



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER

**A Incorporação da Política Nacional de Assistência Social nos Planos
Plurianuais**

RAVI CRUZ DE FREITAS BARROS

Brasília - DF
2024

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

RAVI CRUZ DE FREITAS BARROS

A Incorporação da Política Nacional de Assistência Social nos Planos Plurianuais

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Graduação em Serviço Social na Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

RAVI CRUZ DE FREITAS BARROS

**A INCORPORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
PLANOS PLURIANUAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador (PPGPS/SER/UnB).

Aprovada pela banca examinadora constituída dos professores:

Evilasio da Silva Salvador - Orientador
Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/SER/UNB)

Kênia Augusta Figueiredo - Membro interno
Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/SER/UNB)

Isabela Ramos Ribeiro - Membro interno
Professora Doutora do Departamento de Serviço Social (SER/UNB)

BRASÍLIA
2024

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha querida avó, Irani Ferreira Cruz, que faleceu durante a construção deste TCC, mulher forte, semianalfabeta que fez de tudo para garantir que seus sucessores tivessem acesso à educação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais Aida e Itamar que não tiveram a oportunidade de acessar o ensino superior, mas se sacrificaram por anos para me prover as melhores condições de acesso à educação, minha eterna gratidão.

Agradeço imensamente a todos os colegas do Departamento de Proteção Social Básica no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome por todas as trocas, conselhos e aprendizados em especial a minha supervisora durante o período de estágio Mariana Lelis, Deborah Akerman e Giane Almeida minhas chefes e a minha querida equipe da Coordenação Geral de Serviços e Programas de Proteção Social Básica às Famílias.

Agradeço aos meus colegas amados Igor Maravalhas, Maria Habibe, Luana Novais e Isabela Joanol pelos momentos de estudo e contribuições durante toda a formação em Serviço Social.

Também agradeço aos meus amigos João Marcos, Pedro Augusto, Jorge Carvalho, Mateus Goulart, Viktor Galante e Ícaro Garcia por me fortalecerem nessa caminhada.

Agradeço as professoras Kênia Augusta Figueiredo e Isabela Ramos Ribeiro pela disponibilidade em participar da banca examinadora deste trabalho.

Por fim agradeço ao professor Evilasio Salvador pelos desafios que propôs durante os encontros que tivemos pelo FOHPS – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social e todo o aprendizado adquirido durante a realização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de pesquisa a incorporação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nos Planos Plurianuais (PPAs) durante o período de 2004 a 2023, o estudo visa compreender a consolidação e o desenvolvimento da PNAS no período pós-redemocratização, analisando a relação do fundo público com esta política e suas implicações no financiamento, os Planos Plurianuais como ferramentas de planejamento federal e a forma com que a PNAS foi implementada e instrumentalizada nas diferentes gestões, refletindo as prioridades orçamentárias e as dinâmicas políticas de cada governo. Para fins de realização do trabalho, a pesquisa examina o impacto das contrarreformas do Estado e a ascensão do neoliberalismo no país e seus efeitos no financiamento da assistência social, resultando em restrições significativas ao financiamento das políticas sociais e impondo desafios à efetivação da PNAS e à garantia de direitos socioassistenciais. Nesse contexto, o trabalho analisa as tensões entre o cenário de ajuste fiscal e a necessidade crescente de ampliação das políticas de seguridade social, evidenciando como as políticas neoliberais frearam a capacidade do Estado em assegurar a universalização dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

Para a realização deste estudo, foi conduzida uma ampla revisão bibliográfica sobre temas centrais como assistência social, fundo público e financiamento das políticas sociais, além de análise de dados orçamentários do Fundo Nacional de Assistência Social, discutindo os elementos que influenciam a concepção, execução e manutenção do orçamento da assistência social no Brasil. A análise da alocação dos recursos evidencia como a assistência social tem sido concebida e executada pela União ao longo dos diferentes ciclos orçamentários, observando que, embora a assistência social tenha sido formalmente institucionalizada e fortalecida em determinados períodos, como nos governos Lula, o financiamento da política sofreu retrações significativas em momentos de crise econômica, especialmente nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, comprometendo a continuidade dos serviços e a ampliação da cobertura socioassistencial.

Palavras-chave: Assistência Social, Orçamento, Planejamento, Fundo Público, Plano Plurianual

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI - Ato Institucional
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CF - Constituição Federal de 1988
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DRU - Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA - Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento
NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica da Assistência Social
NRF – Novo Regime Fiscal
OSC - Organizações da Sociedade Civil
OSS - Orçamento da Seguridade Social
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF - Programa de Atendimento Integral a Família
PBSM – Programa Brasil Sem Miséria
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB - Produto Interno Bruto
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PSB - Proteção Social Básica
PSE - Proteção Social Especial
PT – Partido dos Trabalhadores
SEPLAM – Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo entre Benefícios e Serviços FNAS (2005-2023), em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023.....	53
Tabela 2 - Série histórica do orçamento disponibilizado para o PBF no período de 2004 a 2024 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento FNAS no período de 2005 a 2007.....	55
Gráfico 2 – Orçamento FNAS no período de 2008 a 2011.....	55
Gráfico 3 – Orçamento FNAS no período de 2012 a 2015.....	57
Gráfico 4 – Orçamento FNAS no período de 2016 a 2019.....	57
Gráfico 5 – Orçamento FNAS no período de 2020 a 2023.....	58

