



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**Análise do Fundo de Assistência Social no DF,  
no período de 2012 a 2015**

**ALZENEIDE DE PAULA LINS**

**Brasília, agosto de 2016**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**Análise do Fundo de Assistência Social no DF, no período de 2012 a 2015**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social  
- SER do Instituto de Ciências Humanas - IH da Universidade de Brasília - UnB, como  
requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social.

**Orientador: Professor Dr. Evilasio da Silva Salvador**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**Trabalho de Conclusão de Curso**

**Análise do Fundo de Assistência Social no DF,  
no período de 2012 a 2015**

**Discente:** Alzeneide de Paula Lins

**Orientador:** Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Evilasio, da Silva Salvador (Orientador)

Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília

---

Profa. MsC Joseane Rotatori Couri

Faculdade Projeção

(Membro Externo)

---

Profa. MsC Nathalia Eliza de Freitas

Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade  
Racial e Direitos Humanos

(Membro Externo)

Brasília-DF, Agosto de 2016.

#### AGRADECIMENTOS:

Agradeço em primeiro lugar a Deus que sempre está presente em minha vida.

Agradeço a minha família por acreditar e incentivar meus projetos, em especial à minha prima Natália, que foi peça chave para que eu começasse esse curso, além de compartilharmos dos mesmos ideais de sociedade.

Agradeço ao meu companheiro Ely, por dá asas aos meus sonhos, pelo amor, companheirismo, dedicação e incentivo.

Agradeço também a todas as Professoras e aos Professores que passaram em meu caminho durante esse curso, de forma particular Profa. MsC. Nathalia Freitas, pela orientação durante o PTCC e por ser referência indispensável durante o TCC.

Agradeço também à renomada Profa. Dra. Joseane Couri por aceitar fazer parte dessa banca.

Em especial, quero agradecer ao Dr. Prof. Evilasio Salvador, pela confiança, apoio e valiosa e indispensável orientação nesse trabalho.

De forma carinhosa, agradeço ao Universo pelos (a) amigos (a) que encontrei na UnB.

## RESUMO:

A Assistência Social como direito social no Brasil foi garantida na Constituição Federal (CF) de 1988, até então as ações sociais referentes a esta política eram baseadas na fé cristã e na solidariedade, eram ações de benemerência e ajuda ao próximo. Com a CF/88 seu caráter de direito está no um tripé de proteção social denominado seguridade social que engloba: Assistência Social, Saúde e Previdência. Esse caráter constitucional passa ser regulamentado por legislações posteriores, que instituem fundos orçamentários próprios para essas políticas e determinam quais são receitas vinculadas. Este trabalho analisou o Fundo de Assistência Social do DF, problematizando a importância deste fundo no Distrito Federal (DF). Discute-se o cofinanciamento da política de Assistência Social no âmbito do orçamento público local. Os obtidos na pesquisa revelam uma primazia de transferência de recursos às instituições sem fins lucrativos, mas com fins religiosos e políticos, o que contradiz o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pois essas entidades pessoalizam a política com caráter paternalista da ação, desprezando a conscientização do direito, e voltando ao caráter de ajuda mútua, o que enseja a desresponsabilização do Estado.

Palavras chaves: Assistência Social; Fundo de Assistência Social do DF; Orçamento Público.

### **LISTA DE SIGLAS:**

CIB - Comissão Intergestoras Bipartites  
CIT - Comissão Intergestoras Tripartite  
COSES - Centro de Convivência  
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializada de Assistência Social  
DF – Distrito Federal  
FAS/DF - Fundo de Assistência Social do DF  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor  
FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna  
LBA - Lei Brasileira de Assistência  
LDO – Lei De Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentaria Anual  
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MPAS- Ministério da Previdência e Assistência Social  
NOB - Norma Operacional Básica  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PPA – Plano Plurianual  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SIPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso  
UNAC - Unidades de Acolhimento para Adolescentes e Crianças  
UNAF - Unidades de Acolhimento para Adultos e Famílias  
UNAI - Unidades de Acolhimento para Idoso  
UNAM - Unidades de Acolhimento para Mulher  
UnB - Universidade de Brasília

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 87/2015 .....	34
TABELA 2 - VALORES DESTINADOS AO ORÇAMENTO DO GDF E A ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	44
TABELA 3 - REPASSE DE RECURSO DO FNAS O VALOR TOTAL DE DESPESAS PAGAS COM ORÇAMENTO DO FAS/DF. ....	48
TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO DO FAS-DF NO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	49
TABELA 5 – RELAÇÃO DAS CINCO MAIORES DESPESAS DO FAS DF, DE 2012 A 2015. ....	52

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 - REPASSE DO FNAS PARA O FAS – DF PERÍODO DE 2012 A 2015. ....	46
GRÁFICO2 - VALORES DAS DESPESAS DO FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DF.....	47
GRÁFICO 3 - GASTOS DO DF NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, NO PERÍODO DE 2012 A 2015. .....	48



## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS:.....	6
LISTA DE TABELAS.....	7
LISTA DE GRÁFICOS.....	8
INTRODUÇÃO:.....	10
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	13
CAPÍTULO 1 – O LONGO E DÍFICIL CAMINHO PARA O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL: Brevíssimo histórico .....	16
O Início da jornada pela busca de direitos sociais e a Assistência Social no Brasil .....	16
Primeiros passos à sombra – Agora é Lei.....	21
A Assistência Social no DF .....	26
CAPÍTULO 2 – FUNDO PÚBLICO e a GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	29
O Fundo Público e as Desvinculação de Receita – Robin Hood às avessas.....	29
Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS .....	35
Federalismo e políticas sociais .....	38
CAPÍTULO 3 – O FNAS e o destino dos recursos da Assistência Social no DF .	43
Orçamento da Assistência Social no DF .....	43
Fundo de Assistência Social do DF garantindo o direito ou reafirmando a benemerência? .....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	54
REFERÊNCIAS .....	57

## **INTRODUÇÃO:**

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é pré-requisito para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). O seu conteúdo versa sobre: o Fundo de Assistência Social no DF, no período de 2012 a 2015.

É preciso entender que o caráter contraditório da proteção social é resultado do avanço do processo de industrialização e da relação dialética entre capital e trabalho, para responder a demanda do capital instável e competitivo e conjuntamente responder a demanda dos trabalhadores por melhores condições de vida.

Nesse sentido, Behring e Boschetti (2009), apontam que esse caráter contraditório das políticas sociais, ao mesmo passo atendem às demandas dos trabalhadores por meio da proteção social mínima, também atendem ao capital com a manutenção da força de trabalho, o que caracteriza a existência das políticas sociais como inserida no modo de produção e reprodução capitalista.

Da mesma maneira, Viana (2008) aponta que os sistemas de proteção social no século XX surgiram para diminuir as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e por causa da produção de desigualdades e de insegurança social, em que o Estado ofertava bens e serviços aos cidadãos que não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida com seu trabalho, ou quando estivesse sem trabalho e necessitassem desses bens.

Porém, com o predomínio da ideologia liberal, a política social surge com o viés extremamente caritativo ao longo de diversos pactos históricos e políticos entre sociedade, Igreja, mercado e Estado, que inclusive, influencia a sua forma de financiamento e gestão. Historicamente a política de Assistência Social no Brasil é caracterizada pela pouca efetividade social e subordinação aos interesses econômicos (COUTO; DEGENSZAJN, 2011).

No Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social ganha patamar de direito social, mas, foi preciso muito mais que esse patamar constitucional para que a política transparecesse o direito a ela endereçada. A CF de 1988 também inovou ao trazer o conceito de descentralização da execução das políticas públicas e ao incluir os municípios como entes federados dando maior autonomia e melhorando a execução das políticas públicas de acordo com a necessidade municipal.

Um dos aspectos determinantes para a consolidação da Assistência Social juntamente com as mais políticas que integram a Seguridade Social (Saúde e Previdência Social) seria a implementação, conforme o previsto na Constituição do Orçamento da Seguridade Social. Contudo, como ressalta Salvador (2010), todos os ocupantes do Palácio do

Planalto após a CF de 1988, não tornaram o comando Constitucional uma realidade concreta. O autor destaca que somente em 2003, o Orçamento Seguridade Social começou a ser implantando de forma “virtual”, uma vez que não seguiu o sentido determinado no Artigo 194 “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social”.

Assim, as políticas que integram a Seguridade Social foram regulamentadas de forma separada com suas respectivas leis orgânicas e fundos orçamentários. A última política da seguridade social a contar com uma lei orgânica foi a Assistência Social, somente em 1993, os dispositivos constitucionais foram regulamentados por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).<sup>1</sup> A LOAS, no seu artigo 27, conforme Boschetti (2003) transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) no Fundo Nacional de Assistência Social. Além disso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos, estão estabelecidos na LOAS devem ser feitos com recursos da União, dos Estados e, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (Art. 195 da CF) e por meio das Receitas que compõem o FNAS, conforme Salvador (2011).

O FNAS deveria ter sido regulamento em 180 dias após aprovação da LOAS, contudo, sua regulamentação foi ocorrer somente em 25/08/1995, conforme o Decreto 1.605, que foi modificado, a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo Decreto 7.788, de 15/08/2012. Salvador (2011), observa que somente no ano de 2000 foi criada a função orçamentária 8: Assistência Social.

O orçamento público é o instrumento fundamental para a garantia da concretude de uma política social. Salvador e Teixeira (2014) destacam que orçamento é a parte mais visível do fundo público. Conforme os autores, o fundo público indica a capacidade do Estado em mobilizar recursos, principalmente, por meio de tributos, para fazer intervenções na realidade econômica e social de um país.

Salvador e Teixeira (2014, p. 17) destacam que a categoria fundo público não se confunde com os chamados fundos contábeis, isto é, “os (...) fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública”. O FNAS é um fundo de gestão especial (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014), que é vinculado à execução de programas da Assistência Social por meio da utilização de dotação específica na

---

<sup>1</sup> Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências,

Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto fundo especial, para os autores, compõem o fundo público.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada em 2004 junto com a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), com o intuito de padronizar as ações e instituir uma nova estratégia de gestão da Assistência Social, denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS segundo as diretrizes da LOAS deve funcionar de forma descentralizado e participativa e tem por função a gestão da Assistência Social de forma compartilhada, com o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos de modo articulado e complementar.

A gestão proposta nessa Política pauta-se no pacto federativo, com detalhamento das atribuições e competências das três esferas do governo, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissão Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs) que constituem espaços de discussão e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

É importante destacar que o SUAS reforça a participação da sociedade civil na garantia de direitos socioassistenciais na NOB/SUAS foi frisada a participação da sociedade civil por meio de suas formas de organizações institucionais, como corresponsável pela execução da assistência social (FREITAS, 2011, p. 15).

A instância de financiamento dessa política é representada pelos Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo, que de acordo com o princípio da descentralização e do cofinanciamento, essa rede deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo, o SUAS estipula que seja observado o critério da territorialidade para atender cada região dentro da sua situação de vulnerabilidade, conta com critérios de partilhas que são traçados levando em consideração indicadores e diagnósticos socioterritoriais

O FNAS representa grande avanço para definição dos repasses e a vinculação de recursos para a assistência social, além de possibilitar o repasse fundo a fundo garantindo a continuidade dos atendimentos, a agilidade na transferência de recursos, e assegurando a regularidade nos repasses o que possibilita a continuidade na prestação dos serviços.

Em Brasília, capital desse imenso país, salta aos olhos a desigualdade social, e a escassez de políticas sociais eficientes, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é dos melhores do mundo, porém, basta dá uma olhada nos Índice de Gini que medi a desigualdade social de um território seu índice de desigualdade social também é um dos mais altos do Brasil.

Por isso, esse trabalho busca detalhar as informações conseguidas e através delas fazer uma análise do Fundo Público do DF.

É importante observar que a desigualdade encontrada no DF se mantém de forma crescente, mesmo sendo a cidade com a maior renda per capita do país, e tendo essa renda aumentado numa proporção maior que no restante do país, ainda é grande o número de pessoas que vivem em extrema pobreza na capital federal, o que mantém o índice de Gini acima de 0,6 levado em consideração que quanto mais perto de 1 maior é a desigualdade social, na contramão do restante do país, esse índice em Brasília é crescente.

Ao analisar as Regiões Administrativas podemos encontrar um abismo econômico, na região administrativa do Lago Sul lugar de luxuosas mansões, casas que remetem à palácios, mansões à beira do lago Paranoá que ostentam em suas garagens carros de luxo e a maior renda per capita da capital, na região administrativa do Itapoã, cidades bem próximas ao centro da capital, temos uma realidade totalmente inversa, a cidade conta com a segunda menor renda per capita do DF, cabe ressaltar, que no DF não há divisão em municípios o que enseja possuir um único comando no executivo, exercido pelo governador.

As hipóteses de pesquisa desse trabalho são: Há no DF uma prevalência de oferta de serviços por instituições privadas sem fins lucrativos; o DF arca com a Política de Assistência Social tendo poucos recursos de transferência da União, os gastos na área social estão em continuo decréscimo.

A partir desses questionamentos, este TCC tem por objetivo geral investigar os valores dos recursos alocados no Fundo Distrital de Assistência Social no período de 2012 a 2015. E como objetivos específicos descobrir como esses recursos são utilizados, identificando os principais credores, e quais as implicações desses dados para a política de assistência social do DF.

### **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A definição de um método de pesquisa busca mostrar qual o caminho será seguido para se alcançar os objetivos delimitados. A perspectiva escolhida para esse trabalho será a histórico-dialética, uma vez que segundo Behring e Boschetti (2007, p 36) “As políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir da sua expressão imediata como fato social isolado. Ao contrário devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência”. Por isso a análise da totalidade é imprescindível para de fato compreender sua relação contraditória.

Para a análise deste trabalho foi necessário aliar o objeto de pesquisa à história em que está inserido o seu objeto. A partir de então, foi adotado o método dialético que consiste em um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade, segundo o qual os fatos não podem ser tomados fora de um contexto social, político, econômico. Para Pereira (2008), não há como compreender os fatos sociais sem considerar os processos que os influenciam ou determinam por isso há a necessidade de incorporar os fatores externos ao objeto de estudo dessa pesquisa.

Nessa pesquisa foi utilizado o método misto que engloba a pesquisa qualitativa através da análise documental, relatórios, teses, debates acadêmicos e políticos a respeito do tema, e a pesquisa quantitativa através de dados estatísticos disponíveis em pesquisas oficiais, e em publicações governamentais, os dados foram trabalhados por meio de descrições, comparações e interpretações.

O estudo sobre orçamento público que trata essa pesquisa não se resume a alocação de recursos, sendo necessário uma perspectiva crítica, pois, os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014), o que enseja exista também uma análise política do orçamento.

