa redefinição rompe com a concepção tradicional de família como uma unidade econômica ou como referência para cálculos de renda para a concessão de benefícios.

A descentralização da PNAS está relacionada com o conceito de territorialização da política, isto é, leva em consideração as particularidades de cada município e estado. Então, a Política prioriza delimitações de áreas homogêneas e agrupamentos para o planejamento da localização da rede de serviços, com base nos territórios que apresentam maior incidência de vulnerabilidade e riscos. Assim, a territorialização torna-se essencial para uma abordagem mais efetiva e direcionada, específica para cada território

O princípio da proteção pró-ativa se resume no desenvolvimento de um conjunto de ações do poder público que visam reduzir a ocorrência de riscos e prevenir danos sociais.

Sobre princípios da integração às políticas de Seguridade Social e a integração com as demais políticas sociais e econômicas, o primeiro reafirma a composição da rede de proteção social brasileira, composta pela previdência social, saúde e Assistência Social. Essas áreas devem estabelecer relações de completude e integração, analisando a incidência de riscos sociais na população brasileira. Já o segundo, refere-se à dinâmica e gestão da Assistência Social. Considerando que muitas vulnerabilidades e riscos estão relacionados aos aspectos sociais e econômicos, torna-se necessário a realização de ações intersetoriais que promovam a integração territorial para enfrentamento dessas situações.

O conjunto de seguranças, orientados pelos referidos princípios, organizam a PNAS em dois níveis de proteção, sendo elas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e alta complexidade).

A Proteção Social Básica (PSB) tem como característica a prevenção e a inclusão social. Possui como objetivos a prevenção de riscos, por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que se encontra em condições de vulnerabilidade social devido à pobreza, privação, e/ou fragilização dos vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social. Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais que visam acolher, promover a convivência e a socialização de famílias e indivíduos, de acordo com a identificação das situações de vulnerabilidade apresentadas.

Os serviços de Proteção Social Básica deverão ser executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, ou de maneira indireta por outras entidades e organizações de Assistência Social da área de abrangência dos CRAS, mas sempre sob coordenação do órgão gestor da região.

A Proteção Social Especial - PSE, é destinada para indivíduos e/ou grupos que estejam com seus direitos violados em situação de risco pessoal e social, ou em casos nos

quais tenha ocorrido o rompimento de laços familiares, em estado alta vulnerabilidade, em decorrência de “abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004, p. 37).

Os serviços de proteção especial estão classificados em:

Proteção Social Especial de Média Complexidade: São serviços de média complexidade aqueles que realizam atendimentos a família e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Por exemplo: Serviço de abordagem de rua, Orientação e apoio sociofamiliar, Medidas socioeducativas em meio-aberto, entre outras.

Proteção Social Especial de Alta Complexidades: São serviços de alta complexidade aqueles que garantam a proteção integral como, “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para família e indivíduos que se encontram sem referência, e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo família, e ou comunitário” (PNAS, 2004, p. 38). Por exemplo: Casas de passagem, Casa lar, República, entre outras.

Os serviços de Proteção Social Especial são ofertados nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS, onde objetivam a promoção da orientação e do convívio sociofamiliar e comunitário. O CREAS se diferencia do serviço de proteção básica por se tratar de ser específico para situações que haja violações de direitos.

Observa-se que a PNAS apresenta significativas mudanças e propõe a construção de uma rede socioassistencial preconizada na LOAS. Essa rede, prevista no SUAS, está organizada em torno da proteção social e prevê a existência de:

1. Serviços: De acordo, com o art. 23 da LOAS os serviços são atividades contínuas que têm como objetivo melhorar a qualidade de vida da população, sendo direcionados para atender às necessidades básicas. Como visto anteriormente, a PNAS prevê o seu ordenamento em rede segundo os níveis de proteção social: básica e especial.

2. Programas: Os programas estão conceituados pelos art., 24 da LOAS como ações integradas e complementares com objetivos definidos, duração determinada e área de abrangência específica para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais.

3. Projetos: Os projetos segundo os art. 25 e 26 da LOAS visam estabelecer investimentos econômicos sociais nas comunidades populares, com o objetivo de apoiar financeira e tecnicamente iniciativas que promovam meios de subsistência, capacidade

produtiva, gestão e melhoria das condições de vida, bem como a preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com outras políticas públicas.

4. Benefícios:

4.1. Benefício de Prestação Continuada: É um benefício previsto na LOAS em seu art. 20 e no Estatuto do Idoso. Consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (pessoa com 65 anos ou mais) ou à pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de prover sua subsistência, ou de tê-la suprida pela família.

4.2. Benefícios Eventuais: Os benefícios eventuais previstos no art.22 da LOAS prevê o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou em situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

4.3. Transferência de renda: São programas que têm como objetivo a transferência direta de recursos dos fundos de Assistência Social para os beneficiários, como uma forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levam à situação de vulnerabilidade social. Esses programas possuem como intuito criar oportunidades para emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos, como também promover o desenvolvimento local (BRASIL, 2004).

Outra mudança que trouxe impactos positivos rompendo com a lógica de centralidade e baixa efetividade da política é o novo padrão de financiamento da PNAS. Como dito anteriormente um dos princípios da nova reorganização da política é a responsabilidade das três esferas do governo na gestão dos serviços, programas e projetos, incluindo o custeio dos mesmos e visando a corresponsabilidade federativa prevista na LOAS.

Segundo (MARTINS, MESQUITA; CRUZ, 2012), a mudança no padrão de financiamento concentrou-se em dois modelos: na forma de repasse e na definição de montantes a serem transferidos. Na forma de repasse, a mudança ocorreu com a ruptura do modelo convencional de repasses por meio da implementação de repasses automáticos, fundo a fundo, para o custeio das ações e serviços socioassistenciais. O que reforçou o papel dos fundos de Assistência Social na operacionalização do cofinanciamento dentro de um sistema descentralizado. Essa mudança almejava alcançar dois objetivos importantes. Em primeiro lugar, garantir a continuidade no financiamento dos serviços por meio de repasses regulares e diretos. Em segundo lugar, assegurar maior transparência na execução das despesas da área, favorecendo o controle social. Isso ocorre porque os fundos de Assistência Social devem reunir todos os recursos destinados para

cada ente federado à política de assistência, sejam eles provenientes de transferências de cofinanciamento, ou de recursos próprios da esfera do governo à qual estão vinculados.

No que se refere à definição do montante dos repasses, a mudança foi com o objetivo de romper com as práticas históricas de prestação de serviços, os quais seguiam a lógica de valores per capita, alterando para um desenho de financiamento relacionado com as proteções que a PNAS deve promover.

Desta forma, o governo propôs substituir as práticas anteriores por um financiamento baseado no diagnóstico socioterritorial com as prioridades de cada território. Além disso, a PNAS estabelece a necessidade de pactuação dos critérios de distribuição dos recursos de cofinanciamento nas CIT, assim como sua deliberação pelos conselhos de Assistência Social em cada nível do governo.