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – A Concepção da Política Nacional de Assistência Social no Brasil Pós-Redemocratização	
1.1 - Processo da Constituinte.....	14
1.2 - Consolidação da Seguridade Social e a Assistência Social na Constituição Federal de 1988.....	16
1.3 - Positivção da Lei Orgânica da Assistência Social.....	19
1.4 - Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social.....	23
CAPÍTULO 2 – Fundo Público e Planejamento do estado no Brasil no Ciclo Orçamentário: Os Planos Plurianuais.	
2.1 - Contextualizando os Planos Plurianuais.....	31
2.2 - Assistência Social nos Planos de 2004 – 2007 e 2008 - 2011 (Governo Lula).....	34
2.3 - Assistência Social nos Planos 2012 - 2015 e 2016 - 2019 (Dilma e Temer).....	40
2.4 - Assistência Social no Plano 2020 - 2023 (Governo Bolsonaro).....	48
CAPÍTULO 3 – Análise de Implementação da Assistência Social nos Planos Plurianuais e o Futuro da Política	
3.1 - Comparação Orçamentária da PNAS no Período de 2005 a 2023.....	53
3.2 - O que se espera da PNAS no PPA 2024-2027.....	63
3.3 - Novo Arcabouço Fiscal e seu impacto sobre o financiamento da Assistência Social....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por meio da Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é considerado um dos marcos fundamentais para a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) aprovado por meio da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005, permitindo maior eficiência na gestão e execução da política. Essas normativas contribuíram para a formalização da assistência social de acordo com Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, que define em seu artigo primeiro a política como “direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Entretanto, a consolidação da política de assistência social e do SUAS envolvem contradições inerentes a história do Brasil especialmente durante o processo de redemocratização iniciado na década de 1980, período que não representou apenas uma transição para a democracia, mas também um momento de intensificação das lutas populares por direitos sociais, em um contexto em que as desigualdades, produzidas pelo capitalismo e potencializadas pela ditadura, se tornavam cada vez mais visíveis e insustentáveis.

A Constituição Federal (CF) de 1988, produto de intensas pressões dos movimentos sociais e da sociedade civil, estabeleceu o arcabouço jurídico que possibilitou a institucionalização do tripé da Seguridade Social no Brasil, com as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Contudo, apesar do reconhecimento e redefinição dos conceitos da Assistência Social, ela continua envolta de concepções conservadoras e interesses econômicos diversos.

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como objetivo geral estudar os processos que envolveram a consolidação da PNAS após a redemocratização, além de tecer uma análise crítica a inserção da PNAS nos Planos Plurianuais (PPA), compreendendo como essa política foi instrumentalizada ao longo das gestões que sucederam sua criação, as análises dos PPAs envolvem o estudo das metas orçamentárias propostas para cada período, demonstrando as prioridades de cada gestão.

No primeiro capítulo, intitulado como “A Concepção da Política Nacional de Assistência Social no Brasil Pós-Redemocratização” será abordado o contexto histórico que estruturou a formalização da PNAS, explorando por meio de uma linha histórica iniciada

com as discussões do período da constituinte os marcos e pontos decisivos deste processo, explorando a influência do neoliberalismo durante a década de 1990 e suas implicações sobre as políticas sociais por meio de movimentos de privatização e precarização.

O segundo capítulo “Fundo Público e Planejamento do estado no Brasil no Ciclo Orçamentário: Os Planos Plurianuais” examinará criticamente os Planos Plurianuais como instrumentos de planejamento do Estado, descrevendo como cada gestão do período de 2004 até 2024 incorporou a PNAS em seus respectivos PPAs, tecendo uma contextualização do Fundo Público e sua relação com o financiamento das políticas de seguridade social.

O terceiro capítulo “Análise de Implementação da Assistência Social nos Planos Plurianuais e o Futuro da Política” apresentará uma análise orçamentária dos PPAs comparando as metas estabelecidas e as execuções das ações específicas à política de assistência social, com dados deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice de referência de inflação no Brasil, além de discutir as expectativas para a PNAS a partir do PPA 2024-2027 e os impactos do Novo Arcabouço Fiscal sobre o financiamento da assistência social.

A metodologia adotada para esta pesquisa partiu de uma revisão bibliográfica pautada na leitura crítica e dialética sobre a história e o financiamento da Política de Assistência Social e o tema do Fundo Público no Brasil por meio da análise da literatura do Serviço Social nos seus periódicos e livros. Dentre os principais autores utilizados como referência, é importante citar Evilásio Salvador, Elaine Behring e Ivanete Boschetti, teóricos fundamentais para o entendimento do fundo público brasileiro e sua relação com o Serviço Social.

Em seguida, analisou-se os documentos relacionados a política de assistência social que foram normatizados no processo de efetivação do SUAS, como a LOAS (1993), PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005). Além disso foi averiguada a incorporação da PNAS no planejamento dos governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro por meio de uma análise instrumental dos Planos Plurianuais (PPAs) dos seguintes períodos: 2004 a 2007, 2008 a 2011, 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

Por fim, foi feito um levantamento dos dados quantitativos do orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) no período de 2005 a 2023. Esses dados foram obtidos junto à Diretoria-Executiva do FNAS e Coordenação Geral de Acompanhamento e Execução Orçamentária e Financeira da SENARC. Os dados levantados foram deflacionados e reorganizados para fins

de análise, revelando o direcionamento do orçamento entre benefícios e serviços durante o período mencionado.

A base original dos dados de forma completa encontra-se disponível no Anexo 1 deste TCC.

1. A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

O caminho para a efetivação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil pode ser compreendido por meio de quatro importantes marcos históricos no período consequente à ditadura empresarial-militar: a Assembleia Constituinte de 1987 e a Constituição de 1988; a consolidação parcial do sistema de Seguridade Social (e suas contrarreformas) nos anos posteriores a promulgação da nova Constituição Federal de 1988; a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, por fim, o processo de construção da Política Nacional de Assistência Social, que materializou-se na efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para compreender o processo histórico que levou à redemocratização faz-se necessária uma breve recuperação histórica do momento que a antecedeu. A década de 1960 foi marcada pela efervescência das lutas sociais que levaram à possibilidade da realização durante o mandato presidencial de João Goulart (1962-1964), das chamadas propostas de “reformas de base” (educação, fiscal, político, urbano e agrária entre outras) de caráter de inclusão social. Diante da intensificação das lutas de classes, as forças armadas brasileiras, articuladas com a burguesia nacional e internacional, com participação ativa do governo estadunidense, movimentaram-se para impedir o “perigo comunista” e abafar o crescimento dos movimentos sociais culminando no golpe militar de 1/04/1964.

Segundo Mestriner (2008), durante o período antidemocrático a assistência social foi utilizada pelo estado como “filantropia de clientela” ou “filantropia de favor” com a questão social sendo enfrentada de maneira economicista, por meio de coerção e violência, reprimindo, ocultando e banalizando a crescente da pobreza no país.

Os 21 anos de regime empresarial-militar (1964-1985) foram marcados pelos Atos Institucionais que reprimiram toda e qualquer oposição, censurando os artistas e a mídia, restringindo a liberdade e promovendo, de maneira excludente, um “milagre econômico”, breve período de crescimento da economia, com uma intensificação da superexploração dos trabalhadores e uma acentuada concentração de renda e propriedade.