Para analisar o orçamento através de uma perspectiva crítica segundo SALVADOR E TEIXEIRA (2014) é necessário responder a três indagações: qual é o montante; qual o destino; e qual a relevância do gasto social? No montante é fundamental analisar o valor previsto e o valor executado, além de comparar o decorrer dos anos, pois revela o nível de obediência a Lei de Orçamentaria Anual – LOA além de indicar as prioridades do governo, é necessário também observar a inflação do período analiso, por isso, é necessário fazer o deflacionamento dos valores, assim elimina os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda.

Outro dado importante é identificar a direção do gasto social, e suas prioridades, conhecendo os seguintes elementos: a divisão de recursos de uma política social ente suas diferentes ações, a porcentagem de crescimento ou decréscimo, e o percentual de representação de cada uma destas ações na totalidade dos recursos; a distribuição do recurso por região, entes federados subnacionais e territórios, comparando com indicadores socioeconômicos; identificar a quantia de recursos públicos aplicados pelo Estado e pela sociedade civil em seus diferentes arranjos; a magnitude do valor gasto em políticas sociais reflete a totalidade da intervenção do Estado, onde se percebe o grau de relevância na agenda estatal da política social.

Analisar o conteúdo divulgado publicamente exige considerar não apenas a difusão do orçamento de uma política pública específica, mas a totalidade do

fundo público e da própria política econômica, visto que esta, em grande medida, determina a política social. (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Foram analisando os dados do DF na área de Assistência Social, em específico os valores do Fundo de Assistência Social do DF - FAS – DF, no período de 2012 a 2015, com o objetivo de identificar qual o percentual do FAS nas despesas totais dessa área, a hipótese é a de que o FAS - DF possui grande representatividade no total de despesas pagas, porém a maioria desses recursos são entregues às instituições sem fins lucrativos, que perpetuam um caráter assistencialista a política. Esses dados estão disponíveis no site: [www.sigabrasilia.com.br](http://www.sigabrasilia.com.br) que apresenta informação atualizadas e oficiais sobre a despesa e receita do DF, foram utilizados também os números disponíveis em pesquisas da CODEPLAN e sintetizados no site: <http://brasiliaemnumeros.codeplan.df.gov.br/>, além de utilizar também as últimas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, através do site: <http://www.ibge.gov.br/home/>.

Os números obtidos, foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) e transformados em gráficos e ou planilhas para melhorar a compreensão e análise dos dados.

## **CAPÍTULO 1 – O LONGO E DÍFICIL CAMINHO PARA O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL: Brevíssimo histórico**

### **O Início da jornada pela busca de direitos sociais e a Assistência Social no Brasil**

A Revolução Industrial iniciada na Europa no século XVIII, marcou a economia mundial de forma irreversível, ela foi considerada um dos marcos do início do modo de produção capitalista, marcada pelo uso de máquinas que possibilitaram a produção em escala e pelo trabalho assalariado, ocasionando a migração em massa do campo para a cidade, grande exploração da força de trabalho assalariada e a no princípio a não intervenção do Estado, o resultado para a maior parte da sociedade foi desastroso: fome, miséria, doenças, jornadas de trabalho que facilmente ultrapassavam as 15 horas diárias e salários insuficientes para sobreviver.

A questão social<sup>2</sup> não fazia parte do pensamento dominante e era tratada como ilegítima, subversiva, a resposta do Estado ao tema era apenas com mecanismos de censura. Proteger-se era problema do próprio indivíduo.

A proteção social nos países capitalistas foi resultado do avanço do processo de industrialização e da relação dialética entre capital e trabalho. O Estado precisou responder às demandas do capital instável e competitivo, ao mesmo passo que precisava atender também as demandas dos trabalhadores por melhores condições de vida, surge a proteção social de forma escassa e contraditória. Behring e Boschetti (2009) apontam que esse caráter contraditório marca o desenvolvimento das políticas sociais, pois, ao mesmo passo que atendem às demandas dos trabalhadores por meio da proteção social mínima, também atendem ao capital com a manutenção da força de trabalho.

Enquanto o Brasil se tornava um país democrático o Mundo vivia a ascensão e tensão de dois modelos de Estado: de um lado o crescimento do neoliberalismo, liderado por países como EUA e Inglaterra, em que defendia um Estado mínimo regulado pelo mercado, onde as ações sociais eram entregues às empresas ou à sociedade civil e; do outro lado, um enfraquecimento do modelo de “Bem Estar Social” em que o Estado é

---

<sup>2</sup> A questão social surgiu da relação dialética entre capital e trabalho, o capital gera a questão social de forma compulsória, através da pauperização do trabalhador com baixos salários e da precarização das condições de trabalho. O trabalhador não possui acesso aos bens produzidos, e o detentor dos meios de produção acumula capital.



provedor, regulador e organizador das relações sociais, política e econômicas. (LEVY;FELLOWS, 2012, p.3).

O Estado liberal não interferia na relação mercado e força de trabalho, pois, no pensamento predominante da época, essa relação aconteceria de forma natural e a intervenção do Estado seria prejudicial à economia. Diante das reivindicações sociais por melhores condições de vida o Estado respondia de forma repressiva, com melhorias ínfimas e a pobreza era tida como condição individual, e muitas vezes tratada como caso de polícia, não como uma problemática social.

A princípio a proteção social não tinha perspectiva de política de social, pois seu caráter era apenas assistencialista e emergencial. Segundo Viana (2008) os sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e por causa da produção de desigualdades e de insegurança social, em que o Estado ofertava bens e serviços aos cidadãos que não poderiam garantir sua sobrevivência única e exclusivamente pela renda obtida com seu trabalho, ou quando estivesse sem trabalho e necessitassem dessa proteção.

Não há como precisar uma data e local para o surgimento dos direitos sociais, momento em que as políticas passam a ser caracterizadas como ações para a prática de um direito e não apenas como prática da benesse do governo. Porém, de acordo com Piana (2009), a origem da política social se relaciona com a confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo, como é o caso da revolução industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção do Estado.

As políticas sociais surgiram gradualmente e de forma diferenciada entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. O final do século XIX é considerado o período em que o Estado capitalista passa a realizar e assumir ações sociais de forma mais planejada, sistematizada, ampla e com caráter de obrigatoriedade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Pereira (2008) afirma que ao final do século XIX a proteção social constituiu um manancial de promissoras conquistas sociais e políticas, mesmo no âmbito de um Estado restrito. Mas, o seu apogeu só aconteceu no período de 1945 a 1975 (conhecido como os 30 anos gloriosos do capitalismo), período em que o Estado passa a intervir de forma decisiva na economia e na sociedade como principal fonte de provisão e financiamento da proteção social. O que possibilitou vários estudiosos a falar na formação de um Estado social.

Esping-Andersen (1995) coloca que o Estado de bem-estar social significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; e moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Assim o Estado de Bem-Estar social nasceu para responder aos desafios da era industrial e para atender aos interesses do Estado-nação.

O Brasil com as suas peculiaridades históricas tornou o sistema de proteção diverso daquele observado nos países europeus. Desse modo, até fins do século XIX, cresceram as obras sociais e filantrópicas, as ações de ordens religiosas e as redes de solidariedade e familiares. A atenção a questão social nasce como responsabilidade da sociedade e da Igreja e não como dever do Estado.

Até o ano de 1930 a Assistência Social no Brasil era fundamentada pela caridade e benemerência da Igreja Católica, que pregava a ajuda aos pobres como dever religioso dos mais afortunados, desse modo, a esmola e a ajuda faziam parte da agenda dos “bons cristãos”, nesse período surgem as Damas de caridade que eram mulheres da burguesia preocupadas com as mazelas sociais e intimamente ligadas a Igreja, como resposta de enfrentamento à pobreza a Igreja disciplinava os auxiliados, numa crença de que disciplinado, o operário e sua família teriam reduzidas suas mazelas e o país os males sociais, a proteção social estava totalmente atrelada a trabalho, que era visto como uma forma de alcançar sucesso e relacionamento com o Estado.

Segundo Behring (2009), o capitalismo brasileiro implantou um modelo de seguridade social sustentado predominantemente na lógica do seguro, que o distancia do caráter de Bem-Estar social. Um marco no sistema de proteção social foi a Lei Eloy Chaves, em 1923, precursora de um sistema protetivo na esfera pública, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que atendia apenas os trabalhadores de determinados grupos laborais, iniciando pelos trabalhadores ferroviários. Mas, na primeira metade dos anos de 1930, a questão social passa a fazer parte do pensamento dominante, e passa a expressar o processo de formação e desenvolvimento da classe operária, assim como seu ingresso no cenário político, o que exigiu seu reconhecimento enquanto classe.

A Assistência Social não era vista como um dever do Estado, mas como um dever da sociedade, por isso cresciam as obras filantrópicas, com caráter extremamente disciplinador

da força de trabalho e com intuito de amenizar as revoltas populares. O sistema protetivo brasileiro para atender as demandas sociais se dualiza: de um lado conta com a capacidade contributiva dos trabalhadores do mercado formal, de outro destina aos trabalhadores do mercado informal, o que Sposati (1994) chama de modelo de regulação pela benemerência, em que para o trabalhador informal ou desempregado restavam apenas as obras filantrópicas, mantidas por organizações sem fins lucrativos, com caráter burocrático e clientelista.

A política ideológica de combate à pobreza fica atrelada ao trabalho, o combate à miséria pregado pela Igreja Católica, com documento nominado: *Rerum Novarum* de Leão XIII, em 1891, passa a fazer parte da agenda política o que se concretiza em nova aliança entre Igreja e Estado para o bem-comum, o discurso do governo busca resgatar os valores culturais e religiosos do povo. Buscando democracia sem liberdade individual, mas pregando uma justiça social voltada para os trabalhadores formais, aos demais restava apenas a caridade. Mestriner (2008, p. 80) conceitua da seguinte maneira:

O Conceito de justiça social para os mais pobres será diverso do atribuído aos trabalhadores. Para estes, o Estado atua diretamente, introduzindo decretos para um trabalho e ganho justos. Para os demais, o Estado se esconde atrás de um conjunto de organizações da sociedade civil. O quadro resultante é algo intermediário: nem é propriamente um liberalismo de arbítrio individual, nem uma justiça de proteção estatal.

O enfoque dado ao trabalho passa a ter caráter moralista como uma necessidade básica, sendo ao mesmo tempo “direito e obrigação” do homem, só assim ele poderá ascender de classe social, terá maior contato com o Estado, e poderá ajudar nas decisões do país.

A construção da Política de Assistência Social no Brasil aconteceu de forma vagarosa e seletiva por mais que a luta de classes e a questão social se aprofundassem e colocassem em evidência a necessidade do amparo do Estado às classes subalternas. Para Mestriner (2008, p. 69):

O país vive uma problemática concreta, formada por grandes massas empobrecidas ainda em consequência da libertação dos escravos e agravada pelo intenso êxodo rural, pela forte imigração da virada do século, pela desqualificação e despreparo dos trabalhadores e pelo trabalho precário, limitado e explorado da época.

É nesse período, de clima tenso e de grandes mudanças que surgem os primeiros sindicatos, que segundo Behring (2011) tiveram grande influência dos imigrantes que trouxeram a influência dos movimentos anarquistas e socialistas europeus. Com o advento dos sindicatos, aumenta a correlação de forças entre Estado e sociedade.

A luta da classe trabalhadora e os movimentos grevistas foram expressivos para que houvesse maior interferência do Estado no enfrentamento da questão social, a legislação social existente até esse momento era ínfima e orientada pela lógica do seguro social, destinado

a garantir a renda dos trabalhadores incapacitados que contribuíram previamente, atendia inicialmente apenas algumas classes de trabalhadores como os ferroviários e os marinheiros que conquistaram o direito à pensão e a 15 dias de férias, outras legislações surgiram no papel, mas sem efeito de fato.

No ano de 1938, é instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNSS), sendo essa a primeira grande regulamentação de Assistência Social no país. Segundo Mestriner (2008), o CNSS com vertente filantrópica objetivava dar Assistência Social com maior competência e seriedade. Dotada de certa autonomia o conselho passa a analisar quais as organizações da sociedade civil devem ou não receber auxílio e subvenções do Estado. É possível perceber o caráter liberal da política, que encara a proteção social no âmbito privado e não como de responsabilidade Estatal o que resultou apenas em uma reforma com pequenas transformações.

A legislação social começa a ser regulamentada, como meio de se alcançar a hegemonia do governo, foi necessário usar como estratégia o amparo social aos excluídos desse processo, assim surgem leis de regulamentação a jornada de trabalho, do trabalho de mulheres e de menores de 18 anos, amplia-se a previdência social a outras categorias, dentre outros avanços que passam a se consagrados depois das constituições de 1934 e de 1937, mesmo sendo normatizadas essas regras eram desobedecidas. Houve o aumento da demanda por políticas sociais e simultaneamente uma severa contenção de gastos sociais.

Com a expansão e modernização do sistema de proteção social do país, surgiu a criação de novos mecanismos de poupança compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e posteriormente o Programa de Integração Social (PIS)/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Foram criados também: o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural), o Sistema Financeiro de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) entre outros, além do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incluiu no novo sistema a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Em 1942, a LBA é instituída, sendo presidida por Darci Vargas (esposa do então presidente Vargas), sua ideia inicial era ajudar as famílias de soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, mas, com o fim da guerra passou a prestar auxílios as famílias carentes por

meio de repasses do Estado e do trabalho voluntário, funcionou com órgão de cooperação do Estado na Assistência Social até o ano de 1995.

Até o ano de 1964, foram poucas as alterações na Assistência Social, cabe destaque a início do que hoje é o sistema S, com o início do SESI – Serviço Social da Indústria, o que caracterizou a entrada do empresariado na prestação de serviços focalizados em categorias trabalhistas.

Com o aumento da pressão popular, o Estado percebeu que era necessárias novas formas de tratar a “questão social”, porém, o Estado decidiu compartilhar esse enfrentamento com o setor privado, em troca de deduções na tributação. Há nesse período a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social ( LOPS), que uniformizou benefícios e melhorou a cobertura, mas que continuou excluindo os trabalhadores rurais e autônomos.

No período de Ditadura Militar (1964 – 1985), há uma integração da Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM) à LBA (FREITAS, 2011). Nesse período, mais especificamente na década de 70, também foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS e o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS

Mesmo com a retomada da democracia, Mestriner (2009), acredita permaneceu o caráter de benesse na Assistência Social com práticas de corrupção e de favorecimento patrimonial,

### **Primeiros passos à sombra – Agora é Lei.**

Deste a nova República a assistência social já era mencionada como política pública, mas só passou a de fato fazer parte da agenda do Estado por meio da CF de 1988, que reservou um capítulo inteiro para seguridade social, que engloba três políticas: a saúde como direito universal, a seguridade como direito do trabalhador, e a Assistência Social como direito de quem dele necessitar, Tais políticas passam a ser direito da sociedade e responsabilidade do Estado, no art. 195 da CF, o legislador cita as fontes de recursos para o custeio do orçamento da seguridade social, deixando explícito que deverá existir a participação de toda a sociedade de forma direta e indireta e que os recursos orçamentários destinados a esse fim devem ser organizados em um único orçamento.