Portanto, após a consolidação da PNAS, o primeiro passo rumo à implementação da nova política é a elaboração de uma nova Norma Operacional Básica (NOB), visando regular as ações e os financiamentos. Sendo assim, em 2005¹³ há a aprovação da Norma de Operações Básicas (NOB/SUAS) que será abordada na próxima subseção.

2.2 Gestão e Financiamento do SUAS

O SUAS é responsável por coordenar e articular ações e serviços de Assistência Social em todo o país, com o objetivo de promover a proteção social e garantir o acesso aos direitos socioassistenciais. Desse modo, a NOB/SUAS destina-se à operacionalização da gestão pública descentralizada e participativa na PNAS, por meio do SUAS.

Assim, a norma apresenta os instrumentos de gestão como sendo ferramentas essenciais de planejamento técnico e financeiro da Política de Assistência Social e do SUAS, em todas as esferas de governo. Eles são baseados no diagnóstico social e nos eixos de proteção social, abrangendo tanto a proteção social básica quanto a especial. Esses instrumentos incluem o Plano de Assistência Social, que estabelece as diretrizes e metas da política; o Orçamento, responsável por definir os recursos financeiros necessários para a sua implementação; o Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação, que acompanham a execução e avaliam os resultados das ações; e o Relatório Anual de Gestão, que apresenta uma visão abrangente das atividades realizadas durante o período.

¹³ A NOB/SUAS foi aprovada por meio da Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

A norma operacional também estipula uma gestão em três níveis para os municípios (inicial, básica e plena) que se associam nos requisitos de habilitação, incentivos e responsabilidades, como também o Pacto de Aprimoramento de Gestão para o Distrito Federal e Estados.

No tocante ao novo modelo de financiamento, a norma buscou estabelecer critérios de regionalização mais equitativa na transferência dos recursos federais para os estados, municípios e o Distrito Federal, respeitando os arranjos das diversidades socioterritoriais e regionais. Além disso, foi ampliada a perspectiva sobre o uso dos recursos, isto é, os recursos do fundo nacional, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios devem ser destinados não apenas para financiar programas, serviços e benefícios da Assistência Social, mas também para aprimorar a gestão da política de Assistência Social. Em resumo, Mesquita, Martins e Cruz (2012) destacam que o novo modelo de financiamento da Assistência Social abrangeu tanto a gestão financeira quanto os mecanismos de transferência de recursos federais, incluindo critérios de distribuição.

Sobre a gestão financeira, a NOB/SUAS enfatiza a importância dos fundos de Assistência Social como instrumentos fundamentais no financiamento da política. Para isso, é necessário que esses fundos sejam estruturados como unidades orçamentárias e concentrem todos os recursos financeiros destinados às ações, serviços e benefícios socioassistenciais em cada nível de governo. A responsabilidade pela gestão do fundo, incluindo a ordenação das despesas é dever do órgão gestor da política, assim como acompanhar, controlar e fiscalizar os respectivos conselhos de Assistência Social.

É importante destacar que a estruturação e o adequado funcionamento dos fundos de Assistência Social nos estados, municípios e Distrito Federal são requisitos indispensáveis para receber os repasses de recursos federais. Assim, é por meio desses fundos que ocorre o cofinanciamento das ações do SUAS. Além disso, a gestão financeira por meio dos fundos desempenha um papel fundamental no acompanhamento da aplicação dos recursos pelos conselhos, garantindo a transparência e a efetividade na utilização dos recursos públicos.

Quanto às transferências dos recursos federais da Assistência Social, a nova proposta do novo modelo de financiamento apresentado na norma visa substituir o modelo convencional de repasses por transferências automáticas entre fundos, estabelecendo-as como principal mecanismo para efetivar o cofinanciamento. A ênfase nas transferências automáticas regulares é justificada pela necessidade de estruturar e manter as ações e serviços continuados pelo SUAS. O que visa garantir a continuidade e

a sustentabilidade das atividades e fortalecer a oferta de Assistência Social à população. Em relação aos convênios, eles também recebem novas regulações, porém dentro de suas características próprias, mas seguindo as diretrizes de financiamento do SUAS.

Respeitando as determinações da Lei Orgânica de Assistência Social, a NOB/SUAS, baseia-se no Art. 30 da referida lei para estabelecer requisitos mínimos para o recebimento de recursos do cofinanciamento federal. Sendo eles: I) No caso dos municípios, devem estar habilitados a um dos níveis de gestão estabelecidos na norma; II) Constituição de Unidades Orçamentárias para cada Fundo de Assistência Social, abrangendo todos os recursos destinados à Política de Assistência Social; III) Comprovação da execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro e os recebidos em cofinanciamento destinados à Assistência Social, com aprovação dos respectivos conselhos, IV) Respeitar os critérios de partilha estabelecidos pela NOB/SUAS V) Comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, por meio do Relatório Anual de Gestão (no caso dos municípios e do DF) e do relatório de execução do Plano de Assistência Social (no caso dos estados); VI) Cumprir com os requisitos mínimos estabelecidos no Art. 30 da LOAS e VII) alimentar as bases de dados do SUAS-Web. (BRASIL, 2005, p. 54)

No que diz respeito à partilha dos recursos do cofinanciamento federal, o novo modelo de financiamento busca estabelecer critérios que operacionalizam os princípios de equidade estabelecidos na LOAS. Um esforço de descentralização também é realizado no processo de definição desses critérios, envolvendo as três esferas de governo. De acordo com a norma, o governo federal definiu critérios para a distribuição dos recursos destinados aos fundos de Assistência Social no nível de Proteção Social Básica. Esses critérios levam em consideração o porte populacional dos municípios, a proporção da população em situação de vulnerabilidade social e dos indicadores socioterritoriais de cobertura. Dessa forma, busca-se garantir uma distribuição mais equitativa e adequada dos recursos, considerando as necessidades e características de cada localidade.

Já a distribuição e ordenamento dos recursos federais na PSE seguem critérios específicos relacionados à complexidade dos programas e serviços. A exemplo disso, Mesquita; Martins; Cruz (2012) demonstram a expansão dos recursos no caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), onde podem ser utilizados critérios como a incidência de trabalho infantil e a taxa de cobertura do PETI em relação à incidência desse problema. Dessa forma, busca-se direcionar os recursos de forma mais

eficiente, priorizando os locais com maior demanda e necessidade de intervenção para combater o trabalho infantil.

Ao passo que os critérios de partilha são responsáveis pela distribuição dos recursos, os critérios de transferência referem-se aos pisos, que estabelecem os valores para os repasses destinados ao custeio dos serviços. Desta forma, a NOB/SUAS introduz sete pisos como alternativa à antiga modalidade de repasses baseadas em valores *per capita*. Nesta modalidade de pisos como transferência de recursos, os três entes federados devem assumir o compromisso e o compartilhamento da responsabilidade na construção da política de Assistência Social.