Apenas a partir do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado no final de 1974 pelo ditador Ernesto Geisel, a situação de pauperismo da população foi observada e a Assistência Social volta a ser discutida com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que delimitou a Secretaria de Assistência Social o papel de formular respostas a pobreza no país. Durante esse processo, a sociedade civil e os movimentos sociais apresentavam uma crescente organização política que, a partir do fracasso das políticas públicas de Saúde e Assistência Social, alta nos preços dos alimentos e carestia, deram início a uma série de greves e movimentações da classe trabalhadora que pressionaram o governo federal a realizar uma gradual abertura política na década de 1980.

Esse movimento progressivo foi potencializado por diversos momentos, como a promulgação da Lei da Anistia em 1979 e o movimento das “Diretas Já!”, que influenciou nas eleições indiretas de 1985, resultando na escolha de Tancredo Neves como presidente. Assim iniciou-se formalmente o processo de redemocratização no país, abrindo portas para as discussões de como seriam estruturados o Estado e seus mecanismos, incluindo as políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência que foram parte importante dos debates pós-redemocratização.

1.1. Processo da Constituinte

Após a morte de Tancredo Neves antes mesmo de assumir a presidência, seu vice José Sarney assume o posto de Chefe de Estado, com um sucesso momentâneo devido ao Plano Cruzado que controlou a inflação por praticamente um ano, mas garantiu o sucesso dos aliados de Sarney nas eleições gerais de 1986 garantindo o voto de mais da metade do número de parlamentares eleitos para a Assembleia Constituinte. Porém, a ascensão de Sarney ao poder foi seguida de momentos de fracasso econômico com o retorno da inflação e agravamento da questão social¹ gerando um cenário de crise política entre os partidos que integravam o governo, paralisando a possibilidade de instituir uma reforma democrática de Estado. Foi durante este período tumultuoso que foram iniciadas as discussões sobre os princípios do sistema de seguridade social.

De acordo com Boschetti (2006), dentro das subcomissões da Assembleia Constituinte, em 1987, em especial a de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, foram

¹ “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”. (Iamamoto; Carvalho, 2006, p. 77).

esboçados os primeiros rascunhos do que viria a ser trabalhado na Comissão de Ordem Social como a seguridade social, que articularia as políticas de saúde, previdência e assistência social. Ao longo deste momento, representantes de diversos grupos como entidades da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos e organizações que atuavam na área da assistência social, pressionaram os constituintes visando a inclusão de dispositivos que garantissem a proteção e a promoção dos direitos sociais, com enfoque na erradicação da pobreza e redução das desigualdades, o momento teve como principais debates a definição do que seria considerado de fato como Assistência Social, quais grupos populacionais seriam beneficiados (idosos, pessoas com deficiência, crianças, famílias de baixa renda), garantir a viabilidade financeira dos Serviços e programas a partir de financiamento e orçamento, a necessidade de integração desta política com outras áreas como saúde e educação e a importância da participação dos cidadãos e das comunidades na formulação, implementação e fiscalização da política.

A dificuldade em estabelecer pactos substanciais e tecer definições claras sobre a concepção de Estado, devido à falta de consenso entre os grupos participantes das comissões, tornou a seguridade social vulnerável a mudanças políticas. Dessa forma, o projeto foi aprovado com base em uma interpretação ampla e aberta, tornando-se sujeito a diferentes interpretações e podendo ser modificado mais facilmente por futuras legislaturas. A partir deste processo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a seguridade social no Brasil com um ideário que almejava alcançar o Estado de bem-estar social, porém as políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência acabaram sendo concebidas com características distintas, funcionando de forma isolada uma da outra.

Ainda assim, o projeto final foi criticado por Sarney e pelo campo empresarial bem como seus representantes políticos por, segundo eles, representar um reforço ao estatismo, gerando preocupações pela possível redução do setor privado na área social, influenciando em menos recursos públicos para os representantes do setor privado. O governo e as forças conservadoras formaram um grande bloco intitulado de “Centrão” que assumiu uma postura de veto aos dispositivos que não correspondessem aos interesses das forças de direita. (Boschetti, 2006).

O Centrão apresentou inúmeras emendas que resultaram praticamente em um novo projeto de Constituição que não impactava na estrutura da seguridade social, mas alterava alguns aspectos com a finalidade de tornar o sistema menos universal, garantindo a inclusão do setor privado com uma clara perspectiva de Estado mínimo, incluindo a ideia de que a

seguridade social deveria ser responsabilidade da sociedade além do Estado, atendendo assim aos anseios dos *lobbies* do setor privado.

No âmbito da política de assistência social, foram apresentadas três modificações estruturais: a primeira sendo um artigo indicando que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar”, deixando clara a interpretação de que a política seria dirigida aqueles que estivessem em situação de pobreza extrema; a segunda trocava a definição de idade de 65 anos para 70 para o recebimento de benefício mensal de um salário-mínimo, excluindo uma grande parcela de idosos necessitados, além disso abriram a possibilidade de o benefício ser assegurado com um valor menor do que o montante equivalente ao salário-mínimo; a terceira mudança suprimia os dispositivos de descentralização política e administrativa e previa a centralização das decisões sobre a política no âmbito federal, excluindo a possibilidade de participação popular. (Boschetti, 2006).

Depois de conflitos durante as votações, os partidos entraram em consenso por aprovar o projeto do Centrão para ser modificado com elementos do projeto das Comissões, no capítulo referente à seguridade social, o projeto das comissões prevaleceu, com a recuperação de pontos importantes (princípios) como a integração das três áreas, universalidade da cobertura, uniformização e equivalência dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, caráter democrático da gestão e equidade e diversificação das fontes de financiamento com inclusão da contribuição patronal sobre o faturamento e o lucro. Na parte relativa à assistência social houve o retorno do montante de um salário-mínimo para o benefício socioassistencial, o projeto final também incluiu os dispositivos que determinavam a participação de Estados e municípios no financiamento da política e artigos que asseguravam a descentralização política e administrativa com divisão de atribuição entre as três esferas de governo e garantindo a participação popular. (Boschetti, 2006).