BOSCHETTI (1998) comenta que foi somente com a seguridade social que os trabalhadores puderam estar fora de uma relação de trabalho, mas não necessariamente sem proteção social, a mesma autora acrescenta que em somente em 1985 a assistência social passou a compor o Plano Nacional de

Desenvolvimento, recebendo pela primeira vez designação de política social (BOSCHETTI, 2003, p. 43)

A seguridade social a partir da Constituição é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade que visa, além de proteger o trabalhador desempregado, por meio do seguro desemprego, garantir direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social. (SALVADOR, 2010). Após a garantia constitucional das políticas de seguridade social, várias leis foram criadas como regulamentação a Constituição Federal, dentre as quais a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e Lei 8.142/1990 (Sistema Único de Saúde). Sendo a Assistência Social a última área da seguridade social a ser regulamentada, devido a isso Behring e Boschetti (2009) consideram a política de assistência a mais prejudicada ao alcançar a normativa enquanto política pública.

As autoras afirmam que essa política sofre para superar características históricas como: tardia regulamentação, associação a caráter filantrópico, práticas paternalistas e ênfase em programas de transferência de renda, o que não possibilita a emancipação do usuário, e o enfretamento da questão social.

Quando a CF de 1988 afirmou que a Assistência Social como direito de todas as pessoas, a luta para regulamentar esse direito contou com três marcos até a instituição do SUAS, a saber: a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993; primeira Política Nacional de Assistência de 1998; depois de 6 anos a publicação, em outubro de 2004, da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) onde foi definido o modelo de gestão para a nova política de seguridade social, o SUAS; e a publicação, em julho de 2005, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que disciplina a gestão e a política de Assistência Social nos territórios e define os parâmetros para a regulamentação e implantação do SUAS. (BRASIL, 2007)

Apesar de apresentar inovações e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência), como destaca Boschetti, 2004. Para a autora, aquelas diretrizes constitucionais, como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento, caráter democrático e descentralizado da administração, não foram totalmente materializadas e outras orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada. Com orientações distintas para cada política não foi possível ter um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado.

Após 5 anos, em 1993 é sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social, que em seu artigo primeiro define: A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, essa lei regulamenta os artigos 203 e 204 da CF e representa um importante passo que possibilita maior eficiência ao estabelecer normas e critérios para a organização da Assistência Social no Brasil. Essa lei estabelecia o prazo de 180 dias para regulamentar o funcionamento da Fundo Nacional de Assistência Social, que foi regulamentado tardiamente, como já destacado na introdução deste trabalho.

Assim, uma maior participação da sociedade e um modelo descentralizado passam a ser discutidos, em 1997 é editada a Norma Operacional Básica (NOB) que conceitua o sistema descentralizado e participativo, amplia o âmbito de competência dos governos federal, municipais e estaduais e institui a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o município receber recursos federais, tendo assim a participação direta dos sujeitos envolvidos enquanto Estado e sociedade.

A nova edição da NOB criada em 1998, aumenta a participação cidadã e diferencia serviços, programas e projetos; amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; e cria os espaços de negociação e pactuação - Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, que reúnem representações municipais, estaduais, do DF e federais de Assistência Social, tendo como objetivo a melhor utilização de recursos, essa fase ficou conhecida na área como conhecida “CPF”: Conselho, Plano e Fundo, já que as regras para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para Estado, Distrito Federal e os Municípios foram definidas.

A IV Conferência de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 na cidade de Brasília-DF, teve papel fundamental na aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e na NOB/2005, que instituiu o SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e NOB de 2005, instituiu-se o SUAS, que atua como importante instrumento de implementação dos pressupostos da LOA e da Constituição, assim, a política alcança avanços expressivos que marcaram a sua implementação, seus princípios básicos integram: a universalidade, a descentralização política administrativa, a integração das ações com comando único nas esferas de gestão, a articulação e intersectorização das políticas e um sistema de planejamento estratégico que permitam a efetividade das ações das Assistência Social.

Do ponto de vista da concepção de Assistência Social, é inegável que a institucionalidade do SUAS tenta retirar a Assistência Social do arcabouço da filantropia e cria diretrizes, critérios e forte arcabouço legal, antes inexistente e de difícil estruturação em uma nação federada, com fortes disparidades nacionais e locais (BOSCHETTI; TEIXEIRA; SALVADOR, 2013 p.18)

A PNAS propõe a implantação de um novo desenho de gestão para a Assistência Social no qual, de fato, se articulassem os três eixos balizadores dessa política pública: a gestão, o financiamento e o controle social. (TAVARES, 2009). Para a efetivação de qualquer política pública é necessário que a gestão e o financiamento estejam no mesmo horizonte, pois o descompasso entre essas duas áreas entrava o êxito da política.

Segundo Tavares (2009) o desafio é superar o modelo tradicional de operar o financiamento marcado por práticas centralizadas, segmentadas, sobrepostas, pontuais, muitas vezes operadas a partir de bases patrimonialistas e clientelistas e pautadas numa séria histórica, de repasse de recursos operado sob a lógica per capita.

Como resposta a esse desafio a NOB/2005 é aprovada pela resolução do CNAS nº 130, de 15/07/2005 com princípios e diretrizes descentralizados e participativos, tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da Assistência Social.

Com aprofundamento e estudo do tema o CNAS, em reunião ordinária realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2009. Aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Esse documento define quais são os serviços socioassistenciais disponíveis no Brasil organizando-os por nível de complexidade do Sistema Único de Assistência Social, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, assim definidos:

Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.



Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Os avanços conquistados pela Política de Assistência Social sociais não impediram que suas ações sejam amparadas pelos princípios da seletividade e da focalização, além de incentivar e subsidiar a participação de organizações não governamentais, conhecidas como terceiro setor, que acabam por oferecer serviços que estão constitucionalmente garantidos como direitos sociais com aspecto de filantropia e caridade. Além do mais, seu histórico de assistência apenas na extrema pobreza e programas específicos que estipulam critérios que restringem o acesso, desvinculam o seu caráter de direito e a aproxima de seu aspecto anterior como bem-estar governamental.

A Política Nacional e todas as regulações dela provenientes propõem a concepção e consolidação da Assistência Social como Política de Estado, não suscetível às variações de entendimento de um ou outro governante quanto a sua importância e lugar no campo das políticas sociais (TAVARES, 2009 p. 225).

Para melhorar a gestão do SUAS foram criadas algumas comissões: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB). A CIT é um espaço articulação dos gestores federais, estaduais e municipais. E a CIB consiste na instância estadual destinada à interlocução de gestores, constituídas por representantes do estado. A CIT mantém contato permanente com a CID, para garantir a troca de informações sobre o processo de descentralização.

Em 2012, foi necessário incorporar procedimentos que já vinham sendo adotados e os avanços normativos desses últimos anos, tais como a Lei n.º 2.435/2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social denominado SUAS que é um sistema descentralizado e participativo, tendo como objetivo regular e organizar as ações socioassistenciais, para planejar a política de Assistência Social de forma articulada entre os entes federados tendo os mesmos princípios, diretrizes e fundamentos, mas respeitando as especificidades regionais, esses e outros avanços precisariam ser incorporados em um novo texto, depois de longa discussão entre os atores envolvidos foi publicado o NOB/SUAS 2012.

## A Assistência Social no DF

O DF além de ser centro político do Brasil, representa de forma genuína as características de um país tão peculiar, criada para ser a “cidade planejada”, onde tudo deveria dispor de lugares específicos, como por exemplo o setor bancário, setor policial, setor hospitalar entre outros, as antigas cidades satélites seriam uma espécie de núcleos periféricos ao Plano Piloto, mas com a migração em massa para Brasília na época de sua construção, muito incentivada por políticas tidas como paternalistas do então Presidente Juscelino Kubitschek, esses núcleos periféricos cresceram de forma desordenada, surgindo de forma descontrolada inúmeras invasões.

Brasília possui invejáveis números no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH<sup>3</sup>, sendo o melhor do país, chegando próximo aos melhores do mundo, registrado pelo IBGE em 2010, o índice geral de 0,824 contra a média nacional de 0,766.

A cidade também se destaca por outros indicadores como a da expectativa de vida<sup>4</sup> os dados mais recentes disponibilizados pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), apontam que no ano de 2014 a expectativa de vida para homens no Brasil era de 71,60 enquanto para as mulheres era de 78,80 no DF esses números aumentam e chegam a 73,8 para homens e 81 para mulheres, além de viver mais a população também tem a maior renda média per capita do país dados do PNAD contínuo do ano de 2015 disponibilizado no site<sup>5</sup> da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) apontam que a média no DF é de R\$ 2.252,00 enquanto a média nacional ficou em torno de R\$ 1.113,00.

Porém, mesmo com toda a qualidade de vida oferecida na capital, Brasília é uma das cidades com maior nível de desigualdade econômica do Brasil, o índice de GINI<sup>6</sup> que demonstra qual o nível de desigualdade econômica de um local, ainda é maior que a média nacional no ano de 2014 alcançou 0,58 enquanto a média brasileira foi de 0,51, o DF concentra

---

<sup>3</sup> O IDH foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de mensurar o grau de qualidade de vida dos habitantes de uma região ou país, a pontuação obedece a uma escala que varia de zero a um, significando melhor qualidade de vida conforme se aproxima de um. Essa estimativa leva em conta diversos fatores que vão desde a renda até a educação e infraestrutura, entre outras condicionalidades.

<sup>4</sup> É o número médio de anos que um grupo de indivíduos nascidos no mesmo ano pode esperar viver, se mantidas constantes as taxas de mortalidade observadas no ano de observação.

<sup>5</sup> Esses dados foram retirados do site da CODEPLAN a pedido de parlamentares que discordaram dos métodos utilizados na pesquisa. Site acessado: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-02/ibge-renda-capita-media-do-brasileiro-atinge-r-1113-em-2015> em 08/07/2016.

<sup>6</sup> O índice de Gini é uma medida de desigualdade econômica, ou seja, mostra quão concentrada é a renda de uma determinada população. Quando o índice está mais próximo de 1, maiores são as desigualdades, maior é a concentração de renda. Quando o índice está mais próximo de zero, menores as desigualdades – as pessoas usufruem de renda muito parecida. Fonte: PNAD/IBGE em IPEADATA

alto índice de desigualdade econômica, refletindo em sua situação social, além disso, no ano de 2015 o índice de desemprego do DF foi maior que a média nacional atingindo 15,4% enquanto a média nacional foi de 9%.

Em 2011 a região administrativa do Lago Sul apresentava a maior renda per capita<sup>7</sup> da capital que chegava ao montante de R\$ 5.420, 62 enquanto na região administrativa da Estrutural concentra a menor renda per capita da capital R\$ 299,55, isso considerando que segundo dados do Censo Demográfico de 2010 - IBGE o número de habitantes era bem próximos, no caso do Lago Sul havia 29.537 e no caso da Estrutural 30.388. Esses ainda são os dados oficiais mais recentes.

Esse é o desafio encontrado pela Política de Assistência Social no DF: atender uma área que possui um bom IDH, mas que contraditoriamente apresenta o maior índice de Gini do país, é preciso entender quais são os fatores e as consequências sociais desses indicadores e saber como garantir direitos a uma população tão desigual econômica e socialmente.

O DF diferente dos demais Estados não é dividido em cidades ou bairros, possui 31 regiões administrativas<sup>8</sup> incluindo Brasília a Capital do Brasil e a sede do governo local, essa singularidade enseja no acúmulo de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios<sup>9</sup>.

No DF não há prefeituras, as regiões administrativas possuem administradores nomeados pelo governador de Brasília que é único chefe do executivo local, poder legislativo é exercido pela câmara legislativa, que possui 24 deputados distritais eleitos, o poder judiciário também é singular pois é mantido e organizado pela União o que o torna um órgão federal com poder local. A Assistência Social está amparada pelo PNAS e pela Política de Assistência Social do DF, o enorme crescimento populacional fruto de políticas paternalistas que prometia, moradia e melhor condição de vida, aliada a falta de política habitacional e saneamento básico, tornou latente a desigualdade social.

O DF é a unidade da federação com maior desigualdade de renda, segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (SEPLAN/CODEPLAN, 2004), enquanto na Região Administrativa do Lago Sul a renda média é 10,8 salários mínimos, na Região Administrativa do Itapoã a renda média é de 0,4 salários mínimos.

Essa disparidade econômica agrava a questão social, segundo Freitas (2011, p. 122) a vulnerabilidade no DF está concentrada não somente em termos de

---

<sup>7</sup> Fonte: Codeplan, PDAD 2011.

<sup>8</sup> Retirado do site oficial do Governo do Distrito Federal em 08/07/2016 - <http://www.brasilia.df.gov.br/index.php/2015/10/21/333/>

<sup>9</sup> art. 32, § 1º, CF

renda, mas também de território, por isso é necessário que as políticas no DF carreguem essa singularidade regional.

No DF a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH foi criada pelo Decreto nº 36.832/2015 e se configura como um dos órgãos de gestão da administração pública do Governo Distrito Federal que, atualmente, é a responsável pela execução das políticas de Assistência Social, Transferência de Renda e de Segurança Alimentar e Nutricional, da gestão do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do DF<sup>10</sup>.

No DF, verifica-se a ampliação do assistencialismo, da focalização, a desresponsabilização do Estado, que com parcerias público-privado, terceiriza as funções principais da Assistência, essa terceirização muitas vezes ocorre com entidades filantrópicas de cunho religioso, que acabam por devolver o estigma de “ajuda” a política de assistência, perdendo assim seu caráter de direito social, as ações são prestadas por meio de parcerias com 47 convênios de 38 instituições.

A secretaria é composta por 27 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), 17 Centro de Convivência (COSES), 9 Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), 13 restaurantes comunitários, dois Centros POP – Centros de Referência para a População em Situação de Rua, Centros de Referência de Diversidade, uma Central de Vagas de Acolhimento e Atendimento Emergencial, três Unidades De Acolhimento Para Adultos E Famílias (UNAF), Crianças E Adolescentes (UNAC), Mulheres (UNAM) e Idosos (UNAI), pelos Programas Bolsa Família e DF Sem Miséria.