Assim, os pisos são organizados de acordo com o nível de complexidade dos serviços, sendo três na PSB e cinco na PSE. Essa composição inclui os pisos de transição, que foram estabelecidos para garantir o financiamento federal contínuo dos serviços da antiga rede de ação continuada (SAC) até sua reorganização de acordo com a nova estrutura da proteção assistencial definida pela PNAS e pela NOB/SUAS. Esses pisos têm um caráter temporário para assegurar os repasses federais para a manutenção desses serviços durante a transição para o novo padrão, que tradicionalmente eram custeados com base no valor *per capita*.

Em relação à estrutura, a NOB/ SUAS diferenciou os pisos entre “fixos” e “variáveis”, levando em consideração os diferentes níveis de complexidade dos serviços. Essa diferenciação foi baseada na ideia de que é necessário ter flexibilidade no padrão de financiamento para lidar com situações mais complexas.

Os pisos fixos¹⁴ são direcionados para a estruturação dos serviços, como CRAS e CREAS. Já os pisos variáveis¹⁵ devem lidar com situações dinâmicas, como o atendimento de prioridades identificadas em âmbito nacional, além de considerar as diversidades socioterritoriais que impactam nos custos na estrutura e manutenção dos serviços.

Como observado a NOB/SUAS 2005 buscou a adesão de todos os entes federados ao sistema, por meio da habilitação dos municípios a um dos níveis de gestão estabelecidos pelo SUAS, como também no acordo de aprimoramento de gestão dos estados. No entanto o SUAS ainda necessitava de aprimoramentos, para tanto foi criada

¹⁴ Os pisos de proteção social básica foram regulamentados pela portaria do MDS nº 442 de 26 de agosto de 2005.

¹⁵ Os pisos de proteção social especial (média e alta complexidade) foram regulamentados pela portaria do MDS nº440 de 23 de agosto de 2005.

a NOB-RH/SUAS 2012¹⁶ que alterou a gestão federativa do SUAS, propondo uma nova gestão descentralizada, priorizando o modelo de adesão que se dava por meio do processo de habilitação, por vínculos de pactuação de prioridades entre os diferentes entes (PASSOS; SANTOS; SCARPARI,2019).

Ao que se refere as mudanças trazidas pela NOB-RH/SUAS 2012 destaca-se o estabelecimento de dois recursos de incentivo para o aprimoramento da gestão, sendo eles o índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) e o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF). Esses índices são indicadores que medem o nível de eficiência de gestão dos municípios. As outras mudanças apresentadas pela nova norma são: o Censo SUAS; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH); O protocolo de Gestão Integrada dos serviços, benefícios e Transferência de Renda; a Tipificação Nacional dos serviços, entre outras.

A NOB/ SUAS 2012 estabelece a importância da oferta protetiva, levando em consideração o diagnóstico das necessidades e particularidades locais e regionais, com base em informações e indicadores sociais.

No que diz respeito à Proteção Social Básica, a norma define que a partilha de recursos deve ser baseada em critérios como quantitativo de família no município ou DF, com base em dados do IBGE), a existência de famílias cadastradas no Cadastro Único, bem como a cobertura de vulnerabilidades de acordo com o ciclo de vida e outros indicadores pactuados pelas CITs.

Além disso, a norma definiu critérios de partilha financeira para a Proteção Social Especial. Neste caso, a partilha dos recursos é baseada nas situações de risco pessoal e social, levando em consideração as violações de direitos. A norma estabelece parâmetros para o repasse de recursos de cofinanciamento, visando à estruturação de uma rede adequada para operacionalizar os serviços demandados em cada território. Para a PSE também é previsto uma oferta personalizada, com diversidade nas unidades que ofertam os serviços, a fim de atender a variedade de vulnerabilidades do Brasil.

A NOB 2012 promoveu um grande avanço no que condiz ao cofinanciamento na gestão compartilhada do SUAS, apresentando como pressupostos destes

I - a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos;

II - a participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos;

III - a implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática;

¹⁶ A NOB-RH/ SUAS foi aprovada por meio da Resolução nº269, de 13 de dezembro de 2006.

IV - o financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;

V - o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão;

VI - a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;

VII - o financiamento de programas e projetos. (BRASIL, 2012, p. 33)

A nova norma trouxe como inovação a definição das responsabilidades que os entes federados devem assumir com recursos próprios. Entre elas estão, o custeio de benefícios eventuais, o atendimento a situações de emergência e a provisão de infraestrutura das atividades do Conselho de Assistência Social. Em relação à União cabe a inclusão da responsabilidade de financiamento no Programa Bolsa Família (PBF).

Com o objetivo de melhorar a execução financeira da PNAS a norma apresenta o conceito de blocos de financiamento, que são um conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, tipificados nacionalmente, e gestão financeira, com o objetivo de conceder maior liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um intenso esforço para consolidar um sistema descentralizado e de financiamento compartilhado da Assistência Social, envolvendo estados, municípios e Distrito Federal. Apesar dos avanços conquistados, ainda existem desafios a serem enfrentados para a completa consolidação do financiamento da Assistência Social. Nesse sentido, os próximos tópicos abordarão as discussões recentes e os desafios enfrentados por essa política a respeito da execução orçamentária.

CAPÍTULO 3: ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 O orçamento público no contexto da austeridade fiscal

Este terceiro capítulo se atém à discussão do orçamento da política de Assistência Social durante os anos de 2019 à 2022, bem como a apresentação dos dados orçamentários do mesmo período. No entanto, para fazer esta análise é necessário retomar no ano de 2016 com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95.

No sistema capitalista, o fundo público desempenha um papel ativo nas políticas macroeconômicas, sendo crucial tanto para a acumulação produtiva quanto para as políticas sociais. Ele desempenha um papel relevante na manutenção do capitalismo na esfera econômica, na garantia do contrato social, na coordenação de políticas sociais, bem como na reprodução do capital. Já o orçamento público tem a função de guiar as negociações sobre as contribuições de cada membro da sociedade no financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. Assim, as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não são apenas questões econômicas, mas principalmente representam escolhas políticas. (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014)

Desse modo, desde 2016 é possível observar um agravamento da crise estrutural do capital no Brasil, com a implementação de contrarreformas, na tentativa de se utilizar do fundo público para valorização do capital. Após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, apoiado fortemente pelo empresariado, judiciário e grande mídia, o Brasil entrou em uma fase de mudança significativa, caracterizada pela rápida ascensão do neoliberalismo com intensificação de contrarreformas e privatizações.

Algumas autoras, como Cislighi (2020), denominam essa nova fase do neoliberalismo como ultraneoliberalismo¹⁷. Importante observar que o presidente Michel Temer, ao assumir o poder executivo, implementou um novo regime fiscal, justificado pelo discurso de sacrifícios necessários para reorganizar o país e retomar o crescimento econômico, direcionando suas ações para o controle dos gastos públicos e redução da dívida (BRAVO et al., 2020). Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 7) definem a “austeridade como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social”.

Conforme a regra proposta na EC 95, “os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem da população, em um país cujo gasto per capita ainda é muito baixo” (DWECK; GAIGER; ROSSI, 2018, p. 48).