As conclusões derivadas do processo da Constituinte de 1987 podem ser consideradas como avanço devido a garantia do que conhecemos como os mínimos sociais² futuramente consolidados na Constituição Federal (CF) em 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993³, que mesmo sendo uma redução substancial do potencial encontrado nas discussões

² Potyara Pereira (2011) tece considerações importantes sobre a categoria dos mínimos sociais, esclarecendo que é necessário superar o mínimo e adotar o básico, para garantir o indispensável, primordial e essencial.

³ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pelos Decretos de nº3.048, de 6 de maio de 1999 responsável por aprovar o Regulamento da Previdência Social entre outras providências, e Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 que regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social e Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012 que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Além disso, a LOAS foi alterada pela Lei nº 13.014, de julho de 2014 que traz a determinação de que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar.

das comissões, recoloca a Assistência Social em um novo patamar de importância, longe dos paradigmas clientelistas e filantrópicos.

1.2 - Consolidação da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal Brasileira definiu a Seguridade Social a partir da divisão em três políticas específicas: Assistência Social, Previdência e Saúde, sendo a Assistência Social uma política pública não contributiva, direito de todos os cidadãos brasileiros e dever do Estado. Iniciando uma nova era de proteção social democrática marcada pela descentralização da gestão, universalidade da cobertura em todos os territórios do país, sejam urbanos ou rurais como destaca-se no Artigo 194, com os princípios norteadores da seguridade social:

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

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

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

O artigo 194 sofreu alterações pela Emenda Constitucional (EC) nº 20⁴, de 1998 e na EC n. 103 de 12 de novembro de 2019, impactando nos incisos VI e VII por meio das modificações sob o sistema previdenciário brasileiro no âmbito do movimento de contrarreformas do Estado brasileiro, sob a égide do projeto neoliberal dos anos de 1990. Além deste artigo, destacam-se os artigos 203 e 204 que tratam da formatação da Assistência Social no Brasil. O Artigo 203 é responsável por descrever os usuários da assistência social no Brasil e seus objetivos.

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

⁴ A EC 20/98 foi responsável por organizar o Sistema Previdenciário em dois regimes: o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), além do Regime de Previdência Complementar (RPC), previsto para os servidores. Também identificada como contrarreforma da previdência.

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Já o artigo 204 é direcionado para as ações governamentais da assistência social e indica os recursos que irão assegurar o funcionamento da política, destaca-se a descentralização político administrativa e a participação popular nas decisões e discussões das políticas e ações, indicados nos incisos I e II como demonstrado abaixo:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas. (BRASIL, 1988)

Com a consolidação da Constituição, as políticas de Assistência Social, Previdência e Saúde ganharam uma formatação única, nunca possível na história do país, com a Assistência Social sendo categorizada pela primeira vez como direito obrigatório garantido pela Lei. Entretanto, as três políticas que compõem a seguridade social acabaram por sofrer fortes ataques dos ideários neoliberais dos governos democraticamente eleitos que sucederam a promulgação da Constituição, principalmente por meio da não implementação real das diretrizes constitucionais, de universalidade na cobertura dos serviços e equidade no custeio e da efetivação do chamado orçamento da seguridade social, com as fontes de custeio garantidas no artigo 195 da Carta Magna.

Assim resultando em um sistema fragmentado e desarticulado que abriria as portas para a atuação dos sistemas privados e as Organizações da Sociedade Civil (OSC)

impulsionadas pela crescente neoliberal da década de 1990, caracterizada pelas contrarreformas que tinham como justificativa a crise fiscal mundial enfrentada no momento, movimento guiado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)⁵ que buscava à substituição do modelo administrativo burocrático para o modelo gerencialista por meio da flexibilização, descentralização e foco nos resultados, como na administração privada, tais noções levam a uma minimização do papel do Estado na execução direta dos serviços sociais públicos e a delegação de funções estatais para a esfera privada sob diversos formatos, como aponta Freitas (2011).

Após a formalização da Constituição, foi estabelecido um período de seis meses para a criação e aprovação das leis orgânicas e complementares que viriam a detalhar o funcionamento de cada uma das políticas da seguridade social, o que não veio a efetivar-se devido ao contexto político conturbado do momento, de um governo de ataque aos direitos sociais sob a presidência de Collor de Mello, apenas a Lei Orgânica da Saúde foi promulgada dentro do prazo, com vetos parciais, enquanto a Assistência Social e Previdência foram vetadas integralmente.

No tocante ao orçamento público, é importante citar que a CF 88 produziu processos de reordenamento institucional e de unificação do orçamento, além de ampliar o fortalecimento da federação e do papel do Congresso Nacional, recuperando as prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, fundando duas importantes peças para o planejamento estatal, respectivamente o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que visam organizar e integrar o planejamento e orçamento públicos. (Salvador, 2014). Além da garantia de um orçamento exclusivo para a seguridade social, o que deveria ser concretizado por meio de um fundo público exclusivo e um Conselho Nacional da Seguridade Social⁶ com a participação da sociedade civil.

1.3 - Positivção da Lei Orgânica da Assistência Social

O segundo marco histórico que serviu de base para a construção da PNAS é a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei n° 8742/93, a LOAS, construída com a missão de regulamentar e operacionalizar a assistência social no Brasil além de concretizar o reconhecimento da Assistência e regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição. O

⁵ Estabelecido no ano de 1995, o PDRAE foi responsável pela Emenda Constitucional 19 (EC 19) de 4 de junho de 1998, que dentre várias modificações foi responsável por alterar o artigo 39 da Constituição Federal de 1988, que dispunha sobre o regime jurídico único e os planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

⁶ O CNSS foi previsto pela Lei 8.212, de 1991, em seu Artigo 6º, porém revogado por meio da Medida Provisória (MP) n° 1799-5, de 13 de maio de 1999.

processo de deliberação da lei envolveu discussões e debates no âmbito do poder legislativo, visando a criação de uma legislação específica que detalhasse os princípios, diretrizes e como seria a organização da assistência social no país. A responsabilidade de construir as Leis Orgânicas ficou com os Ministérios responsáveis pelas respectivas áreas e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que articulou juntamente a outras instituições como a própria Universidade de Brasília, grupos de trabalho para a realização de estudos para serem utilizados pelo governo como projetos e rascunhos das Leis.

De acordo com Boschetti (2006) no âmbito da Assistência Social não havia projetos para basear os estudos, logo, o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Sociais (Neppos/Ceam) enfrentou dificuldades para definir o espaço conceitual da área. No ano de 1989 o então ministro do interior, João Alves, encaminhou para o então presidente Sarney em seus últimos momentos como governante o documento final do Pré-Projeto da LOAS que passou por várias instituições socioassistenciais, perdendo aspectos importantes trabalhados pelos pesquisadores da UnB e pela classe trabalhadora.