A desvinculação do Estado, que passa para a iniciativa privada a responsabilidade pela garantia de direitos sociais, através de financiamentos, transforma os direitos sociais altamente seletivo e escasso, caracterizando o modelo de pensamento liberal do Estado, que segundo Mestriner (2008) o pensamento liberal considera a proteção social do âmbito privado e não público.

---

<sup>10</sup> Informação retirada do site oficial da SEDEST: <http://www.sedest.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html> em 08/07/2016

## **CAPÍTULO 2 – FUNDO PÚBLICO e a GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **O Fundo Público e as Desvinculação de Receita – Robin Hood às avessas**

A CF de 1988, consolidou a seguridade social como uma das principais conquistas sociais do povo brasileiro, voltada a assegurar os direitos: à saúde, à previdência e à Assistência Social em ações do Estado e da sociedade, contudo, para garantir direitos é importante mencionar sua base de recursos, por isso, a Constituição menciona em um dos princípios da seguridade social que a sua base de financiamento será diversificada.

O artigo 195 da CF/88 normatiza que 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 de contribuições sociais previstas em lei. Salvador (2010) explica que essas contribuições adicionadas as receitas arrecadadas sobre a folha de pagamentos mais os impostos a serem transferidos pelo orçamento fiscal seriam conduzidas para um fundo público redistributivo da seguridade social. A existência de um fundo público é de suma importância para a manutenção do capitalismo e para a garantia dos direitos sociais, as políticas sociais possibilitam a expansão do mercado de consumo, o que viabiliza a oferta de emprego. O fundo público também garante a oferta de políticas sociais em períodos de recessão econômica.

Segundo Boschetti e Teixeira (2003), o orçamento da seguridade social de forma unificado tornou-se fictício, pois na prática as políticas de saúde, Assistência Social e previdência findam numa disputa acirrada pelo orçamento, e encontram grande resistência da previdência em partilhar os recursos das contribuições sociais.

A Constituição inovou na questão do planejamento com a criação de duas peças orçamentárias com o objetivo de integrar as atividades de planejamento e orçamento para garantir a execução das políticas governamentais. A primeira é o Plano Plurianual (PPA) que é basicamente o plano do governo onde se define as prioridades pelo período de 4 anos, o PPA demonstra quais são as estratégias, diretrizes, metas e objetivos para despesas de capital e outras delas decorrentes além dos programas de duração continuada.

A outra é a Lei de Diretrizes Orçamentaria (LDO) que vai especificar as ações e planos contidos no PPA para cada exercício financeiro, por isso, a LDO estabelece e detalha os programas e ações governamentais prioritários a serem executados e a meta concreta quantificada a ser atingida até o final do ano subsequente (SALVADOR, 2010), já com a Lei

Orçamentaria Anual (LOA) <sup>11</sup> o governo demonstra a estimativa de receita e a previsão de despesas para o ano seguinte, todas as receitas, incluindo suas fontes devem estar detalhadas na LOA, é nela que o executivo aponta seu projeto de trabalho e sua política econômica financeira.

A LOA tem sua estrutura baseada em funções e programas governamentais, detalhada de forma didática por INESC (2006) cada item de gasto presente na LOA é chamado de “dotação orçamentária” ou “rubrica orçamentária”. Que são alocadas e detalhadas por órgãos da administração pública e executadas por unidades orçamentárias, que são as responsáveis pela realização do gasto público. A estrutura de gastos apresenta: função, subfunção, programa e ação. Também são detalhadas as fontes de recurso e a forma como se dará a despesa. (INESC, 2006).

Para possibilitar maior transparência e melhorar a gestão do orçamento público em todos os níveis (União; estados e municípios) e em todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) foi sancionada em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>12</sup> - LRF, o principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o caput do art. 1º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Atrelando a ideia de planejamento com os instrumentos do PPA, da LDO e da LOA, além de possibilitar maior transparência e gestão do orçamento governamental.

Contudo, para SALVADOR (2010) essa lei limita as despesas não financeira e prioriza o pagamento de juros, o autor explica que LRF foi criada em meio a um ajuste fiscal monitorado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI como parte de acordo para concessão de empréstimo, o que ensejou mudanças importantes no orçamento dos Entes Federados, o Brasil passou a “poupar” para pagar juros da dívida, além disso, ao determinar que a LDO contenha um anexo de metas fiscais, sem estabelecer nenhum parâmetro para as metas sociais, ele funciona como limitador dos discricionários sociais, avalia-se o gestor apenas pela sua capacidade de gerir o orçamento, sem considerar o combate à desigualdade social, e sem que haja previsões ou avaliações do orçamento para as políticas sociais, por fim, limita e condiciona os investimentos e os gastos sociais para poder de forma expansionista resguardar o pagamento do serviço da dívida com o sistema nacional e internacional.

Todo município tem o orçamento municipal; todo estado tem o orçamento estadual; e no âmbito federal há o orçamento da União. A elaboração do

---

<sup>11</sup> Lei 4.320/64

<sup>12</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 – entrou em vigor em 4 de maio de 2000. Ela vem regulamentar a Constituição Federal no que diz respeito à Tributação e Orçamento (Título VI) e atender ao artigo 163 da Constituição Federal.

orçamento é obrigatória. Todos os anos, os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República) devem fazer a proposta de orçamento e enviá-la para discussão e votação na Câmara Municipal, no caso do município; na Assembléia Legislativa, no âmbito do estado; e no Congresso Nacional, quando se tratar do país. O resultado é uma lei – a Lei Orçamentária – que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos (INESC, 2006, p. 09).

Existem dois tipos de despesas: as obrigatórias que estão previstas em lei onde se incluem: saúde, educação, previdência, políticas sociais, dentre outras, e as discricionárias onde o governo tem a liberdade de escolher onde e quanto gastar.

Mas, pouco tempo depois da consolidação de direitos sociais, mais precisamente na década de 1990, o Brasil inundado num projeto neoliberal tem na sua agenda um amplo leque de “reformas”, como exemplo: as dos sistemas de proteção social e cortes na previdência social, nos fundos de aposentadorias e pensões, e nos programas assistenciais e nos serviços de saúde pública. Salvador (2010) aponta que nesse período, os recursos que compõem as fontes de financiamento da seguridade social desempenharam um importante papel na política econômica e social do país, pois parte das receitas que compõem esse fundo passam a ser retidas pelo orçamento fiscal da União e destinados para o superávit primário.

Com essas reformas o Estado retém parcelas importantes dessas receitas deixando o sistema de proteção social desfalcado, sem possibilidade de aumentar a abrangência ou de melhorar as políticas sociais, que ganharam um caráter restritivo. O que ocorre segundo Salvador (2010) é uma apropriação dos fundos públicos da seguridade social para a valoração e acumulação do capital vinculado a dívida pública. Ele afirma que as despesas da seguridade social são infladas com gastos que, na realidade, são do orçamento fiscal.

A palavra “reforma” no âmbito da concepção marxista é uma luta para o enfrentamento da questão social. Assis (2011) destaca que ela está forjada na luta do proletariado buscando por melhores condições de trabalho, parte de uma estratégia revolucionária do movimento operário. Denota-se no momento da luta pela democracia no Brasil que é a possibilidade de justiça social, assim ela significa em sentido geral ampliar direitos para a sociedade. Atualmente o neoliberalismo tem se apropriado deste termo, considerando-o como algo necessário para o progresso.

Essa questão é esclarecida por Coutinho (2012) o qual assinala que a palavra “reforma” antes da onda neoliberal tinha na semântica o significado de: ampliação de direitos, proteção social, controle e limitação do mercado, mas a lógica do capital é a deturpação do Estado, remodelando-o como garantidor de mínimos sociais dentro de um processo contrário

do ideal defendido pela justiça social<sup>13</sup>, por isso, o sentido dessa palavra passa a significar: cortes, restrições e supressão de direitos. Assim, estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem-sucedida. (COUTINHO, 2012).

No Brasil, os recursos fiscais financiam e subsidiam a acumulação de capital, enquanto os recursos contributivos cobrados da folha de salários financiam o social, isso significa proporcionalmente que o trabalhador assalariado paga mais tributos, em relação a sua renda, que os mais ricos. Onde o sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, onde se isenta rendimentos de capital e ao mesmo tempo prejudica os rendimentos do trabalho.

O Fundo Público está presente na reprodução do capital de diversas formas: com investimento através de subsídio, desonerações tributárias, incentivos fiscais, redução de impostos, financiamento integral ou parcial dos meios de produção, investimentos em transporte e infraestrutura, gastos em investigação e pesquisas; para a reprodução da força de trabalho: com salários indiretos que reduzam os custos da mão de obra. (SALVADOR, 2012).

O Fundo Público é parte constitutiva para entendimento do ciclo orçamentário como espaço de empoderamento da Política de Assistência Social. Assim, para efetivar programas, projetos, serviços e demais ações de uma dada política pública, necessária se faz a institucionalização de um fundo público, o qual dará visibilidade e transparência ao conjunto de receitas e despesas realizadas para efetivar determinada política pública. (MADEIRO e OSTERNE, 2014, p.9).

Uma das principais fontes de recursos para o Fundo Público são os impostos, contribuições e taxas extraídos da mais-valia produzida pela sociedade, que é apropriada pelo Estado para o desempenho de diversas funções (SALVADOR, 2012; BEHRING, 2010). Devido a uma formulação inadequada, em que se aplica a regressividade no pagamento dos impostos, ocasionando muitas vezes várias taxações sobre o mesmo produto, o Brasil conta com elevada carga tributária que prejudica principalmente a população mais carente que arca com o maior peso dos impostos, o que contribui para o aumento da desigualdade social.

Em relação à renda e os rendimentos do consumidor os tributos (impostos, contribuições e taxas) podem ser: regressivo que significa que quanto mais você ganha menos você paga, como é o caso brasileiro; ou progressivo em que há o aumento da contribuição de acordo com o aumento da renda, quem ganha mais paga mais, levando a uma justiça fiscal, conforme Salvador (2010) e Oliveira (2009).

---

<sup>13</sup> Ideal baseado na construção política de direitos que possibilitem igualdade e solidariedade nas áreas econômicas e sociais.



Os tributos são considerados diretos ou indiretos de acordo com a base de incidência, os diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, esses são os mais adequados para a progressividade, e os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, que acaba por ter o valor dos impostos transferidos ao preço do produto. Apesar de, no Brasil o imposto de renda ser um imposto direto sobre a renda, os muito ricos pagam o mesmo percentual das pessoas de classe média, o que evidencia a injustiça fiscal. Assim como os mais carentes pagam o mesmo percentual de impostos que os demais, em diversos tipos de aquisições, até mesmo a cesta básica de alimentos custa mais para quem ganha menos.

Em países que alcançaram o bem-estar social, houve distribuição de renda através dos recursos do fundo público, com mecanismo de tributação progressiva sobre a renda e o patrimônio, onde finalmente a classe trabalhadora teve acesso a serviços públicos como saúde e educação e a garantia de renda, o que difere totalmente do caso do Brasil que têm e mantêm uma elevada desigualdade social.

Para Salvador (2010), o orçamento brasileiro é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital. Mais da metade da arrecadação tributária do país é proveniente de impostos cobrados sobre o consumo, comprovando que, proporcionalmente, a população de baixa renda paga elevada tributação indireta, o que não representa justiça social, mas evidencia um erro da tributação nacional.

A CF de 1988, determinou a vinculação de recursos para a área social, para assegurar que um mínimo constitucional seja investido em áreas pré-determinadas, para evitar que toda a arrecadação fosse empregada no orçamento fiscal ou seja para acumulação do capital.

Seguridade social, educação e seguro desemprego são direitos sociais que têm recursos com vinculação obrigatória, o que provoca a revolta dos governantes liberais, eles acreditam que a vinculação obrigatória deixa o Estado sem autonomia financeira e ocupam sempre o primeiro lugar na lista de “reformas”.

Além disso, o orçamento da seguridade social vem sendo desfalcado por manobras que visam a estabilização da economia em detrimento do social, como no caso da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) que foi instituído via Emenda Constitucional<sup>14</sup> no ano de 1994, permitido a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas de seguridade, nos anos seguinte institui a Desvinculação de Receitas da União (DRU) permitindo a desvinculação

---

<sup>14</sup> Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994.

de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até o fim de 2003, nos governos seguintes houve a prorrogação da DRU até o ano de 2011. (SALVADOR, 2010).

Prorrogada diversas vezes, o Congresso Nacional aprovou, em 02 de julho de 2016, no primeiro turno<sup>15</sup> a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 87/2015, ver tabela 1, estendendo novamente o instrumento até 2023 e com aumento para 30% do total de desvinculação de receitas, além de permitir a utilização do mesmo mecanismo aos Estados e municípios. Já são 21 anos de usurpação dos recursos da seguridade social pelo orçamento fiscal, com uma previsão catastrófica, caso a PEC 87/2015 seja promulgada, de mais 8 anos de desvinculação de receitas.

**Tabela 1<sup>16</sup>. Proposta de Emenda à Constituição 87/2015**

RECEITA	Regra atual	PEC
Impostos	20%	Fora da DRU
Contribuições sociais e econômicas	20%	30%
Acrescimos legais de Impostos e contribuições	20%	Fora da DRU
Fundos Constitucionais (FCO/FNE/FNO)	-	30%
Taxas	-	30%
Compensações financeiras Recursos hídricos e mineirais	-	30%

Fonte: Senado Federal

Isso significa que grande parte dos recursos destinados à seguridade social, educação e saúde serão utilizados pelo Governo livremente, podendo ser utilizado para a composição do superávit primário, pagamento de juros, quitação de dívidas diversas ou onde o Estado julgue necessário. Salvador (2010) aponta que durante o ano 2000 a 2009 foi transferido do Fundo Público o equivalente a 45% do PIB de 2009, o que equivale a 40 vezes o valor gasto em Educação no mesmo ano ou a 108 vezes o valor do custeio do Programa Bolsa Família desse mesmo ano.

<sup>15</sup> Por se tratar de Emenda à Constituição será necessário a aprovação em segundo turno no Congresso Nacional para que a proposta siga para votação no Senado também em dois turnos, só então será promulgada.

<sup>16</sup> fonte: [www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru](http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru), acessado em 06/06/2016. Com adaptações.

Essas transferências exorbitantes de valores do fundo público para o orçamento fiscal reflete a correlação de forças sociais existentes e o desprestígio com que as Políticas de Seguridade Social são tratadas no Brasil. As políticas sociais, de acordo com a Constituição, deveriam ser prioridade tanto no orçamento quanto na elaboração de legislações complementares, mas com avanço da ideologia neoliberal e com a contrarreforma do Estado não alcançaram esse patamar.

De fato, o que se observa é que a vinculação de receitas não é o suficiente para garantir a justiça social ou para assegurar direitos, com a desvinculação de boa parte do orçamento observa-se o retrocesso nas políticas de caráter universal como saúde, previdência, Assistência Social, educação e trabalho que passam a priorizar políticas seletivas e focalizadas.