Sendo assim, em 2018, Jair Messias Bolsonaro, um candidato de extrema direita apoiado por uma perspectiva ultraneoliberal e neoconservadorista (CISLAGHI, 2020), foi eleito presidente. Com o forte respaldo do empresariado, seu governo incentivou privatizações, queimadas ilegais e reformas fiscais, com o objetivo de tornar o mercado de trabalho mais subserviente ao capital, além disso possuindo como eixo o ataque aos direitos sociais, como elemento ideológico do seu governo (MATOS, 2020). Nesse contexto, foram promulgadas leis como a Lei de Liberdade Econômica e a contrarreforma da previdência, além da Lei da Terceirização e Contrarreforma Trabalhista. A Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como teto de gastos que congela os gastos públicos por 20 anos, também foi implementada, visando promover o livre mercado e redução de direitos como requisitos para a acumulação (BEHRING; BOSCHETTI, 2020).

Nesse cenário é possível visualizar constantes investidas que visam minar o acesso aos direitos conquistados com grande esforço pela classe trabalhadora. O cenário é agravado pelo crescimento do desemprego estrutural e aprofundada desigualdade social, racial e sexual. Resultado de uma nação dependente e periférica, cuja formação social é marcada pelo colonialismo e escravismo.

No entanto, apesar de todas essas medidas adotadas, os ajustes fiscais planejados para promover a recuperação econômica não alcançaram o sucesso desejado, resultando em um movimento contrário com a queda do PIB, mesmo antes do início da pandemia. A redução da taxa de desemprego de 11,8% para 11,0%, escondia os efeitos negativos da contrarreforma trabalhista e da terceirização implementadas em 2017. Essas medidas provocaram o aumento de trabalhos precarizados e sem direitos, levando a uma alta informalização do emprego, afetando 41,1% da população ocupada, o maior nível desde 2016 (BEHRING; BOSCHETTI, 2020).

¹⁷ A convergência entre a agenda governamental e a agenda ultraneoliberal é evidenciada pela redução das políticas públicas em prol das políticas econômicas. Um exemplo concreto desse período é a criação do Programa Criança Feliz (Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, sendo revogado dois anos depois pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018). Esse programa, vinculado ao SUAS, tinha como propósito a implementação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016), buscando a articulação com as políticas públicas. No entanto, para viabilizar a execução do programa, houve uma redução no financiamento destinado à Assistência Social.

Para análise mais aprofundada do orçamento durante o governo Bolsonaro, é necessário observar o Plano Plurianual (PPA) de 2020-2023, que segundo Bravo et al. 2020 apresentam uma simplificação dos dados e ausência das concepções dos projetos propostos. O PPA possui 6 eixos, 13 diretrizes, 15 temas e 72 programas. Sendo os eixos: Institucional, Social, Ambiental, Infraestrutura, Econômico e Defesa. De acordo com as mesmas autoras, a simplificação na apresentação do orçamento visa a dificultar o acompanhamento dos programas e ações desenvolvidos.

Os primeiros anexos do Plano Plurianual (PPA) incluem os Programas Finalísticos, anteriormente denominados Programas Temáticos, que totalizam 66, além de 4 programas de gestão que não contêm metas, objetivos e indicadores. Entretanto, nos anexos dos programas, nota-se que o PPA sob a gestão de Bolsonaro não inclui os indicadores e iniciativas específicas de cada programa. O que para Bravo et al. (2020, p. 111)

limita e obscurece ainda mais as informações sobre a perspectiva que se intenta com cada programa. A descontinuidade metodológica e ruptura com a série histórica tornam possível o ocultamento de dados que, além de fundamentais para garantir o princípio de transparência do orçamento, permitiriam a análise comparativa mais detalhada entre as propostas de diferentes governos para o orçamento público nos últimos anos.

A distribuição de recursos do PPA por eixo demonstra que a prioridade dominante, representando a maioria significativa, é o eixo econômico. Aproximadamente 66% dos cerca de R\$7 trilhões alocados para o período de 2020 a 2023 são destinados a iniciativas relacionadas à esfera econômica. Em contrapartida apenas 25,9% do total dos recursos previstos são destinados ao eixo social, isto é, 1,7 trilhão de reais.

Entre as principais diretrizes do PPA estão:

I - o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado;

II - a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas;

V - a garantia do equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento;

X - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho; (BRASIL, 2019, p.3)

Conforme Salvador e Penante (2023, p. 555):

As diretrizes apontadas pelo PPA (2020-2023) estão em consonância com a proposta de Estado Mínimo dentro do escopo neoliberal, de redução dos gastos públicos, privatização dos serviços públicos e valorização da liberdade de mercado (que garante à classe trabalhadora apenas o direito de vender sua força de trabalho e gastar o seu salário no consumo dos serviços que garantem as condições de reprodução da força de trabalho). Às/aos filhas/os das/dos trabalhadoras/es destina-se a educação voltada para o trabalho, à classe rica as portas das universidades permanecem abertas. A moral burguesa é reafirmada nestas diretrizes que colocam “as famílias de posses” em foco, garantindo-lhes a liberdade de defender suas propriedades privadas.

Sobre essas diretrizes é válido o apontamento sobre a perspectiva ultraneoliberal proposta, pois ao estabelecer a eficiência do gasto público, se estabelece também a redução da ingerência do Estado na economia e ao dar prioridade na educação básica sem ao menos citar o ensino superior, o que abre espaço para o desfinanciamento do ensino superior e as dificuldades implementação do tripé ensino, pesquisa e extensão.

Nesse sentido, nota-se que os pontos apresentados pelo PPA não estão estruturados em torno dos direitos com base na CF/88. Segundo Beghin (2020, sp) “A tônica é a da eficiência, da criação de um ambiente propício aos negócios, à concorrência e à inovação”. Ademais, o PPA deixa claro o foco na família, porém com a visão conservadora e patriarcal, sem referência à função do Estado em sua proteção.

3.2 Orçamento destinado à função Assistência Social no período de 2019 a 2022¹⁸

Antes de apresentar os dados do período que é o objeto deste TCC, é necessário investigar os recursos alocados na função 8 – Assistência Social após 2016, visando compreender os efeitos a EC 95 nesta política social. Cabe esclarecer, que conforme Piscitelli e Timbó (2019, p. 125) no orçamento público em consonância a classificação funcional “a função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação que competem ao setor público”. Com isso, seguindo a classificação da Portaria/SOF nº 42 de 14/4/1999, a função 8 no Orçamento Geral da União (OGU) refere-se aos recursos alocados para despesas orçamentárias com a política de Assistência Social. Levantamento realizado por Salvador (2020) analisa os efeitos da EC 95 no Orçamento da União (Fiscal e Seguridade Social), em valores pagos, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao

¹⁸ Nesta seção agradeço o apoio obtido no grupo de pesquisa FOHPS (Fundo público, Orçamento, Hegemonia e Política Social).

Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a preços de dezembro de 2019, excetuando a rolagem da dívida pública.