O projeto enfrentou vetos do Collor em 1990, ano que assumiu a presidência, atrasando o processo que caminhou apenas após a mobilização do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) juntamente dos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), apoiados pela Associação Brasileira de Escolas em Serviço Social (ABEPSS) e por representantes sindicais da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que engajaram a categoria profissional e a sociedade na elaboração de um novo projeto de lei e na realização de pressão política sobre os atores responsáveis.

Era nítido o posicionamento e interesse políticos de Fernando Collor em manter a Assistência Social dentro de um modelo assistencialista filantrópico, visto que logo após assumir seu mandato, sua esposa Rosane Collor assumiu a presidência da Legião Brasileira de Assistência (LBA), resgatando aspectos do primeiro damismo, com uma gestão clientelista que desconsiderava a atuação técnica dos profissionais envolvidos, desorganizando a instituição e transferindo funcionários para outros estados e municípios.

Nesse período, assistentes sociais e suas entidades assumiram a responsabilidade de lutar em defesa do direito à assistência social configurando a profissão como mediadora política fundamental para assegurar a assistência como área própria de atuação do Serviço Social. A exemplo disso, vale mencionar que o CFESS alavancou o debate de regulamentação da área, com seminários nacionais voltados a discutir a decisão do presidente e seus impactos, articulando com importantes forças sociais e sindicais que antes estavam

fora das negociações, fomentando a participação popular nas contribuições para a política. (Boschetti, 2006).

Logo após o impeachment de Collor, devido aos inúmeros casos de corrupção, incluindo escândalos envolvendo recursos da LBA e de subvenções sociais a instituições filantrópicas fantasma, o cenário político se tornou favorável para o diálogo com o governo federal. O projeto de lei da LOAS, apresentado ao parlamento no ano de 1991 um ano antes do impeachment, sendo amplamente discutido durante 1992 em audiências públicas com a população brasileira antes de ser aprovado, demonstrando extrema importância da participação da sociedade civil para assegurar que a lei fosse construída. Assim, em 07/12/1993, foi aprovada a Lei n ° 8.742/1993⁷.

A LOAS foi dividida em seis capítulos, instituindo definições, conceitos, objetivos, princípios e diretrizes da assistência social. A lei estabeleceu diretrizes claras e apresenta mecanismos de participação social e controle democrático, define as ações socioassistenciais em serviços, programas, projetos e benefícios garantindo o acesso da população aos mesmos. A lei também embasa as formas de acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas com deficiência e idosas em situação de vulnerabilidade social. Em suma, de acordo com Pereira (2007, p. 65):

foi, pois, no âmbito das leis, dos conceitos, das ideias e até das utopias, redefinidos a partir da crise do regime ditatorial (que vigorou no Brasil por 25 anos), que a assistência social brasileira lavrou tentos não desprezíveis: ganhou um paradigma norteador, centrado na cidadania; ressignificou-se, assumindo a identidade de política de Seguridade Social; e se introduziu nos ordenamentos jurídicos, nos currículos das universidades, na consciência e nos discursos de intelectuais e políticos formadores de opinião, nos debates parlamentares, na agenda dos governos e de organizações da sociedade civil. Transformou-se igualmente em objeto de estudos e pesquisas; em matéria suscitadora de polêmicas; em bandeira de luta de grupos simpatizantes (e até militantes) e em “espinha atravessada na garganta” de liberais e conservadores que até hoje, não a reconhecem como direito devido. Enfim contrariando previsões pessimistas e preconceitos arraigados e remando contra a corrente neoliberal dominante, a assistência social vem, desde o início da década de 1990, constituindo-se, ironicamente, em importante espaço de construção de projetos sociais contra hegemônicos.

Importante citar que mesmo após a promulgação da LOAS pelo presidente Itamar Franco, a mesma não foi executada completamente pelo presidente seguinte, Fernando Henrique Cardoso, que governou o país no período de dois mandatos (1995 a 2002) e adotou programas de transferência monetária formulados sob o viés assistencialista de caridade e primeiro damismo, executando apenas o BPC de aspectos determinados pela lei, não executando a LOAS no primeiro semestre de 1995 e deixando de lado a criação do Fundo

⁷ Fato que ocorreu durante o Governo do Presidente Itamar Franco.

Nacional de Assistência Social (FNAS) desrespeitando os pactos estabelecidos a partir da LOAS. Além disso, FHC promoveu uma agenda contrarreformista que redefiniu o papel do Estado na área social se alinhando com o Consenso de Washington e diretrizes de organismos internacionais como o Banco Mundial, que buscavam a racionalização dos investimentos na área social. Essa agenda teve como enfoque nevrálgico a redução do papel do Estado no âmbito social e o fortalecimento de iniciativas privadas com ações orientadas pelo e para o mercado.

Esse período foi marcado pela contradição entre as aspirações populares e das categorias de profissionais envolvidos como os assistentes sociais, de que fosse constituído um sistema de proteção social robusto, alinhado com os princípios democráticos e universais e delimitados pela CF, e pelo lado do governo a influência do neoliberalismo, que enfatizava a redução do Estado e a focalização das políticas sociais, caracterizado pela ideia de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado.

O principal exemplo deste turbulento período é o Programa Comunidade Solidária⁸, estabelecido no primeiro ano de governo, que buscava promover a organização da Assistência Social no país, mas, na prática, deturpou a proposta limitada da Lei Orgânica da Assistência Social, resultando em uma desresponsabilização do Estado na gestão da Política de Assistência Social. Esse programa acabou retardando o desenvolvimento da política de Assistência Social efetiva por quase uma década.

Também foram implantados programas de transferência de renda com condicionalidades, como o Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que tinham critérios restritos de elegibilidade e distribuição de benefícios de pequeno valor, programas baseados em uma lógica de focalização e seletividade, contribuindo para a desarticulação das políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social e concebidos como resposta à crise estrutural do capital refletida pelo aumento do desemprego⁹ e da pobreza, além de serem uma tentativa neoliberal de segurar a insurgência popular, apaziguando as expressões da luta de classes.