### **Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS**

O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS de caráter especial por pertencerem a recursos financeiros determinados ações de acordo com o definido na Lei 4.320/64 que tem como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, diversos documentos embasam esse fundo, são eles: A Constituição Federal de 1988; a Lei Orgânica de Assistência Social; a Política Nacional de Assistência Social; a Norma Operacional Básica do SUAS; o Fundo de Erradicação da Pobreza e o Fundo Nacional de Assistência Social instituído pela Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentada pelo decreto 7788/12, além de outros regulamentos e medidas pontuais.

Ao instituir o Fundo Nacional de Assistência Social – (FNAS) em 1995, a LOAS criou um mecanismo de acompanhamento e controle da trajetória dos recursos previstos e aplicados na área, o que possibilita estabelecer uma gestão transparente dos recursos públicos, que deve obedecer às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e deve ser aprovada e fiscalizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2003 p. 116).

Esses documentos prezam pelo financiamento da Assistência Social por meio da participação de toda sociedade de forma direta ou indireta<sup>17</sup> além do financiamento entre os entes federados (União, estados e municípios) na forma de cofinanciamento, antes a inexistência de um fundo próprio deixava a política de Assistência Social com poucos recursos,

---

<sup>17</sup> 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 contribuições sociais.

pois lhe restava apenas as sobras das demais políticas, por isso Teixeira (2009) a denominou como sendo a prima pobre do orçamento. Além de outros autores que expõem a problemática histórica dessa política.

Das três políticas, a que sofre maior prejuízo é, sem dúvida, a Assistência Social, seja pela dificuldade histórica de ser reconhecida como direito social, seja pela forte permeabilidade às manobras políticas que a transmutam em ações assistencialistas e clientelistas, seja pela fragmentação dos recursos a ela destinados (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2003 p. 122).

Essa situação se modifica com a LOAS que estabelece que os recursos da União destinados à Assistência Social serão repassados ao FNAS, que é um conjunto de contas que identificam as origens e as aplicações do orçamento. O FNAS foi regulamentado em 1995, pelo decreto nº 1.605, esse decreto definiu os repasses federais aos estados e municípios além de fazer a vinculação de recursos para a Assistência Social, essa regulamentação trouxe inúmeros avanços, porém ainda não é suficiente para analisar todas as situações encontradas no orçamento da Assistência Social. Cabe ressaltar, que a repartição dos recursos conforme critérios previstos no FNAS demorou quatro anos para começar a ser implementando.

A LOAS ao dispor sobre a organização da Assistência Social estabeleceu as bases para a constituição da gestão da política na forma de “sistema” (art. 5º). De mesma forma, o financiamento passa a ser uma responsabilidade conjunta dos entes federados. (Brandão, 2012 p.7).

O repasse de recursos do FNAS para estados, municípios e para o Distrito Federal é precedido de critérios que devem ser cumpridos, o artigo 30 da LOAS descreve que é condição para os repasses a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social, em seu Parágrafo único<sup>18</sup> ressalta é, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao DF e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.

Essa proposta de financiamento compõe uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão para a política de Assistência Social, buscando atribuir lhe condições políticas e materiais necessárias para construir respostas responsáveis, consequentes e adequadas à dimensão das graves e profundas desigualdades sociais, contribuindo para a consolidação da política de Assistência Social como Política Pública de Estado (TAVARES, 2009, p.232).

---

<sup>18</sup> Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998

O cofinanciamento entre as esferas do governo, preza pela redução das desigualdades regionais brasileiras. Os repasses podem ser feitos em duas modalidades: transferência voluntária ou convenial e repasse fundo a fundo, sendo esta última realizada praticamente em todos os Municípios e Estados.

O Fundo deverá respeitar e se submeter as decisões e prioridades estabelecidas nos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), e segundo o decreto n. 7788/12 serão aplicados segundo prioridades estabelecidas em planos de Assistência Social, aprovados por seus respectivos conselhos, observada, no caso de transferência a fundos municipais, a compatibilização com o plano estadual e o respeito ao princípio da equidade, esse princípio diz respeito à aplicação da lei segundo o caso concreto, nesse aspecto é necessário compreender que a o sentido de equidade vem possibilitar maior abertura de debates, pois segundo o Código de Processo nacional o juiz, quando autorizado a decidir por equidade, aplicará a norma que estabeleceria se fosse legislador.

O financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo deve guardar relação com o diagnóstico socioterritorial (regional, municipal, intramunicipal), que norteie o planejamento das ações e ofereça os insumos necessários à orçamentação. Esta, por sua vez, deve expressar a unidade do sistema, ou seja, com base nos diferentes níveis de complexidade das proteções a serem afiançadas e com a consideração do nível de gestão quando do cofinanciamento aos municípios, mas traduzindo as diversidades e as especificidades locais e regionais (TAVARES, 2009 p.233).

A transferência de recursos é feita fundo a fundo, de forma descentralizada e participativa conforme os princípios do SUAS, os recursos são distribuídos de acordo com a resolução do CNAS, onde os critérios e os procedimentos foram previamente compactuados na CIT.

As unidades federadas deverão aderir ao serviço e ou programa, com o preenchimento e assinatura do termo de aceite que contém os compromissos assumidos pela União, depois de aprovados os compromissos pelo seu conselho de assistência, passarão a receber os recursos da parcela de cofinanciamento federal e deverão planejar suas ações conforme a sua necessidade territorial e com a aprovação do plano de ação pelo seu conselho de Assistência Social, o gestor deverá prestar contas ao conselho de Assistência Social do início do exercício subsequente.

Porém, por falta de determinações conceituais das ações e serviços específicos da Assistência Social, muitas políticas alheias a essa área utilizam o recurso do FNAS, como se a

ela pertencesse, Freitas (2011) cita um exemplo: o Programa Bolsa Universitária do DF, utilizou recursos da Assistência Social, onde o correto seria utilizar os recursos da Política de Educação.

Tavares (2009) ressalta a importância da vigilância dos atores envolvidos na política de Assistência Social no Brasil:

É sabido que ainda se configura como grande desafio para a política de Assistência Social, pois ainda há grande dificuldade em garantir que, de fato, o financiamento expresse o que a gestão busca desenvolver. Entretanto deve constituir uma seara de resistência da parte dos atores da política de Assistência Social para que a superação dessa dificuldade seja alcançada (Tavares, 2009 p. 236).

No âmbito da União os recursos dessa política estão dentro de duas unidades orçamentárias: Ministério de Desenvolvimento Social e o Fundo Nacional de Assistência Social, Freitas (2011, p. 94) explica que nessas unidades orçamentárias, os programas, e ações estão dentro da função Assistência Social, vinculando os recursos e facilitando o controle social.

Nesse contexto, é importante a compreensão do sistema federativo para entender os mecanismos do cofinanciamento das políticas sociais, em particular, o financiamento da Assistência Social.

### **Federalismo e políticas sociais**

Federalismo é um sistema de governo que tem como característica a descentralização, mas como formas peculiares de articulação do poder nacional com os poderes regionais e locais, que compartilham competências comuns entre as esferas de governo. Bovo (2000) cita três tipos de federalismo: o Federalismo Dual, o Federalismo Centralizado e o Federalismo Cooperativo.

O federalismo supõe um perfil de distribuição de competências e encargos entre os diversos níveis de governo, sendo um dos objetivos da constituição da Federação a garantia da independência dos Estados que a compõem, isso implica a previsão de recursos próprios. (BOVO, 2000 p. 39)

No federalismo dual os poderes atuam de forma separada e independente, possuindo soberanias distintas, mesmo que ocupem o mesmo espaço territorial, Bovo (2000) considera esse modelo originário e simultaneamente descritivo e prescritivo, para ele os outros dois tipos são arranjos do federalismo dual com mais ou menos centralização de poder.

No Federalismo Centralizado há a centralização de decisão e recursos no governo federal, os demais poderes funcionam como agentes administrativos sem poder decisório e sem autonomia de recursos. No Federalismo Cooperativo existem diferentes graus de intervenção do governo federal, mas as esferas subnacionais possuem elevado grau de autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

Arretche (2012) comenta, que um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos é questão da autoridade do governo central que incide sobre os direitos dos governos subnacionais, o motivo desse dilema pode ser explicado de forma simples: se o Estado concentra excessivamente autoridade no governo central pode ensejar uma tirania, já se o Estado transferir excesso de poder aos governos subnacionais pode ensejar uma forma de desigualdade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. Esse é um tema que divide opiniões no debate da ciência política e não é algo simples que se possa dividir em Estados Unitários e Estados Federativos e emitir um único ponto de vista de qual seria o melhor.

A Carta Constitucional de 88 definiu também uma nova organização federativa. Em reação ao centralismo autoritário precedente, a descentralização foi enfatizada, os municípios ganharam o status de terceiro ente federativo e as políticas sociais, destacando a de Assistência Social, foram estabelecidas como competência comum entre os três níveis de governo (SOARES; CUNHAS, 2013, p.5)

Existe um predomínio na interpretação de que as instituições federativas que foram instituídas pela Constituição de 1988 seriam por essência problemáticas, Arretche (2012) cita alguns motivos para essa interpretação: a formula de arranjo federativo no Brasil seria artificial, pois a sociedade brasileira não apresentavam a clivagem étnicas ou religiosas que justificassem a institucionalização de uma federação; há um risco de paralisia decisória no parlamento em virtude da possibilidade de não aprovação pela minoria de proposta que apresentadas pela maioria; as decisões do senado poderiam sofrer danos pelo poder de barganha de minorias regionais representadas; múltipla fragmentação de partidos políticos, com o poder de veto nos governos subnacionais, o presidente teria que negociar suas iniciativas de reforma em troca de negociações distributivas como as emendas orçamentarias.

Mas, Arretche (2012) afirma também, que o federalismo nacional se tornou altamente integrado, com cada nível de governo tendo autoridade política própria, e sendo os governos locais os principais provedores das políticas públicas de bem-estar dos cidadãos, como por exemplo: saúde básica, educação fundamenta, coleta de lixo, transporte público e infraestrutura urbana.

Em sua pesquisa a autora aponta que as políticas implementadas e as prioridades de gastos municipais estão de acordo com um padrão previsível de acordo com a regulação federal. Sendo indispensável a regulação e a supervisão federal, assim como o seu papel na distribuição de recursos.

A distribuição de recursos fiscais entre as instâncias de governo é a base de sustentação desses modelos denominado Federalismo fiscal. Bovo (2000) considera que esse assunto ganhou espaço para debate depois desenvolvimento dos sistemas de proteção social nos

países desenvolvidos e da interferência de países desenvolvidos em países periféricos, ganhando ainda mais espaço em debates recentes no contexto do neoliberalismo e da globalização.

Em uma nação organizada em moldes federativos, as transferências intergovernamentais constituem um mecanismo de distribuição de recursos fiscais entre as instâncias do governo, com o objetivo de complementar as receitas necessárias que lhes permitam cumprir adequadamente os encargos de suas respectivas competências. (BOVO, 2000, p. 39).

Os fatores que levam a necessidade de transferências de recursos são diversos, como por exemplo: Custo de determinados serviços públicos, desigualdade na distribuição de recursos oriundos do crescimento econômico, que interfere diretamente na capacidade de arrecadação e autofinanciamento gerando o agravamento das desigualdades regionais.

A dimensão tributária está intimamente ligada com o equilíbrio entre as unidades da Federação, que depende de duas condições básicas: capacidade de gerar receita que está ligada ao grau de autonomia fiscal; e redistribuição de recursos por meio de transferências com o objetivo de diminuir as desigualdades entre as regiões. O sistema federado descentraliza o poder, possibilitando dinamizar a prática democrática, pois relaciona a arrecadação tributária diretamente aos serviços oferecidos a população consumidora.

O federalismo constitui uma forma de organização política do Estado, pois tem como um de seus principais requisitos a distribuição de competências de recursos e de encargos entre as esferas de governo, segundo critérios que permitam aperfeiçoar o equilíbrio federativo. (BOVO, 2000, p. 40).

Para compreender o sentido de federalismo fiscal, é preciso antes, entender o significado das palavras eficácia e eficiência dentro deste contexto. Bovo (2000) considera que o significado de eficácia se relaciona a avaliação de políticas com o objetivo de verificar se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas, já o significado de eficiência está relacionado ao custo versus benefícios, seria eficiente se tivesse o menor custo pelo melhor benefício.

O federalismo é uma forma de organizar politicamente o Estado, com a distribuição de competências e recursos com o intuito de aperfeiçoar o equilíbrio federativo. Considerando a eficiência a distribuição de renda; estabilidade e promoção econômica são atribuições exclusivas<sup>19</sup> da União. Para Bovo (2000, p. 41) “Esta distribuição de atribuições fundamenta-se na capacidade que as esferas de recursos, por meio da diversificação dos serviços públicos de acordo com as preferências locais”.

---

<sup>19</sup> Segundo Bovo (2000) quando uma atividade é exclusiva ela é vedada as demais esferas do governo, se for concorrente pode ser exercida pelos diversos níveis de governo, se for supletiva ou complementares podem ser complementadas as ações um dos outros, em seus diversos níveis.



Porém, no Brasil, o regime federativo identifica-se com o sentido de descentralizar, diferente do que ocorreu em outros países com o mesmo o regime cujo sentido principal era organizar a União. Segundo Bovo (2000) a plena vigência dos princípios federativos foi inviabilizada pela associação entre a tradição centralista-autoritária herdada pelo período colonial e de pela tendência centrífuga de federalismo.

Já para Arretche (2012) o federalismo brasileiro, não significam um comportamento errado ou caótico. Ela afirma, que a constituição resguardou as partes mais importantes das receitas municipais, que operam independente da vontade do presidente os dos parlamentares, além de reduzir as desigualdades territoriais entre os entes federados, sendo as transferências constitucionais a maior fonte de receita da maioria dos governos municipais, e as transferências condicionais universais a segunda maior fonte de receita em que sua alocação tem o objetivo de alinhar as políticas municipais com as prioridades da política federal.

Assim para Arretche (2012, p. 21) “As políticas reguladas pelo governo têm alta prioridade e baixa desigualdade horizontal, ao passo que as políticas não reguladas têm baixa prioridade e alta desigualdade horizontal”. Além disso, a União conta com os recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns, além de avaliar os repasses de recursos para os entes federados.

Na Assistência Social a perspectiva de universalidade e de equidade na oferta de serviços é um desafio, em um país marcado pela autonomia política de entes governamentais tão díspares em sua capacidade de financiamento e de implementação de políticas sociais. (CUNHA; SOARES, 2013). As autoras consideram o papel do ente central como indispensável na elaboração de políticas sociais desde seu regulamento ensejando seu financiamento e a sua implementação.