De acordo com autor, o orçamento pago apresentou um pequeno crescimento real de 2,6% acima da inflação no período de 2016 a 2019. Mas, diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado Social, que buscam garantir direitos no âmbito das políticas públicas, apresentaram um encolhimento em termos reais no respectivo período. Conforme Salvador (2021), a queda mais expressiva ocorreu na função Direitos da Cidadania, com uma queda real de 57,44%, em valores deflacionados pelo IPCA. Também desta os encolhimentos da função habitação (53,87%), da organização agrária (47,34%). Além da queda nos recursos do orçamento da saúde e da educação, indicando o autor que “A EC 95 sepulta a vinculação dos recursos obrigatórios, no âmbito da União, para educação e saúde no âmbito da União, a partir de 2018” (SALVADOR, 2021, p. 381).

A pesquisa do autor revelou que no período de 2016 a 2019, ocorreu um congelamento ou pífio crescimento da política de Assistência Social. Os dados de Salvador (2021) mostram um pequeno crescimento real no período análise de 5,44%, o que é garantido basicamente pelo pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social a idosos e deficientes, conforme garantido na CF de 1988 e pelo pagamento do Bolsa Família. Contudo, também destaca que “pela primeira vez desde a sua criação, em 1996, o BPC registra uma queda no número de idosos atendidos (...) Um paradoxo, em um país que envelhece e que aumenta a pobreza (SALVADOR, 2021, p. 382).

A tabela 1, apresenta a evolução do orçamento da Assistência Social e a sua participação no Orçamento da Seguridade Social (OSS) em âmbito federal, no período de 2016 a 2022, visando evidenciar os efeitos da Emenda Constitucional 95 e os dois primeiros anos do mandato do governo Jair Bolsonaro.

Cabe esclarecer que nos dados da tabela 1 foram excluídos os valores destinados no âmbito do chamado “orçamento de guerra” como ficou conhecido depois da promulgação, em 2020, da EC 106, que institui Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia relativa à Covid-19. Conforme Salvador (2020), durante a vigência da EC 106 fica permitida a separação do orçamento e dos gastos realizados para o combate à

pandemia de coronavírus (Covid-19) do orçamento geral da União (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos). Portanto, são recursos extraordinários.

Tabela 1

Participação da Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social
R\$ bilhões, em valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de
2022

Ano	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	Função 8 - Assistência Social	Participação
2016	2.443,29	111,76	4,57%
2017	2.600,48	112,64	4,33%
2018	2.655,66	113,11	4,26%
2019	2.755,17	117,85	4,28%
2020	2.785,32	97,73	3,51%
2021	2.860,42	182,39	6,38%
2022	4.294,35	204,69	4,77%
Variação	14,00%	-12,55%	

Fonte: Siga Brasil

Elaboração: FOHPS

Notas:

1. Exclui a rolagem da dívida pública.
2. Exclui o orçamento extraordinário destinado a ações de combate à COVID-19

Os dados da tabela 1 revelam os efeitos da EC 95 sobre a política De Assistência Social e que se agravam já no segundo ano do mandato do presidente Bolsonaro. Ocorre que a EC 95 atinge fortemente os chamados gastos discricionários no orçamento público, ou seja, aqueles gastos que o governo não tem obrigação constitucional da sua execução e são submetidos ao forte ajuste fiscal que o fundo público foi submetido nos últimos anos (BEHRING, 2021).

No caso da política de Assistência Social o pagamento do BPC é obrigatório constitucionalmente e os gastos com programas de transferências monetárias (como o Bolsa Família e por um breve período o auxílio Brasil) são preservados. Assim, o principal impacto é sobre os recursos destinados aos serviços socioassistenciais, isto é, aqueles que dentro do orçamento público são destinados ao Sistema Único de Assistência Social.

Segundo Salvador (2021) um dos elementos essenciais no conflito distributivo do fundo público diz respeito a captura de recursos para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, o que está diretamente relacionado à financeirização da riqueza e as

mudanças na proteção social no capitalismo contemporâneo. Os dados do autor revelam que a EC 95 conseguiu viabilizar com o congelamento das despesas primárias a priorização do pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública. Enquanto,

o orçamento fiscal e da seguridade social, apresentou um crescimento real de somente 2,6% acima do IPCA, no período de 2016 a 2019, *as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais*. A tabela 1 mostra que no orçamento de 2016, o pagamento de juros e encargos da dívida foi de R\$ 242,61 bilhões, aumentando para R\$ 287,57 bilhões, em 2019, um crescimento real de 22,57%. O pagamento efetivo das despesas com juros e amortização da dívida pública consomem ¼ do orçamento público (...) (SALVADOR, 2021, p. 383, grifos nos originais).

Seguindo na trilha metodológica indicada por Salvador e Teixeira (2014), que consideram como um dos critérios para compreender a relevância dos gastos sociais, uma análise que considere o fato do orçamento público brasileiro ter caráter autorizativo¹⁹, como já assinalado antes, então é fundamental comparar o valor previsto no orçamento e o valor efetivamente executado. Para os autores, isso possibilita apurar a execução orçamentária, ou seja, a quantia realmente paga. A política de Assistência Social tem suas especificidades de fato a ter a execução obrigatória do BPC e as preservação de benefícios de transferência, muitas vezes, com caráter eleitoral, como foi o caso de 2022, com o uso do Auxílio Brasil por parte do governo federal, visando à reeleição do então presidente Bolsonaro.

A tabela 2,

Tabela 2 - Evolução da execução orçamentária do orçamento da assistência social

Incluso os valores do orçamento extraordinário da COVID-19
Valor em R\$ bilhões, deflacionados a preços de dezembro de 2022

Ano	Autorizado (a)	Pago (b)	Execução %
2016	115,35	111,76	96,89%
2017	115,62	112,64	97,43%
2018	116,85	113,11	96,80%

¹⁹ Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 22A/200, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares. A PEC já foi aprovada pelo Senado Federal. Alternativamente, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sancionada em 26/12/2013, que define parâmetros para a LOA de 2014, traz um o mecanismo do “Orçamento Impositivo”, que obriga o governo federal a pagar integralmente as emendas parlamentares, limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, sendo que metade deste valor deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

2019	122,03	117,85	96,57%
2020	563,61	498,84	88,51%
2021	202,98	184,66	90,97%
2022	210,92	204,69	97,05%

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração FOHPS

Nota:

1. Exclui a rolagem da dívida pública.
2. Inclui o orçamento de "guerra" de combate a Covid 19.

De acordo com os dados da tabela 2, o orçamento da Assistência Social no governo Bolsonaro (2019 a 2022), mesmo incluindo os valores bilionários permitidos pela EC 106 do Regime Extraordinário Fiscal, não conseguiu superar a execução orçamentária de 2017 que foi de 97,43% dos recursos. Mesmo com um orçamento autorizado de R\$ 563,61 bilhões, turbinado pelo auxílio emergencial devido à COVID 19, o orçamento pago foi de apenas 88,51% (vide tabela 2).