⁸ O Programa Comunidade Solidária existiu de 1995 a 2002 sob o comando de Ruth Cardoso, esposa de FHC e embebido de práticas assistencialistas, operava com políticas focalizadas de combate à pobreza, tendo como parceiras entidades privadas e Organizações Não-Governamentais (ONGs), contrariamente ao comando constitucional de universalização da política e do reconhecimento do direito à assistência social. Trabalhava apenas com a parte mais pobre da população, quem definia os parâmetros e o público a ser beneficiado era o Conselho Comunidade Solidária.

⁹ A paridade do Real com o Dólar no período criou uma valorização excessiva do Real, facilitando importações, mas impactando na competitividade das indústrias nacionais.

As três primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social que ocorreram em 1993, 1995 e 1997 foram responsáveis pela viabilização da LOAS por meio da realização de discussões entre estados e municípios que encaminharam a primeira Norma Operacional Básica (NOB), abrindo o caminho para a estruturação do SUAS e da própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Além disso, a LOAS inaugurou o primeiro fundo orçamentário específico para a Assistência Social: o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), antes Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC), deveria ter sido implementado no prazo de até 180 dias após a promulgação da lei, porém foi consolidado somente após dois anos de existência da LOAS. O FNAS é responsável por, junto aos estados, do Distrito Federal, e municípios financiar os benefícios, serviços, programas e projetos com suas receitas. Embora o FNAS exista desde 1996, somente em 2000, com a entrada em vigor da Portaria SOF/42/99, foi criada a Função orçamentária "8 - Assistência Social" no orçamento público brasileiro. Até o exercício financeiro de 1999, os gastos governamentais com a assistência social estavam alocados na função orçamentária "assistência e previdência". (Salvador, 2011).

O Decreto Nº 7.788, de 15 de agosto de 2012 regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, substituindo os decretos anteriores e no artigo 4 indica o destino dos recursos do fundo:

Art. 4º Os recursos repassados pelo FNAS destinam-se ao:

I - cofinanciamento dos serviços de caráter continuado e de programas e projetos de assistência social, destinado ao custeio de ações e ao investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo ampliação e construção de equipamentos públicos, para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o Sistema Único da Assistência Social - SUAS;

III - atendimento, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme legislação específica;

V - apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, conforme legislação específica;

VI - pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do benefício de prestação continuada e de renda mensal vitalícia; e

VII - atendimento das despesas de operacionalização que visem implementar ações de assistência social.

Apenas com a criação da PNAS e o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social, assim como sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que os parâmetros estabelecidos da LOAS seriam finalmente instrumentalizados.

1.4 - Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social

Após a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que passou a governar o país a partir de 2003, houve a delimitação de espaços institucionais próprios para a Assistência Social como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹⁰ e a Secretaria Nacional de Assistência Social. No primeiro ano de governo há destaque para a unificação dos programas de transferência de renda federais implementados pelo FHC no Programa Bolsa Família, marco para a política social no país.

Durante este período inicial de governo ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2003, onde foi deliberada a criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) aos moldes do já existente Sistema Único de Saúde (SUS). Durante a conferência iniciou-se o desenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), após as discussões sobre os princípios e com o objetivo de organizar e direcionar as ações em todo o país.

A PNAS foi instituída em 2004, uma década após a aprovação da LOAS, por meio da Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), consolidando os princípios da LOAS e delineando um sistema descentralizado e participativo de gestão da assistência social. A Resolução nº 145 estabelece que:

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, considerando a apresentação de proposta da Política Nacional de Assistência Social - PNAS pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS em 23 de junho, considerando a realização de Reuniões Descentralizadas e Ampliadas do Conselho para discussão e construção coletiva do texto final da PNAS ocorridas respectivamente em 21 e 22 de julho de 2004 na cidade de Aracaju e em 21 e 22 de setembro de 2004, no Distrito Federal e, considerando o disposto no artigo 18, incisos I, II, IV da Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, resolve:

Art. 1º Aprovar, em reunião do Colegiado de 22 de setembro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros a Política Nacional de Assistência Social.

Art. 2º Aprovar, na reunião do Colegiado de 14 de outubro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros o texto final discutido e elaborado pelo grupo de trabalho - GT/PNAS constituído pela Resolução nº 78, de 22 de junho de 2004, publicada no DOU de 2 de julho de 2004.

Art. 3º O texto da Política Nacional aprovado constituirá o Anexo I da presente Resolução.

¹⁰ Neste período intitulado como Ministério da Assistência e Promoção Social com Benedita da Silva designada como Ministra de Estado.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.” (Brasil, 2004)

A PNAS é uma política pública não contributiva de alcance nacional e foi formulada por meio de uma análise situacional refinada, com dados informativos sobre a realidade territorial brasileira. A política partiu da compreensão das demandas e das necessidades da população usuária, seguindo os princípios acordados na CF e na LOAS com ações na direção da universalidade, da descentralização político-administrativa, da integração hierarquizada das ações de assistência social, do estabelecimento de um comando único nas esferas de gestão, da articulação e intersetorialidade das ações socioassistenciais, da efetivação de sistemas de planejamento estratégico, da presença de controle democrático em todas as esferas federativas, e da gestão orçamentária com sustentabilidade e previsibilidade.

Em suas linhas, a política é estruturada por meio de três elementos fundamentais: as pessoas, as circunstâncias e o núcleo de apoio, que é a família, o que pode ser caracterizado como “familismo” termo utilizado para categorizar a centralidade da família nas políticas de proteção social o que abre a possibilidade de tirar a responsabilidade do estado e acabar por culpabilizar as famílias.

Mioto (2018, p.7) afirma que ocorre nesse movimento uma:

prevalência de uma intervenção de natureza conservadora tanto em termos das concepções de família adotadas quanto em relação às suas práticas dirigidas às famílias. No campo do Serviço Social, esses resultados são impactantes à medida que evidencia um distanciamento dos assistentes sociais das proposições defendidas pela categoria profissional a partir de seu projeto ético-político.

Os elementos citados anteriormente estruturam a ação da política e de seus profissionais que precisam relacionar as pessoas e seus territórios e culturas, levando em conta o alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial, possibilitando efetivar a descentralização, a intersetorialidade e o trabalho em rede. A PNAS estabelece as seguranças socioassistenciais de acolhida, segurança social de renda, segurança de convívio, segurança de desenvolvimento da autonomia e segurança de benefícios materiais ou em pecúnia.