Porém, a parti de 1980, com a descentralização fiscal, não houve uma coordenação federada de políticas sociais, a União ausente deixou os estados e municípios autônomos na elaboração e execução das políticas sociais, gerando pouco avanço dessa política.

A União centralizava e definia unilateralmente as diretrizes e ações da política, de forma autoritária e clientelista. Estados e municípios tinham participação marginal na promoção da Assistência Social, reproduziam os padrões autoritários e clientelistas do plano nacional e atuavam de forma fragmentada e descoordenada federativamente e junto às entidades privadas. (CUNHA; SOARES, 2013, p.21).

No entanto, a partir dos anos de 1990, a União recentraliza recursos fiscais, principalmente através das contribuições sociais, e possibilita um maior gasto de recursos em políticas sociais, a União passa a trabalhar de forma coordenada com os outros entes, ela como

detentora da formulação e coordenação da política e os demais entes em obediência a legislação nacional e com o recebimento de recursos via fundos especiais.

Nesse período a União também instituiu políticas de transferências diretas de recursos aos cidadãos, com políticas de caráter assistencial, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), em que se aplica a Coordenação de ação entre os federados.

O BPC é um direito constitucional que garante ao Idoso com mais de 65 anos ou aos portadores de deficiência um salário mínimo mensal, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção. O PBF prevê um repasse direto às famílias em situação de pobreza, e extrema pobreza. Ambos os programas são coordenados pelo Ente Central e os municípios funcionam como “agentes administrativos do governo central”.

As diversas mudanças ocorridas na política de Assistência Social trouxeram resultados positivos para a sociedade, porém, Cunha e Soares (2013) acreditam que partes dos desafios enfrentados nessa política estejam relacionados à dinâmica federativa, elas citam que houve pouco avanço dos estados para o cumprimento de suas atribuições legais, além dos principais executores das políticas, os municípios na grande maioria pouco populosos e pobres, terem a capacidade gerencial reduzida, por isso elas ressaltam a importância da ampliação da participação dos entes subnacionais e da sociedade na formulação e implementação da política.

Essas mudanças, fomentaram trabalhos intergovernamentais, com a União formulando a política e coordenando sua implementação em parceria com os entes subnacionais e com a sociedade civil organizada, o que resultou em diversos avanços na política pública.

Cunha e Soares (2013) assina cinco avanços marcantes nessa política: o avanço governamental ao consolidar o repasse dos benefícios diretamente aos cidadãos ou às famílias e ao fazer o custeio dos serviços socioassistenciais fundo a fundo; o planejamento governamental com perspectivas de ações definidas para um período de médio prazo (4 anos), que por meio da resolução n. 182 de 1999, essa característica com objetivos e metas se estende a todos os entes federados; a Tipificação Nacional Dos Serviços Socioassistenciais, que padronizou a oferta mínima de serviços, numa perspectiva sistêmica de prestação de serviços; a União como coordenação Nacional na área de assistência, trabalhando de forma abrangente, com comportamentos subnacionais via regulamentação e transferências de recurso, elas também destacam as importantes Comissões Intergestores, que possibilitam a participação de gestores dos entes subnacionais na definição da política nacional de Assistência Social; por

último, mas não menos importante, os conselhos e conferências de políticas públicas que se tornaram importantes canais de participação e de deliberação da sociedade civil.

Assim, a perspectiva para a política de Assistência Social é de ruptura com padrões históricos de fragmentação e clientelismo. Ensejando novos desafios com maior integração entre os entes e com as demais políticas da seguridade social.

### **CAPÍTULO 3 – O FNAS e o destino dos recursos da Assistência Social no DF**

#### **Orçamento da Assistência Social no DF**

Em 2008, o DF sancionou a lei 4.176 que institui o Sistema Único de Assistência Social do DF, esse arcabouço legal permitiu a implantação do sistema com uma legislação local, além de seguir as deliberações da NOB/SUAS de 2005, que definiu a atuação da política de Assistência Social de forma integrada às demais políticas setoriais e organizada em níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de modo a atender às demandas dos cidadãos de acordo com o nível de complexidade do processo de proteção.

Assim como os demais Estados, o DF para receber os repasses de recursos federais, dessa área, precisa ter em pleno funcionamento, o Conselho de Assistência Social, o Plano de Assistência Social, e o Fundo de Assistência Social, com mecanismos e instrumentos de gestão de acordo com o art. 30 da LOAS, sendo fundamental a alocação de recursos próprios nesse fundo que é o chamando cofinanciamento.

A análise do orçamento da Assistência Social do DF, é possível por meio dos dados obtidos pelo site governamental SIGA BRASILIA (<http://www.sigabrasilia.df.gov.br/>), em que o Governo do Distrito Federal (GDF) disponibiliza o acesso à dados de forma simplificada como exemplo: receitas, despesas, remuneração dos servidores e escala de trabalho dos profissionais da saúde, assim como consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, ao site do Tribunal de Contas do DF e consulta a pesquisas acadêmicas já realizadas. Através dos dados obtidos foi possível analisar os gastos da Assistência Social, em comparação ao gasto total do Governo de Brasília,

Esse trabalho faz uma análise dos gastos da Assistência Social no DF, no período de 2012 a 2015 que corresponde ao último PPA finalizado, nesse Plano foi identificado como programa: Garantia do direito à assistência social e como objetivos: Universalizar a proteção social não contributiva como sistema de provisão de serviços e benefícios sociais instituídos e garantidos pelo Estado para enfrentar situações de risco social ou privações sociais já instaladas

e implementar a gestão de sistema único de assistência social, com centralidade na família e no território onde esta vive.

A tabela 2, evidencia os valores gastos na Assistência Social do DF, em relação ao total das despesas do Governo, dessa maneira é possível verificar qual a representatividade percentual dessas despesas no orçamento desse período.

*Tabela 2 - Valores destinados ao orçamento do GDF e a Assistência Social*

Ano	Governo de Brasília	Assistência social	Despesas da FAS/DF*	% de participação assistência x Governo de Brasília
2012	18.676,74	961,365	65,655	5,15%
2013	20.075,08	978,561	74,892	4,87%
2014	20.758,16	1.003,901	87,380	4,84%
2015	26.502,23	806,718	92,170	3,04%
Variação em % 2012 a 2015	41,90%	-16,09%	40%	-

Fontes: SIGA Brasília, Portal da Transparência - Elaboração própria. Em milhões deflacionados pelo IGP-DI

Observando os dados, analisa-se que no ano de 2012 o GDF destinou para a política de Assistência Social o montante de 961 milhões de reais, que representou 5,15% do total de despesas, no ano seguinte a porcentagem em relação a despesa cai para 4,87%, porém, em comparação aos valores, houve aumento para 978 milhões, que significou um gasto superior em 17 milhões nesse ano, no ano de 2014 o ocorre o mesmo fato, em que o percentual diminui mas o valor aumenta, isso se deve ao fato do valor total de despesas ter aumentado numa proporção maior que o gasto da Assistência Social.

Porém, no ano de 2015 ocorreu um aumento significativo das despesas do Governo de Brasília e uma queda nos valores dos gastos da Assistência Social, o que representou o menor percentual do período analisado, ficando em 3,04%, comparando apenas com o valor gasto no ano anterior significa que o governo deixou de utilizar quase duzentos milhões de reais nessa área.

Essas reduções se justificam pela falta de legislação que estabeleça um percentual mínimo para a Política de Assistência Social, apesar de haver gastos assegurados pelo SUAS. Cabe ressaltar que o ano de 2015 foi um ano de crise com aumento de desemprego, onde a população necessitou de uma atuação maior dessa política, e justo nesse momento há uma

redução de 196 milhões reais em comparação ao ano anterior atrelado a um aumento de mais de 6 bilhões com gastos totais do Governo, esse foi o primeiro ano do governo de Rodrigo Rollemberg, que alegou haver um déficit nos cofres públicos deixados pelo governo anterior<sup>20</sup>.

Nesse período houve aumento de despesas do Governo de Brasília em mais de 40% enquanto a política de Assistência sofreu uma perda real de quase 17%, isso em meio à crise econômica, em que a índice de desemprego chegou a 15,4% segundo dados da Companhia de Planejamento – Codeplan. Além disso houve um aumento dos valores utilizados pelo FNAS, numa variação que chegou a 40% nesse período. Para FREITAS (2011) quanto menor destinação de recursos, mais restrito será o atendimento socioassistencial, o que restringe a proteção social do Estado com os seus cidadãos.

### **Fundo de Assistência Social do DF garantindo o direito ou reafirmando a benemerência<sup>21</sup>?**

O Fundo de Assistência Social do DF, é um mecanismo especial de arrecadação de receitas vinculadas a ações da Assistência Social, conforme prevê a LOAS, com o cofinanciamento e cooperação técnica dos três entes federativos. Sua legislação está amparada na pela Lei Complementar n<sup>o</sup>: 8 de 19 de dezembro de 1995 e regulamentada pelo Decreto 18.366, de 26 de junho de 1997. Essa legislação tem por objetivo prover recursos e meios capazes de garantir, de forma ágil, sistemática e continuada o financiamento de benefícios, serviços, programas e projetos de que trata a LOAS.

E estabelece que as receitas<sup>22</sup> do FAS que serão constituídas por: dotações orçamentárias da União e do Distrito Federal; Transferências do Fundo Nacional de Assistência Social FNAS; doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venham a receber de organismos e entidades nacionais e internacionais, bem como de pessoas físicas e jurídicas nacionais e estrangeiras; Recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios, loterias, campanhas e similares; Recursos provenientes do resultado de aplicações financeiras do Fundo realizadas na forma da Lei; Recursos provenientes de alienações de bens móveis e imóveis do Distrito Federal no âmbito da Assistência Social; Recursos retidos em instituições financeiras sem destinação própria ou repasse; Parcelas do produto da arrecadação de outras receitas próprias oriundas das atividades econômicas de prestação de serviços e de

---

<sup>20</sup> Governador Agnelo Queiroz de 2011 a 2014.

<sup>21</sup> O sentido de Benemerência nessa pesquisa se reporta a ação assistencial caracterizada como favor, ajuda, desvinculada do direito, e da responsabilidade Estatal.

<sup>22</sup> Lei Complementar n. 8 de 19 de dezembro de 1995 art. 6.

outras transferências que o Fundo tenha direito de receber por força de lei e de convênios do setor; Transferências de outros fundos; Recursos oriundos de atividades de necrópoles; Outras fontes, destinadas a garantir a manutenção ou a expansão, da Política de Assistência Social do Distrito Federal.

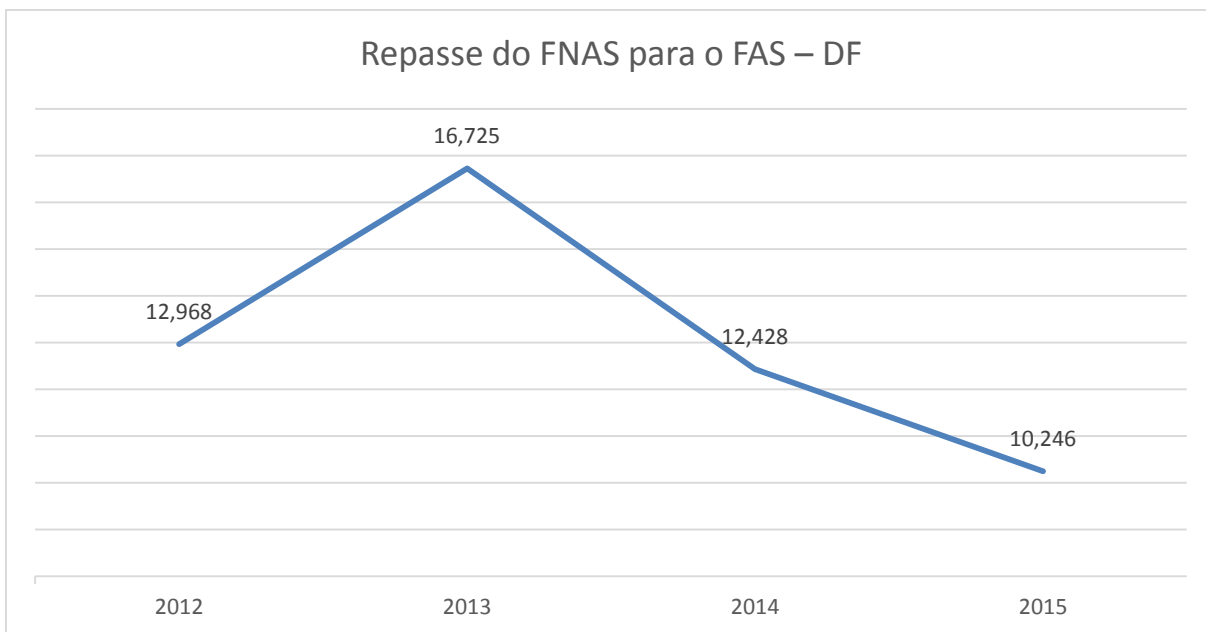
A Lei também detalha em que deve ser aplicado esses recursos<sup>23</sup>: pagamento dos auxílios natalidade e funeral, previsto no art. 14, inciso I, da LOAS; Financiamento dos benefícios eventuais, serviços e programas de Assistência Social e projetos de enfrentamento da pobreza de que tratam os arts. 22, 23, 24, 25 e 26 da LOAS; Atendimento a ações de caráter de emergência; Apoio a atividades permanentes de estudos, pesquisas e capacitação de recursos humanos, conforme preceituado no art. 19, incisos IX e X da LOAS; Pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito privado para a execução de programas ou projetos específicos de Assistência Social; Aquisição de material permanente de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento das ações de Assistência Social; Construção, reforma, ampliação ou locação de imóveis para o desenvolvimento das ações de Assistência Social; Atendimento de despesas diversas de pronto pagamento necessárias à execução inadiável de ações emergenciais de Assistência Social.

A análise do FAS DF no período destacado mostrou por meio do gráfico 1 que o repasse de recursos do FNAS para o FAS DF foi variável ao longo desses quatro anos, no ano de 2012 o valor da transferência foi de mais de 12 milhões, em 2013 destaca-se o maior repasse do período analisado, chegando ao montante de 16 milhões de reais, que significa um aumento de 33% em relação ao ano anterior, no ano seguinte o valor cai para 12 milhões, e no ano de 2015 têm-se o menor valor, 10, 2 milhões.