Nesse sentido, Salvador (2020, p. 11):

O Auxílio Emergencial de Proteção Social à Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, devido à pandemia da COVID-19, representou, até 25/09/2020, 51,61% do montante pago nas ações orçamentárias destacadas na tabela 2. Sendo que o Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus teve 6,34% dos R\$ 67,6 bilhões autorizados em 2/9/2020, pela MP 999, pagos.

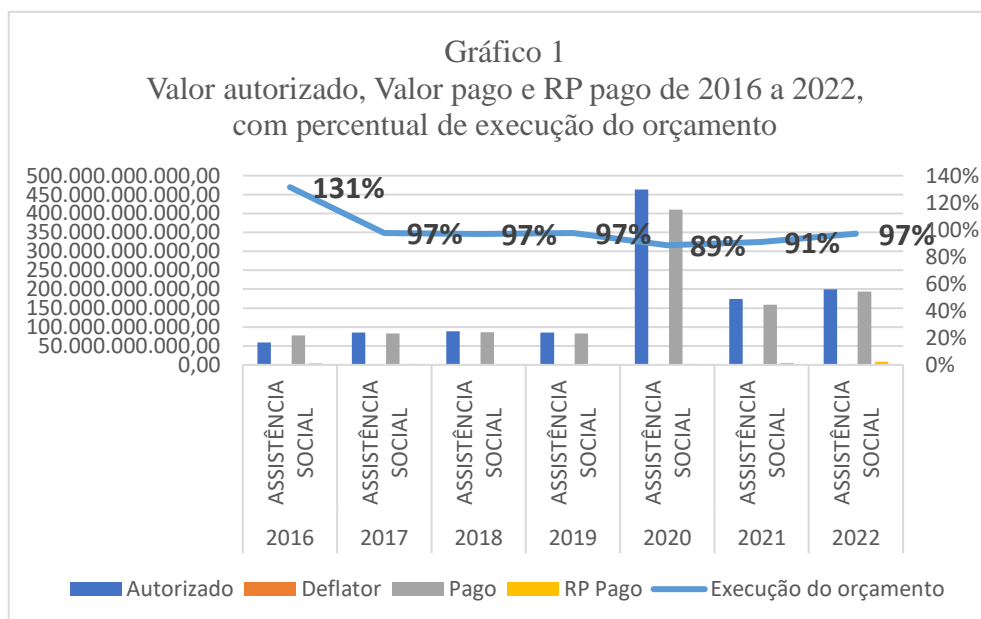
A parte da não execução orçamentária refere-se, principalmente, os recursos do SUAS. A análise de Boschetti (2021), do Fundo Nacional de Assistência Social revelou que no período de 2016 a 2020:

- a) Uma oscilação do valor pago pelo FNAS, com crescimento nominal de apenas 12,90% entre 2016 e 2020.
- b) A redução participação do FNAS no PIB em 2018 e 2019 e a redução no OSS em 2018.
- 3) O crescimento atípico do Orçamento da Seguridade Social em 2020 (puxado pelo “orçamento de guerra”) e a manutenção dos recursos do FNAS sem fortes crescimento nesse ano, sua participação no OSS caiu para 4,55%.
- 4) O único crescimento real é no período foi do BPC, razão do salário mínimo e por se despesa constitucional obrigatória.

A Carta²⁰ do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), 12 de março de 2020, denunciava o desmonte do orçamento nacional destinado ao SUAS no âmbito do orçamento da Assistência social. O CONGEMAS observou que o orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para 2020, foi no valor aproximado de R\$ 2,7 bilhões, ou seja, apenas a metade do orçamento do orçamento necessário e ainda assim, a Lei Orçamentária Anual autorizou apenas R\$ 1,4 bilhões. Dessa forma, é possível observar o alerta do Colegiado sobre o montante ser insuficiente para manter a atual rede de serviços no SUAS.

Um levantamento no SIGA Brasil com as ações de proteção social básica; de proteção social especial; estruturação da rede de serviços do SUAS foram da ordem de R\$ 2,6 bilhões, em 2014, e representavam (4,8%) do programa SUAS no orçamento da Assistência Social, em valores atualizados pelo IPCA de 2021. Em 2020, representam somente 2,47% e encolheram para R\$ 1,5 bilhão.

O gráfico 1 a seguir, permite a análise de alguns dados incluindo os restos a pagar no orçamento público. No que se referente ao orçamento da Assistência do período de 2016 a 2022 os dados alavancados, por meio do portal Siga Brasil revelam um aumento significativos de recursos nessa função, em especial nas transferências monetárias como é possível observar.



Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

²⁰ Disponível em <http://www.congemas.org.br/carta-da-fnp-e-do-congemas-noticias>

O que pode se observar é que o aumento dos gastos no ano de 2020 estão inteiramente relacionados ao Auxílio Emergencial, que foi um programa criado pelo governo no contexto da pandemia de COVID-19, porém com proposta inicial no valor de R\$ 200,00 que mais tarde foram recompostos pelo Congresso para R\$ 600,00 reais. Ainda, as fontes que financiaram o Auxílio Emergencial em sua maioria foram Títulos do Tesouro Nacional. Sobre isso Salvador (2021) pondera que

Convém destacar que o governo encaminhou para o Congresso Nacional a proposta de auxílio emergencial no valor de apenas R\$ 200,00 por três meses a ser pago em razão do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Somente após pressão dos movimentos sociais no âmbito da sociedade civil organizada e a atuação dos partidos de oposição ao Governo Bolsonaro, o valor do auxílio foi elevado para R\$ 600,00, com a aprovação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. (SALVADOR, 2020, p. 11).

Em 2021, houve uma redução nos recursos destinados à Assistência Social, o que levantou preocupações sobre a possibilidade de mais contrarreformas e um ambiente de ajuste fiscal contínuo, de acordo com as análises de Behring e Souza (2022). Eles argumentam que os esforços para financiar as políticas sociais no combate à pandemia deveriam ter se originado por meio da tributação sobre o grande capital e da redução dos gastos com a dívida pública, em vez de ampliar ainda mais essa dívida.

A crise sanitária, decorrente da pandemia, agravou o desemprego e aumentou o número de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, fazendo com que a centralidade do orçamento público se voltasse para programas de transferência monetária. No entanto, mesmo com essa ênfase, os recursos disponíveis ainda se mostraram insuficientes, uma vez que a população em estado de vulnerabilidade cresceu desproporcionalmente em relação ao orçamento das políticas sociais. Isso é evidenciado pelo crescente número de pessoas em situação de rua, que alcançou 281 mil em 2022, representando um aumento de 38% desde 2019, de acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esse aumento é atribuído à pandemia, mas também ao enfraquecimento da rede socioassistencial.