Além disso, a política nacional organizou a divisão em duas partes da Assistência em Proteções Sociais, a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), com a Proteção Especial sendo subdividida em dois níveis de complexidade: média e alta.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da

pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS, 2004, p.44).

O Serviço de maior importância dentro da PSB é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) que, além de enfrentar riscos sociais, atua na sua prevenção. Inova ao materializar a centralidade e responsabilidade do Estado no atendimento e acompanhamento das famílias, de modo proativo, protetivo, preventivo e territorializado, assegurando o acesso a direitos e a melhoria da qualidade de vida. (MDS, 2012).

A PSB se estrutura principalmente dentro dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), presentes em todo o território brasileiro e caracterizado como a porta de entrada do SUAS, tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. (MDS, 2009).

Já na Proteção Social Especial de média complexidade os serviços são voltados aos usuários que tiveram direitos violados, mas ainda mantem vínculos com família e/ou território/comunidade, sendo executada em três equipamentos: o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, popularmente conhecido com Centro POP e o Centro-Dia, voltado para o acolhimento de pessoas idosas e pessoas com deficiência que tenham algum grau de dependência de cuidados. O principal serviço ofertado pela Especial é o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) voltado para situações de violência, abuso e outros tipos graves de violação de direitos e segundo a Tipificação Nacional (2009) o serviço busca: contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; contribuir para a reparação de danos e de incidência de violação de direitos; prevenir a reincidência de violações de direitos; contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; promover a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; e contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade lida com situações mais específicas para indivíduos que já não possuem vínculos e se encontram muitas das vezes em situação de rua ou em situações que precisam ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário, os serviços de acolhimento da PSE devem assegurar proteção integral aos sujeitos atendidos,

garantindo atendimento personalizado e/ou em pequenos grupos, com respeito às diversidades.

A PNAS por meio da análise demográfica brasileira identificou e catalogou os portes de todos os municípios brasileiros, suas especificidades e as características de seus grupos populacionais, passo essencial para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), descrito pelos materiais próprios do MDS como “um sistema público com comando único, descentralizado, não-contributivo que organiza e normatiza a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva da universalização dos direitos, regulando em todo o território nacional as ações socioassistenciais” (BRASIL, 2011, p.103).

Segundo Boschetti (2005), o SUAS pode ser considerado como um marco fundamental na trajetória de construção das políticas sociais no Brasil, fortalecendo os principais mecanismos de gestão estabelecidos na LOAS e consolidando o Plano de Assistência Social, os Fundos Nacional, Municipais e Estaduais de Assistência Social.

Dentro do planejamento feito para a política, foram discutidos os recursos disponíveis para a Assistência Social, bem como as bases de financiamento necessárias para garantir a efetivação das ações propostas.

São encontradas as descrições das responsabilidades municipais, estaduais e federais, garantindo a descentralização da política, fundamental para que a assistência possa se adaptar as realidades regionais e locais, extremamente heterogêneas em um país de proporções continentais como o Brasil, criando atuações próprias para populações tradicionais, rurais, urbanas e comunidades indígenas e ribeirinhas por exemplo.

Além disso, é estimulada a participação social, incluindo os cidadãos e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), na trilha do plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nas discussões sobre o andamento da política por meio principalmente dos Conselhos de Assistência Social, municipais, estaduais e federal que possuem como função acompanhar, fiscalizar e propor mudanças nas ações. Na PNAS é consolidada a Assistência Social como uma política pública com a descrição de seus princípios, diretrizes, objetivos e descrição dos usuários aptos. Discorre também sobre as proteções sociais básicas, seus equipamentos, estruturas e equipes, objetos que serão encontrados nos Planos Plurianuais que serão analisados neste trabalho.

O Financiamento dentro da PNAS se estrutura de forma a assegurar e garantir que ele reflita o modelo de gestão proposto pelo SUAS. Tavares (2009) explica que o financiamento parte da premissa territorial, considerando do porte dos municípios, os serviços que possui (e suas devidas complexidades hierárquicas e complementares), a implementação de repasses

regulares e automáticos para os serviços, a criação de pisos de proteção correspondentes à especificidade da Assistência Social, o cofinanciamento para estabelecer a corresponsabilidade entre governo federal, estados e municípios, a integração nos instrumentos de planejamento público previstos no ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOAS) com destaque para o PPA como guia programático para as ações do poder público como será explorado no desenvolvimento deste trabalho, projeções para a universalização da cobertura, revisões constantes da regulação e novas normatizações, diretrizes para a gestão dos benefícios da LOAS e protocolos intersetoriais com Saúde e Educação, além da definição de responsabilidades e papéis das entidades sociais e OSCs.

Freitas (2011) explica que com a consolidação do SUAS, a assistência social ganhou novas definições para seu orçamento a partir das “funções” dos programas com duas unidades orçamentárias no âmbito da União: MDS e FNAS. Nelas os programas, e ações estão dentro da função assistência social, vinculando os recursos e facilitando o controle social, além disso a PNAS traz como propostas para repartição do financiamento, o reforço na concepção de repasse com base nas particularidades socioterritoriais; a não descontinuidade do financiamento, e o repasse automático do Fundo Nacional para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

2. FUNDO PÚBLICO E PLANEJAMENTO DO ESTADO NO BRASIL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO: OS PLANOS PLURIANUAIS

Para iniciarmos as discussões sobre o planejamento do estado no Brasil, é importante antes resgatar o papel do fundo público em nosso país, visto sua importância intrínseca para as políticas sociais, afinal a partir dele são viabilizadas e financiadas as políticas públicas, também sendo considerado um instrumento político para a manutenção do capital como explicado por Salvador (2020, p. 326), “o fundo público diz respeito à capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade de determinada região ou país”.

Behring (2010) entende que o fundo público se constitui a partir da punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou

renda da terra e que é apropriado pelo Estado para desempenho de múltiplas funções, desempenhando um papel estruturante no capitalismo contemporâneo:

A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional (Behring, 2004, p.164).