*Gráfico 1 - Repasse do FNAS para o FAS – DF período de 2012 a 2015.*

---

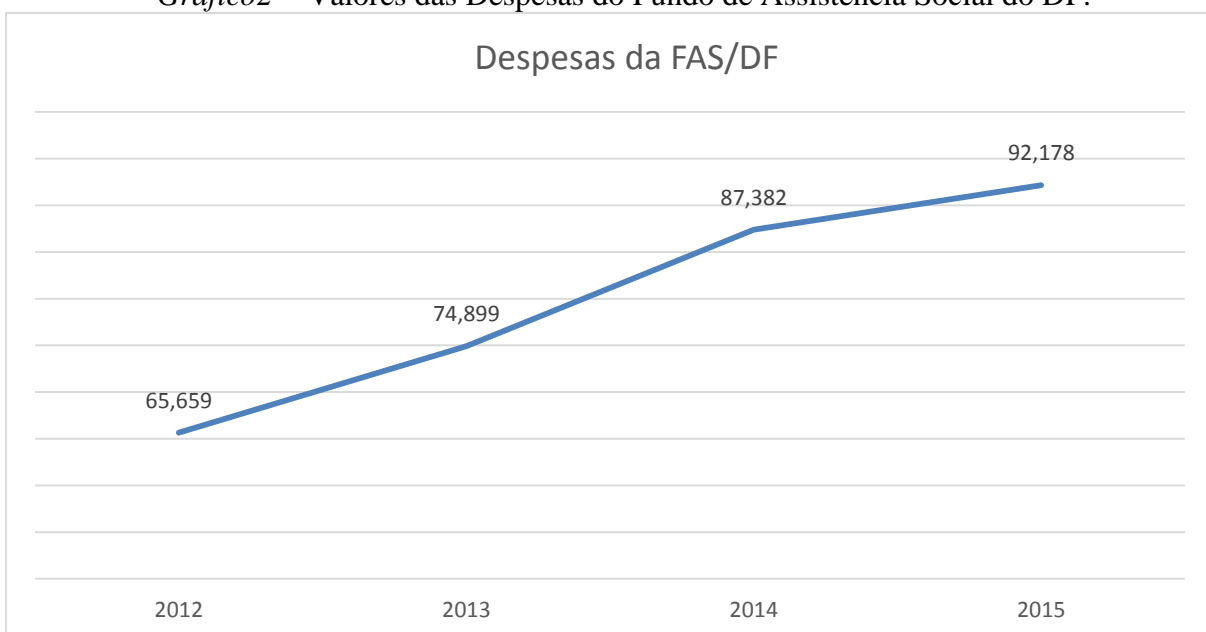
<sup>23</sup> Lei Complementar n. 8 de 19 de dezembro de 1995 art. 9.



Fonte: Portal da Transparência - Elaboração própria. Em milhões deflacionados pelo IGP-DI

Nos anos de 2012 a 2015, o Fundo de Assistência Social do DF, apresentou valores de despesas crescentes, conforme mostra o gráfico 2, iniciando a análise pelo ano de 2012, é possível averiguar que a despesa paga com valores do fundo foi de 65 milhões, com aumentos progressivos o ano de 2015 chega ao valor de 92 milhões, que representa um quase de 30% do valor inicial.

*Gráfico2* - Valores das Despesas do Fundo de Assistência Social do DF.



Fonte: Siga Brasília - Elaboração própria. Em milhões deflacionados pelo IGP-DI.

Diante desses números, é possível verificar as despesas pagas com recursos do Fundo de Assistência Social do DF seguiram uma dinâmica crescente, ao mesmo tempo que os recursos obtidos através de FNAS seguirem uma ordem variável, mas decrescente nos dois últimos anos da análise, conforme verifica-se na Tabela 2, a porcentagem de participação<sup>24</sup> do FNAS nas despesas pagas pelo FAS DF representou 20% no ano de 2012, no ano seguinte o maior valor de repasse do período chegando a 22%, em 2014 o valor do repasse representou apenas 14%, esse ano contou com aumento do valor pago pelo FAS/DF mas com uma redução de mais de 3 milhões nos recursos do FNAS, a mesma situação ocorreu em 2015 com aumento de gastos do fundo do DF e menor repasse do Fundo Nacional.

*Tabela 3 - Repasse de recurso do FNAS o valor total de despesas pagas com orçamento do FAS/DF.*

<b>Ano</b>	<b>Repasse do FNAS*</b>	<b>Despesas da FAS/DF*</b>	<b>% de participação</b>
2012	12,968	65,659	20%
2013	16,725	74,899	22%
2014	12,428	87,382	14%
2015	10,246	92,178	11%
Variação em % 2012 a 2015			
	-21,0%	40,4%	

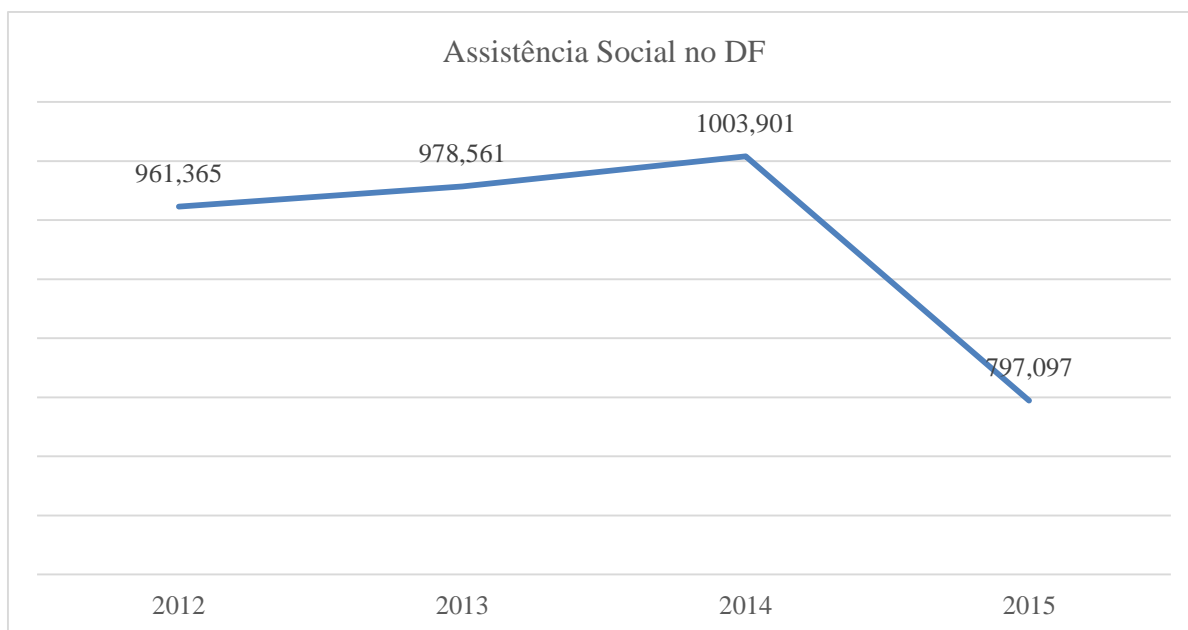
Fonte: SIGA BRASÍLIA / PORTAL DA TRANSPARÊNCIA – Elaboração própria em milhões deflacionados pelo IGP-DI

Os gastos com a área de Assistência Social no DF, ao longo do período analisado tiveram expressivo crescimento seguida de um declínio acentuado no ano de 2015, conforme o gráfico 3 é possível observar que o valor inicial dos gastos da área social no início de 2012 era de 961 milhões de reais, chegando ao valor máximo em 2014 com o montante de 1 bilhão de reais, um crescimento que chega a 42 milhões de reais, porém logo em seguida no ano de 2015, o valor é reduzido em mais de 200 milhões de reais. Comparado os valores do ano de 2012 e o do ano de 2015 há uma perda real de 16%, deixando o ano de 2015 com apenas 797 milhões de reais.

*Gráfico 3 - Gastos do DF na área da Assistência Social, no período de 2012 a 2015.*

<sup>24</sup> Por falta de dados disponíveis esse trabalho não analisou se houve devolução de recursos ao FNAS.





Fonte: SIGA BRASÍLIA – Elaboração própria, em milhões deflacionados pelo IGP-DI

Em comparação ao total gasto na Assistência Social e o valor proveniente do fundo de Assistência Social do DF, temos uma participação crescente do fundo, que no ano de 2012 tem uma participação de 6,8% e finaliza 2015 representando 11,4% do gasto nessa área, é importante salientar que essa expressividade na representação percentual do último ano, se dá também, pela redução do gasto total na área de Assistência Social e não somente pelo aumento dos valores do FAS-DF. (Tabela 4).

*Tabela 4 – Participação do FAS-DF no orçamento da Assistência Social*

<b>Ano</b>	<b>FAS-DF</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>% de participação</b>
2012	65,655	961,365	6,80%
2013	74,892	978,561	7,70%
2014	87,380	1003,901	8,70%
2015	92,170	806,718	11,40%
<b>Variação em % 2012 a 2015</b>	<b>40,4%</b>	<b>-16,09%</b>	

Fonte: SIGA BRASÍLIA – Elaboração própria, em milhões deflacionados pelo IGP-DI

Segundo Freitas (2011) os recursos destinados a política de assistência, vêm sendo atacados pelo rumo do sistema neoliberal, que prega a redução do Estado, deixando a proteção social como responsabilidade da sociedade civil.

Com os dados obtidos através do site oficial Siga Brasília, foi possível a elaboração de uma tabela detalhada com os principais credores desse Fundo (Tabela 5). Essa tabela demonstra ano a ano as cinco maiores despesas, que curiosamente se repetem ano após ano.

É importante destacar o descumprimento a Lei Orgânica de Assistência Social, que estabelece que os recursos destinados à Assistência Social devam ser alocados no Fundo Próprio, sendo condicionante para que haja a transferência de recursos do Governo Federal, considerando que os recursos utilizados pelo fundo necessitam de aprovação e parecer do CAS DF, subentende-se que, em média mais de 90% das despesas nessa área não tiveram a necessidade de aprovação do respectivo Conselho.

O pagamento de auxílios, bolsas e benefícios eventuais foi a maior despesa em 3 nos 4 anos analisados, alcançando o montante de mais de 58 milhões de reais com a soma do período, esses valores são depositados diretamente na conta dos beneficiários através do Banco do Brasil.

A segunda maior despesa é com “convênios<sup>25</sup>” para prestação de serviços, que totalizaram, nesse período, mais de 49 milhões de reais com diversas instituições que prestam serviços “considerados” pelo governo como de proteção básica e especial. A que recebeu a maior parte dos recursos foi a Associação Casa Santo André, que presta serviços de abordagem e acolhimento social.

O SUAS não favorece uma responsabilidade do Estado em exercer sua primazia na garantia da Assistência Social, apenas o localiza na posição de coordenador do processo de repasse dessas funções para a sociedade civil, em conformidade com o ciclo de contrarreformas neoliberais que o Brasil tem adotado desde o início dos anos 1990, o que caracteriza uma privatização da Assistência Social (FREITAS, 2011).

O Estado tradicionalmente abdicou de sua condução, transferindo-a às entidades privadas, filantrópicas ou não, o que impacta diretamente na dificuldade encontrada na materialização da política como pública e dever do Estado, direito de cidadania.

No âmbito da Assistência Social, embora tenham ocorridos diversos avanços a um redirecionamento na responsabilidade da execução desta política pelo Estado com a promulgação da Carta Magna de 1988, a sua regulamentação pela LOAS, a constituição dos Fundos de Assistência Social, a instituição dos conselhos de Assistência Social, a implantação do SUAS, entre outras conquistas, estas vem sendo gradativamente solapadas por um movimento de “refilantropização” que visa minar o ideal de uma política cuja primazia está no domínio do Estado (SIQUEIRA, 2012, p. 84 )

---

<sup>25</sup> Segundo o Portal da transparência Convênios são acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante formação de parceria. Os convênios assinados pelo Poder Público preveem obrigações para ambos os parceiros. Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas. Acesso em 19/07/2016.

Para FREITAS (2011) no DF, há uma privatização da política social, o Estado transfere para entidades privadas as suas responsabilidades, o que representa sair do público para o privado, a autora ressalta que a primazia da responsabilidade de garantir Assistência Social é do Estado, sendo a sociedade civil uma parceira que detém o importante papel de exercer o controle democrático.

A atuação das entidades privadas sob princípios democráticos apoia melhor a sua configuração como prestadora de serviços público. Não se trata nesse caso do público com denotação de antônimo de privado, trata-se da compreensão que mesmo de iniciativa privada o serviço oferecido tem caráter público no sentido de ser para todos, por isso, essas entidades devem obedecer aos princípios democráticos, principalmente de transparência e controle social para que não sejam estratégias de beneficiamento particular a partir da *res pública*<sup>26</sup>. (FREITAS, 2011, p. 105)

Em Brasília, a transferência de recursos para que entidades privadas prestem serviços públicos de caráter social, acontece de forma contínua e rotineira, em desacordo com

A Associação Casa Santo André recebeu recursos nos anos de 2013, 2014 e 2015, o valor ultrapassa 31 milhões de reais, em 2015 recebeu 13 milhões que representa 44 % a mais que o valor gasto com auxílios, bolsas e benefícios eventuais que foi de 9 milhões. Outra instituição que recebeu boa parte dos recursos desse período foi Assistência Social Casa Azul – ASCA, a soma chega a 13 milhões de reais, essa Ong presta no contra turno escolar auxílio pedagógico, aulas de teatro, dança e música, atende a crianças encaminhadas pelos CRAS de Samambaia e Riacho Fundo.

É importante salientar outro fato preocupante, que é a transferência de altos recursos do FAS-DF para poucas entidades, como exemplo temos o ano de 2015, o valor repassado à apenas duas entidades: Associação Casa Santo André e Assistência Social Casa Azul Asca somaram mais de 18 milhões de reais, o que representou 20% do orçamento do Fundo no mesmo ano.

---

<sup>26</sup> Termo em latim que significa coisa pública, no sentido de pertencimento coletivo por ser de propriedade de todos os indivíduos de uma ordem societária. Não se trata apenas de itens concretos, materiais, mas também de questões abstratas como direitos e regras.