Nesse contexto, é possível perceber que os programas de transferência monetária foram utilizados como meros programas de governo, em vez de políticas de Estado. A mudança repentina na postura política do então presidente Bolsonaro em relação a esses programas, especialmente o PBF, evidencia sua percepção do potencial político dessas

medidas como uma forma de garantir sua reeleição. No final de 2021, ele determinou o fim do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, substituindo-os pelo Auxílio Brasil, com o objetivo de associar o programa ao seu próprio nome, sem, contudo, estabelecer critérios sólidos para uma política mais abrangente de combate à pobreza. Essa medida claramente demonstrou o caráter eleitoral da ação, uma vez que o orçamento previsto para o programa vigoraria somente até o final de 2022, coincidindo com o ano das eleições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar o orçamento da política de Assistência Social durante o período de 2019 a 2022. Para esta análise indagou-se qual havia sido a evolução do orçamento da política de Assistência Social em contexto de ajustes fiscais. Visto que, em um Estado neoliberal, onde os interesses coletivos não são prioridades, o fundo público é objeto de disputa e reflete os principais interesses do governo, enquanto o orçamento assume um papel essencial na garantia dos direitos sociais.

Para isso verificou ser necessário a retomada da trajetória conservadora da política de Assistência Social, com vistas a compreender o seu processo como reconhecimento de direito, e as suas implicações atuais no que condiz a um contexto de ajustes fiscais permanentes e a resistência a práticas assistencialistas e clientelistas trazidas pelo neoliberalismo. Ainda, verificou-se a longa trajetória dos movimentos sociais por um amplo sistema de seguridade social, em específico da política de Assistência Social, com vistas a garantir direitos mínimos a sociedade.

Assim, com o reconhecimento legal da Assistência Social como direito traz à tona uma distinção mantida historicamente entre assistência e trabalho, e entre indivíduos considerados capazes e incapazes, que molda a estrutura da sociedade há muito tempo. O princípio dominante do liberalismo é o valor atribuído ao trabalho, mais especificamente, ao trabalho assalariado.

Mesmo quando trabalho e assistência são reconhecidos como direitos sociais, eles coexistem em uma relação contraditória de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm a obrigação de trabalhar, mesmo quando não encontram oportunidades de emprego, podem necessitar da assistência, mas não têm direito a assisti-la. O trabalho, portanto, acaba dificultando o acesso à Assistência Social. A atração surge porque, na ausência de trabalho, os indivíduos são impelidos a buscar a Assistência Social, mesmo que não possuam o direito ou mesmo que seja questionável se deveriam ser beneficiados por ela (BOSCHETTI, 2003).

E, apesar de a Constituição Federal de 1988 apresentar diversos avanços, especialmente no que diz respeito à ordem da Seguridade Social, que engloba Saúde, Previdência e Assistência Social, elevando esta última ao status de política pública, o reconhecimento no país quanto à garantia das necessidades sociais ainda está longe de ser uma realidade plena. As políticas efetivamente implementadas possuem uma relação

restrita com o atendimento das necessidades sociais mínimas (FIGUEIREDO, 2021, p. 44).

Dessa forma, foi possível observar que nos países de capitalismo central desenvolvidos, a participação e pressão das classes trabalhadoras, juntamente com a implementação do padrão fordista-keynesiano, foram fatores essenciais para a expansão de direitos civis e social, bem como para o desenvolvimento econômico.

No entanto, é possível compreender também como os tempos de crise no capital influenciam na disputa do fundo pública, o que recai para o lado mais vulnerável, pois quem arca com as consequências da acumulação do capital, são os trabalhadores que possuem a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, como políticas centrais em seu convívio.

Assim, desde 2016 nota-se as inúmeras tentativas de desmonte de tais políticas sob uma ótica ultraneoliberal, de caráter violento e opressor. A classe trabalhadora desde então sente os efeitos dessa perspectiva com a alta do desemprego, da inflação e da miséria, visto que a massa da classe trabalhadora tem as condições de vida e saúde mantida pelas políticas de Seguridade Social (BEHRING; SOUZA, 2022).

Os dados apresentados nesta pesquisa destacam os impactos da Emenda Constitucional 95 na política de Assistência Social, que se agravaram durante o segundo ano do mandato do então presidente Jair Bolsonaro. A emenda teve uma influência significativa durante esse período, especialmente em relação aos chamados gastos discricionários no orçamento público, permitindo o congelamento das despesas primárias e priorizando o pagamento de despesas financeiras, como juros, encargos e amortização da dívida pública. Behring e Souza (2022, p. 86) apontam que essa estratégia possibilita o fortalecimento gradual do capital financeiro, que se beneficia em parte dos rendimentos de juros, por intermédio do fundo público, mas requer a redução dos gastos sociais e o aumento dos encargos relacionados à dívida.

Outro aspecto importante a ser observado é que, mesmo com os valores permitidos pela EC 106, a execução do orçamento entre 2019 e 2022 não conseguiu superar o nível de 97,43% dos recursos utilizados em 2017. Mesmo com o orçamento autorizado em 2020, incluindo o auxílio emergencial, apenas 88,51% desses recursos foram efetivamente pagos.

Diante dessas informações, nota-se que houve um crescimento significativo no orçamento da política de Assistência Social. No entanto, é possível concluir que essa centralidade na perspectiva da Assistência e das transferências monetárias não

acompanha os índices inflacionários, ficando aquém das necessidades sociais e sem perspectivas de redução da desigualdade social. É importante salientar que pesquisas futuras podem ser valiosas para aprofundar o entendimento sobre o financiamento e os repasses do período analisado neste estudo.

REFERÊNCIAS

ASSOS, L.; DOS SANTOS, A. A.; SCARPARI, A. **Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas**. Textos & Contextos (Porto Alegre), [S. l.], v. 18, n. 1, p. 91–109, 2019. DOI: 10.15448/1677-9509.2019.1.33523. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/33523>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BEGHIN, Nathalie. **O PPA do governo Bolsonaro: 4 anos de miséria**. Net, maio. 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/o-ppa-do-governo-bolsonaro-4-anos-de-miseria>. Acessado em: 19 de jul. 2023.

BEHRING, ELAINE ROSSETTI. **Tendências Do Financiamento Da Assistência Social Em Tempos De Ajuste Fiscal E Inflexão Ultraneoliberal**. In: Jeane Andréia Ferraz Silva; Andréa Monteiro Dalton. (Org.). O financiamento da política de assistência social e ajuste estrutural no Brasil. 1ed.São Paulo: Annablume, 2022, v. 1, p. 69-86.

BEHRING, ELAINE ROSSETTI; Souza, Gisele de. **Notas Sobre O Orçamento Da Saúde E Da Assistência Social No Governo Bolsonaro: A Mediação Pandêmica**. In: Tatiane Valeria Cardoso dos Santos; Letícia Batista Silva; Thiago de Oliveira Machado. (Org.). Trabalho e saúde: diálogos críticos sobre crises. 1ed.Rio de Janeiro: Mórula, 2022, v. 1, p. 80-94.

BEHRING, Elaine. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, 2007.

BEHRING, ELAINE; FIÚZA, Juliana; Souza, Gisele de. **Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social**. In: Maria Inês Souza Bravo; Maurílio Castro de Matos; Silene de Moraes Freire. (Org.). Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo. 1ed.Uberlândia: Navegando, 2020, v. 1, p. 103-122.

BEHRING, Elaine. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilasio (Org.); BEHRING, Elaine (Org.); LIMA, Rita de Lourdes de (Org.). **Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2019, p. 43-65.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Brasília, GESST, SER, UNB. 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Lutar contra o desfinanciamento da Assistência Social é condição para garantir seus direitos**. In: CFESS. Assistentes sociais no esquentar da conferência. Brasília: CFESS, 2021, p. 21-36.

BOSCHETTI, Ivanete. **Tensões e Possibilidades da Política de Assistência Social em contexto de crise do capital/ Tensions and possibilities of Social Welfare assist in the 62ssistên of the crisis of capital**. Argumentum (Vitória), v. 8, p. 16, 2016.

BOSCHETTI, IVANETE; BEHRING, Elaine Rossetti . **Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?** SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE, v. 1, p. 66-83, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGUI, J.F.; BRAVO, Maria Inês Sousa; PELAEZ, E. J. **Ajuste Fiscal E Seguridade Social: Retrocessos e Desafios em Tempos de Ofensiva Conservadora.** Revista de Políticas Públicas da UFMA, v. 24, p. 200-220, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade. *In:* SALVADOR, Evilasio (Org.); BEHRING, Elaine (Org.); LIMA, Rita de Lourdes de (Org.). **Crise do Capital e Fundo Público:** implicações para o trabalho, os direitos e a política social. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2019, p. 67-98.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Sustentável. Portaria nº 440, de 23 de agosto de 2005. **Regulamenta os Pisos da Proteção Social Especial estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Sustentável, 2005d. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-440-de-23-de-agosto-de-2005/>. Acesso em: 19 de jul. de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Sustentável. **Portaria nº 442. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Básica estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB/ SUAS, sua composição e as ações que financiam.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Sustentável, 2005c. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/63assistenci/63assistencia_social/portarias/2005/Portaria%20no%20442-%20de%2026%20de%20agosto%20de%202005.pdf. Acesso em: 19 de jul. de 2023.

BRASIL. **Norma de Operações Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

BRASIL. **Norma de Operações Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS:** construindo as bases para a implantação do Sistema único de assistência social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005b.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. **PPA 2020-2023: planejar, priorizar, alcançar. Ministério da Economia.** Net, maio. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acessado em: 19 de jul. de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Resolução N.º 20 de 6 de fevereiro de 1997.** Estabelece regras e critérios para a manifestação do Conselho Nacional de Assistência Social sobre a isenção de Imposto de Importação. Brasília. 6 fev. 1997. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/1997/. Acesso em: 27 mar. 2023.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise.** In: REBUÁ, Eduardo et al (Orgs.). (Neo)Fascismos e educação: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil. Rio de Janeiro: Mórula, 2020, p. 286-306.

Cofinanciamento E Responsabilidade Federativa Na Política De Assistência Social. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão, 1724).

COURI, Joseane. **Análise do Orçamento do Bolsa Família (2004 a 2009).** Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

DWECK, Esther; GAIGER, Fernando; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana. (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 32-56.

ESTEVÃO, Ana Maria. **O que é Serviço Social.** 6. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

FERNANDES, Fernandes. **A Revolução Burguesa No Brasil: interpretação sociológica.** 3. Ed. Rio de Janeiro, 1987.

FIGUEIREDO, Kênia. **Conferência de Assistência Social: o otimismo da vontade coletiva, por uma cidade futura.** In: CFESS. *Assistentes sociais no esquentar da conferência.* Brasília: CFESS, 2021, p. 37-49.

JÚNIOR, Adjair de Oliveira e Silva; GENÉSIO, Samara Maria. **Implementação do Programa Criança Feliz: Reflexões/Relações A Partir Da Política Pública De Assistência Social. X Jornada Internacional Políticas Públicas,** [s. l.], 2021. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_801_8016127dc621f97f. Acesso em: 28 jul. 2023.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Governo Bolsonaro: Neofascismo E Autocracia Burguesa No Brasil.** São Paulo: Usina Editorial, 2020.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller. MINAYO MCS, DESLANDES SF, GOMES R. **Pesquisa Social: Teoria, Método E Criatividade.** Petrópolis: Vozes; 2019. (Série Manuais Acadêmicos).

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Assistência Social e as Políticas Sociais no Brasil - Configurações Históricas, Contradições e Perspectivas.** Revista Katalysis, Florianópolis (SC), v. 1, n.4, p. 11-34, 1999.

PEREIRA, Potyara. **Políticas Sociais: TEMAS & QUESTÕES**. São Paulo: Cortez, 2008.
PISCITELLI, Roberto. TIMBÓ, Maria. **Contabilidade pública**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

QUINONERO, Camila Gomes; ISHIKAWA, Carlos Takeo; NASCIMENTO, Rosana Cristina Januário; MANTOVAN, Rosimeire Aparecida. **Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS**. Rio de Janeiro. Revista O Social em Questão, vol. 16, núm. 30, 2013, julho-, pp. 47-70. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264908023>. Acesso em: 27 mar. 2023.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, E. **Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil**. Textos & Contextos (Porto Alegre), [S. l.], v. 19, n. 2, p. e39326, 2020. DOI: 10.15448/1677-9509.2020.2.39326. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/39326>. Acesso em: 27 jul. 2023.

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

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S. O. **Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Revista de Políticas Públicas, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 15–32, 2014.

SALVADOR, Evilasio et al. (Orgs). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio.; **Fundo Público, crise e financeirização da previdência social** In: SALVADOR, Evilasio (Org.); BEHRING, Elaine (Org.); LIMA, Rita de Lourdes de (Org.). **Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2019, p. 99-121.

SALVADOR, Evilasio.; PENANTE, Ana. **Das Intenções Ao Planejamento: a orientação política do governo Bolsonaro**. Revista de Políticas Públicas, São Luís-MA, v. 26, n. 2, p. 541–561, 2023.

SENNA, Mônica; BURLANDY, Luciene; MONNERAT, Giselle; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, Jun 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100010>. Acesso em: 28 de jul. 2023.

SERRANO, Pedro Estevam. **Foi golpe sim!:** Sobre o afastamento de Dilma, não há outra interpretação que decorra da Constituição. Folha Online. São Paulo, 2023. Disponível

em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2023/02/foi-golpe-sim.shtml>. Acesso em: 28 jul. 2023.

SOARES, M. M; CUNHA, E. da P. **Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília (DF), v. 67, n.1, p. 86 – 109, 2016.

SPOSATI, Aldáza. **Financiamento e política pública de assistência social**. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v.4, n. 7, p.103–118. 2016.

TELLES, Vera da Silva. **No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil**. *In*: Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998

VIEIRA, Balbina Ottoni. **História do Serviço Social**: Contribuição para a construção de sua teoria. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Livraria AGIR, 1980. cap. Ajuda aos Pobres: Interpretação do Passado, p. 28-45. ISBN 8522000212.