*Tabela 5 – Relação das cinco maiores despesas do FAS DF, de 2012 a 2015.*

5 Maiores despesas do FAS DF - 2012 a 2015		
<b>2012</b>		
1° Banco do Brasil	Auxílios, bolsas, benefícios eventuais.	14.335.025
2° O Universitario Rest.indus.com.e Agrop.ltda	Alimentação nos serv.de acolhimento.	5.583.094
3° Instituto de Org. Racional do Trabalho - Idort	Gestão e Aprimoramento de Benefícios de Transferência de Renda	3.009.994
4° Capricornio S/a	Aquisição de Kit Natalidade	2.450.352
5° Assistencia Social Casa Azul Asca	Pagamento de Convênios	2.047.358
<b>2013</b>		
1° Banco do Brasil	Auxílios, bolsas, benefícios eventuais.	13.431.354
2° O Universitario Rest.indus.com.e Agrop.ltda	Alimentação nos serv.de acolhimento.	5.385.314
3° Associação Casa Santo André	Pagamento de Convênios	5.121.658
4° Assistencia Social Casa Azul Asca	Pagamento de Convênios	2.901.506
5° Ceal-centro Educ. da Aud. e Ling. L. Pavoni	Pagamento de Convênios	2.818.643
<b>2014</b>		
1° Banco do Brasil	Auxílios, bolsas, benefícios eventuais.	21.196.509
2° Associação Casa Santo André	Pagamento de Convênios	12.265.020
3° O Universitario Rest.indus.com.e Agrop.ltda	Alimentação nos serv.de acolhimento.	3.593.388
4° Assistencia Social Casa Azul Asca	Pagamento de Convênios	3.386.307
5° Ceal-centro Educ. da Aud. e Ling. L. Pavoni	Pagamento de Convênios	2.347.788
<b>2015</b>		
1° Associação Casa Santo André	Pagamento de Convênios	13.964.843
2° Banco do Brasil	Auxílios, bolsas, benefícios eventuais.	9.984.852
3° Assistencia Social Casa Azul Asca	Pagamento de Convênios	4.762.564
4° Excepcional	Concessão de Benefícios Assistenciais-psb - Benefícios Eventuais	4.363.699
5° O Universitario Rest.indus.com.e Agrop.ltda	Alimentação nos serv.de acolhimento.	3.054.535

Fonte: SIGA BRASÍLIA – Elaboração própria \*em milhões.

É importante salientar outro fato preocupante, que é a transferência de altos recursos do FAS-DF para poucas entidades, como exemplo temos o ano de 2015, o valor repassado à apenas duas entidades: Associação Casa Santo André e Assistência Social Casa Azul Asca somaram mais de 18 milhões de reais, o que representou 20% do orçamento do Fundo no mesmo ano.

Não há estudos que comprovem a eficiência desses gastos, transferir 20% de um fundo para apenas duas entidades, conveniadas pelo governo, sem saber ao certo se esses programas são realmente uteis, se tem realmente resultado na vida do usuário, ou se há uma lógica de direito, e não de assistência privada com dinheiro público, é no mínimo controverso.

Defender o direito à Assistência Social significa situá-la e materializá-la como política de seguridade social, como espaço de garantia de serviços e bens públicos, mas também espaço de luta pelo acesso amplo e igualitário a todos os direitos sociais. A construção da Assistência Social como direito social só

se materializará se, e quando, todos os direitos sociais forem reconhecidos (Boschetti; Teixeira; Salvador, 2013 p.20).

Na tabela 5 é possível verificar que das 5 maiores despesas do DF que utilizam os recursos do fundo, apenas transferência de benefícios é “prestada” de forma direta entre Estado e beneficiário, as demais, são todas através de convênio e contratos com entidades privadas, descaracterizando o direito social, e voltando ao viés da ajuda, porém, com o financiamento do Estado em ações que muitas vezes vão de encontro aos preceitos estabelecidos no SUAS.

É notável que há uma primazia de serviços sendo prestado pelo setor privado, em 2011 Freitas já afirmava que dentro da lógica de privatização da proteção social o Governo de Brasília realizou mais convênios ao invés de executar diretamente os serviços.

Houve uma expansão dos recursos e do número de atendimento em 2010, porém essa expansão é essencialmente privatizadora, pois se faz por meio de repasse de recurso e responsabilidade para as entidades privadas. Uma verdadeira apropriação privada do fundo público (Freitas, 2011, p.174).

Essa afirmação pendura até hoje, onde, é possível perceber que a cada ano aumenta o repasse de recursos para a iniciativa privada, à medida que diminui a prestação de serviços pelo Estado. Além desses, há diversos outros convênios com entidades sem fins lucrativos, que prestam serviços que poderiam ser prestados de forma direta, esses serviços são direitos constitucional, ao terceirizar ficam caracterizados como obra social de cunho extremamente caritativo e paternalista, além do caráter extremamente religioso de algumas instituições.

O que demonstra o caráter liberal da política, além de adensar o debate já mencionado por Freitas (2011) em que no DF, o problema da Assistência Social não é a falta de recurso, mas o modelo de gestão, que tende a oferecer uma política focalizada e precarizada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política social é historicamente marcada por atividades de cunho caritativo, com viés religioso, e em ações imediatista e focalizada, com a Constituição de 1988 ela finalmente alcança a supremacia do direito, porém a lei em si não foi capaz de dá nova roupagem as antigas ideologias liberais.

Do ponto de vista legal, a Assistência Social é um direito positivo, assegurado em Lei e que, portanto, exige do Estado o cumprimento de sua responsabilidade na estruturação das condições objetivas necessárias para fazer o direito sair do papel e ganhar as ruas, e impregnar a vida de quem dele necessita (Boschetti; Teixeira; Salvador, 2013 p.20).

A política social, ganhou força, ganhou as ruas, mais ainda não é caracterizada por atividades que imprimam o direito como característica natural, a seguridade social que é composta da saúde, Assistência Social e previdência, ainda perambulam nas gavetas, esperando a benemerência dos políticos, para votaram e implementarem projetos que atendam a população.

Hoje, a ação dessa política está longe do que poderia ser, caso fosse executada uma gestão com foco no direito do cidadão, hoje o foco é outro: na saúde, contratos superfaturados, abandono, precarização dos serviços; na previdência: existe a balela da falta de recursos, de insustentabilidade do sistema, ao mesmo tempo em que é votada e aprovada um desvio de 30% das receitas, através da DRU; na assistência que é o objeto desse trabalho encontramos uma política federada, com coparticipação dos entes, mas sem gestão eficiente, que aposta todas as fichas nos programas de transferência de renda, que ajudam, mas não garantem a emancipação dos usuários, além de está impregnada de paternalismo.

As hipóteses previstas nesse trabalho foram confirmadas, a primeira diz respeito a prevalência de ofertas de serviços por instituições particulares, a pesquisa apontou que a maior parte dos recursos do Fundo de Assistência Social do DF são utilizados para o financiamento dessas instituições, outro dado interessando apresentado nesse trabalho, aponta que há uma enorme concentração de recursos do FAS/DF nas mãos de pouquíssimas Instituições, elevando a concentração de repasses para determinados serviços, sem que haja um estudo prévio caracterizando tal necessidade e de forma mais grave, sem que haja transparência por parte das instituições receptoras de como é gasto esses valores, o que impede o controle democrático.

A outra hipótese diz respeito aos valores que o DF recebe do FNAS, conforme aponta a pesquisa, a forma federada de cooperação do financiamento da Política de Assistência Social, deixa cada vez mais à cargo dos municípios a destinação de recursos para a execução dessa política, no período analisado, houve uma variação negativa de mais de 16%

em relação aos recursos transferidos pelo Governo Federal, outro ponto importante, os valores repassados representaram em média apenas 16% das despesas do FAS/DF, o que comprova que o Governo de Brasília arcou sozinho com mais de 80% dos investimentos e gastos em Assistência Social.

A última hipótese remete a retração do orçamento dessa política, porém, conforme analisado: nesse período de 2012 a 2015, os 3 primeiros anos tiveram um orçamento crescente, com uma pequena variação positiva de 4%, contudo no ano de 2015 o valor ficou menor que o do primeiro ano, fechando o período analisando com uma variação negativa de mais de 16%.

Ao concluir o objetivo geral que era investigar os valores dos recursos alocados no FAS/DF, foi possível identificar que os recursos estão sendo repassados para entidades sem fins lucrativos, livremente, como agravante desse problema foi identificado que no ano de 2015 apenas 2 entidades que prestam serviços socioassistenciais via convênio, receberam mais de 20% do orçamento do fundo, além disso, há transferências de responsabilidade na oferta da política para a sociedade civil, nisso, cresce o número de Organizações sem fins lucrativos, mas com fins políticos e religiosos que prestam serviço para a população usuária, muitas vezes em total desacordo com o SUAS.

Como principais credores do Fundo estão associações e instituições conveniadas, no período pesquisado a Associação Casa Santo André, recebeu mais de 31 milhões de reais, atuando com oferta de acolhimento institucional, casa de passagem, abrigo, e abordagem social a pessoas em situação de rua, cabe destacar que o convenio contemplou apenas os 3 últimos anos da pesquisa, o que representa uma média de 10 milhões de reais por ano.

Outro número que chama a atenção e pode ensejar pesquisas futuras é o comparativo de gasto da área da Assistência Social e o valores com os Gastos totais do Governo no período analisado, que indicam que o Governo de Brasília gastou em média apenas 3,79% da despesa total do governo na área da Assistência Social, isso considerando que uma parte dos recursos foi cofinanciados pelo Governo Federal, e que o Fundo de Assistência Social bancou em média 16,75% de todas as despesas da área de Assistência Social.

Os portais de transparência dos governos do DF e da União, oferecem uma gama de recursos com números e tabelas oficiais de receitas e despesas detalhadas, mas, muitas vezes são de difícil compreensão pela sociedade. Porém, já é um grande avanço poder acessar esses dados de forma autônoma e com respaldo legal. O que pode melhorar significativamente o controle social.

Conforme SALVADOR; TEIXEIRA (2014) problematizar a transparência do fundo público brasileiro instiga a desvendar o grau de publicização das informações. O acesso à informação do orçamento público é um dos transtornos ao exercício do controle democrático.



## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **DEMOCRACIA, FEDERALISMO E CENTRALIZACAO NO BRASIL**. RIO DE JANEIRO: FIO CRUZ, 2012. 12 - 31; 172 - 203 p.

ASSIS, P. M. D. A crescente ampliação da previdência complementar no país: o direito à proteção previdenciária transformado em mercadoria., 2011.

BEHRING, E. Crise do Capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. **Capitalismo em crise, política social e diretos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E. R. **As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital**. Brasília: Curso de Capacitação à Distância. Brasília: Conselho Federal de Serviço; Distância/CEAD, UNB, 2009 p.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: 3, 2009.

BOCHETTI, I. Condição (não) salarial e seguridade social no Brasil: fatores de inclusao e exclusao social. **SER SOCIAL, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**. N. 3, p. 83-118, 1998.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Brasília - DF: Ed. Brasília, 2003.

BOSCHETTI, I. **ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM DIREITO ENTRE ORIGINALIDADE E CONSERVADORISMO**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UNS, 2003.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. IMPRECISÃO CONCEITUAL E PULVERIZAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL. **SER SOCIAL 12**, p. 115 - 145, 2003.

BOSCHETTI, IVANETE; TEIXEIRA, S. O.; SALVADOR, EVILASIO.. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: (ORG.), M. S. E. S. **Gerontologia: Saúde, Assistência e Previdência**. 1ed. ed. Cuiabá: EdUFMT (Editora da Universidade Federal de Mato Grosso), 2013. p. 17-36.

BOVO, J. M. **Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Cultura Academica, 2000.

BRANDÃO, F. A. Políticas Públicas – O financiamento público da Assistência Social, 2012. Disponível em: <<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/>>.

BRASIL. **GUIA RÁPIDO DE ORIENTAÇÕES**. [S.l.]: SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SNAS, 2014.

COUTINHO, C. N. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Novos RUMOS, Marília**, v. v.49, n. n.1, p. 117-126, 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/2383/1943>>. Acesso em: 06 JUNHO 2016.

CUNHA, R. E. D. O FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL. **PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO CONTINUADA PARA ASSISTENTES SOCIAIS.**, 2000. MÓDULO 3.

DEGENSZAJN, R. R.; COUTO, B. R. O SISTEMA UNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma realidade em movimento. V **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, São Luis - Maranhão, 2011. 1 - 33.

ESPING, A. G. O futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova: Revista de cultura de política**, p. 73 - 111, 1995.

FREITAS, N. E. D. **A MATERIALIZAÇÃO DO SUAS NO DF**. BRASÍLIA: [s.n.], v. TESE DE MESTRADO, 2011.

GORGA, I.; BERGAMASCO, J. L. OBSERVATÓRIO DA GESTÃO PÚBLICA. <http://www.igepri.org/>, 2015. Disponível em: <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=4826#comments>>. Acesso em: 12 JUNHO 2016.

INESC, I. D. E. S. **Manual de orçamento público**: O orçamento público a seu alcance. [S.l.]: [s.n.], 2006. Manual elaborado com base em estudo do consultor Weder de Oliveira.

LENHARO, A. **Sacralização da política**. Campinas: Papirus/Unicamp, 1986.

LEVY, A.; FELLOWS, C. O Percurso do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: Uma Análise da Última Década. **ANPAD - Encontro de administração publica e governo**, Salvador - BA, 18 - 20 NOVEMBRO 2012. 15.

LEVY, A.; FELLOWS, C. Percurso do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: Uma análise da última década. **Encontro de Administração Pública do Governo - ANPAD**, SALVADOR - BA, 18 A 20 NOVEMBRO 2012.

MADEIRO, Â. T.; OSTERNE, M. D. S. F. A Dimensão Política do Financiamento da Assistência Social: por que não é destinado um percentual fixo? **Socializando**, p. 9-26, 2014.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. SÃO PAULO: CORTEZ, 2001.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

RODRIGUES, Â. C. FINANCIAMENTO E GASTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SUAS. **ANÁLISE DO FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL – FAS/DF NO PERÍODO DE 2005 A 2012**, DF, 2014.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. v.14, n. n.2, p. 04 - 22, JAN./JUN. 2012.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica.. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, Maranhão, v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. D. P. Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil. **37º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia, SP, 23 a 27 setembro 2013. 1 - 30. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8659&Itemid=459](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8659&Itemid=459)>.

SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: CORTEZ, 2007.

TAVARES, GISELE CÁSSIA. **O financiamento da política de assistência social na era SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2009. 229 - 258 p.

VIANA, A. L. D.; MACHADO, C. V. Proteção social em saúde: um balanço dos 20 anos do SUS. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. vol.18, 2008.

YAZBEK, M. C. **A Política Social Brasileira nos anos 90**: Refilantropização da questão social. São Paulo: [s.n.], v. n. 11, 1995.

Sites Consultados:

Site SIGA Brasília, disponível em: <http://www.sigabrasilia.df.gov.br/>, acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016.

Site Brasília em Números, disponível em: <http://brasiliaemnumeros.codeplan.df.gov.br/>, acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016.

Site Codeplan, disponível em: <http://mmt.codeplan.df.gov.br/>, acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016.

Site DIEESE, disponível em: <http://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html> acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016.

Site IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016.

Site INEP, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/> acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016.

Site SEPLAG, disponível em: <http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-governamental.html> acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016.

Site ATLAS BRASIL <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> acesso: dias 4,5,6 e 7 de Julho de 2016