Ao levar em consideração a elevada tributação sobre consumo e a renda da classe trabalhadora no Brasil através tributação sobre o trabalho necessário (salários), pode-se inferir que a tributação recai principalmente sobre a população de baixa renda. Por outro lado, a taxação de herança, aplicações financeiras, a renda do capital e propriedades urbanas e rurais correspondem a uma pequena parte no bojo da arrecadação tributária, fortalecendo a concentração de renda e riqueza nas mãos daqueles que já possuem historicamente o poder financeiro. Dessa forma, a classe trabalhadora acaba por financiar os custos do capital, enquanto o excedente social continua sendo apropriado pelos interesses privados, demonstrando o empenho do Estado brasileiro em fortalecer a acumulação capitalista e consolidar a hegemonia burguesa.

As fontes de financiamento para a seguridade social brasileira são em grande parte regressivas, com os tributos indiretos compondo cerca de 60% do financiamento destas políticas enquanto as contribuições sociais representam 14,54% no período de 2001 a 2011. (Salvador, 2010)

Ao mesmo tempo, o fundo público no Brasil é caracterizado pela financeirização da economia baseada no pagamento da dívida pública em detrimento do financiamento das políticas sociais. A LOA 2024 fornece pistas dos valores em disputa: dos R\$ 5.414 (cinco trilhões quatrocentos e quatorze bilhões) totais estimados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, R\$ 1.746 (um trilhão setecentos e quarenta e seis bilhões) referem-se ao refinanciamento da dívida pública (incluindo juros e amortização), com R\$ 1.341 trilhão e trezentos e quarenta e um bilhões sendo destinados às políticas da seguridade social e R\$ 2.327 trilhões para o Orçamento Fiscal.

Por meio desses dados é possível analisar o uso político do orçamento público, com um volume expressivo de parte do Produto Interno Bruto (PIB) sendo transferido para o capital financeiro, isto é, para os rentistas da dívida pública, recurso que poderia ser utilizado para o investimento em políticas sociais como a Educação, a Saúde e a Assistência Social, por exemplo.

As relações de poder revelam-se por meio do orçamento público, este que é financiado majoritariamente pela classe trabalhadora, como descrito acima, e apropriado por frações da burguesia, como a financeira, via transferência de recursos para o pagamento da amortização, encargos de juros da dívida pública. Assim, o direcionamento dos gastos públicos e suas respectivas fontes de financiamento refletem, mais do que uma decisão econômica, as correlações de forças sociais e políticas hegemônicas na sociedade em dado momento (Alencar Junior; Salvador, 2015)

A Seguridade Social, mesmo sendo garantida pela CF de 1988, foi consolidada em um período em que o país enfrentava uma ofensiva neoliberal e de contrarreforma do Estado, impedindo o financiamento necessário do que se esperava para as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social e inviabilizada no seu orçamento no sentido previsto na Carta Magna. Uma das peças responsáveis por retirar recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social é a Desvinculação das Receitas da União (DRU), originada no antigo Fundo Social de Emergência (FSE) de 1994, que em 2004 permitia a desvinculação de 20% dos recursos destinados à Seguridade Social. Segundo Boschetti e Salvador (2006), a DRU cumpriu o papel de transformar os recursos que seriam destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário utilizando-os para o pagamento de juros da dívida.

A DRU durou até o final de 2023 a partir da Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016 enviada pela então Presidenta Dilma Rousseff para o congresso nacional, ampliando para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser utilizados livremente. (Salvador, 2016)

De acordo com as determinações da Constituição, a criação do Orçamento da Seguridade Social (OSS) corroborou com a superação da premissa histórica de insuficiência orçamentária para as políticas sociais no país. No entanto, a lógica de ajuste fiscal adotada pelo Estado brasileiro desde a promulgação da CF, característica central do período de ascensão neoliberal, alterou a estrutura do fundo público e o financiamento das políticas sociais.

De acordo com o artigo nº 195, § 2º da CF, o OSS deveria ser criado “de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e assegurada a cada área a gestão de seus recursos”. Diante desta ampla determinação constitucional foram utilizadas diversas estratégias para minar o investimento público nas políticas sociais.

No âmbito específico da Assistência Social, Boschetti (2003) aponta que o financiamento da Assistência Social se caracteriza por sua insuficiência ao ponto que não consegue atender a demanda das necessidades básicas de seus usuários. Os recursos disponibilizados para essa política são provenientes predominantemente da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores e usuários do SUAS, não assumindo uma função progressiva de redistribuição de renda entre capital e trabalho.

A LOAS estabelece no Art. 28, a transformação do antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC), que existia desde 1985, em Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que deveria ter sido implementado no prazo de até 6 meses após a promulgação da lei, porém foi consolidado somente após dois anos de existência da LOAS, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1605/95 com o objetivo de financiar o BPC e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social, aprovados pelo CNAS. Seu funcionamento é orientado pelas regras gerais dos fundos estabelecidas pela Lei 4.320/64.

Os recursos advindos do FNAS devem ser repassados aos Estados e Municípios que cumpram com a determinação de possuírem Conselho, Plano e Fundo (Municipais e Estaduais respectivamente). O SUAS, atualmente, possui cinco blocos próprios de financiamento, sendo eles: o da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial, da Gestão do SUAS, da Gestão da Bolsa Família e do Cadastro Único. O repasse desses recursos ocorre de fundo a fundo — ou seja, é transferido diretamente do FNAS para os fundos estaduais e municipais de assistência social.

Na próxima seção será abordada a conexão entre o fundo público, o financiamento da assistência social e os Planos Plurianuais (PPAs), no qual será contextualizado o histórico e o funcionamento dos PPAs, ressaltando a importância deste instrumento para o planejamento e financiamento da política de Assistência Social.

2.1 - Contextualizando os Planos Plurianuais

O ciclo orçamentário no Brasil, como ocorre atualmente, foi regulamentado pelo artigo nº 165 da CF e estabelece o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, consolidados para seguir o processo de reestruturação do Estado que demandava novos modelos de gerenciamento para o planejamento e orçamento público.

O PPA tem como função organizar, integrar e coordenar o planejamento e orçamento durante um período de quatro anos, conforme pretensões e metas políticas que representam o governo eleito que nortearão a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária

Anual (LOA). Esse instrumento é estruturado de forma a definir diretrizes, objetivos, programas e finanças da administração pública, descrevendo como será escoado o orçamento no quadriênio referente, que inicia a partir do segundo ano de governo.

A elaboração do Plano no âmbito federal é responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) pela Secretaria Nacional de Planejamento (SNP) e com participação e mediação da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAM) do Ministério da Fazenda. A LDO é responsável por definir as metas e regras para as despesas a partir das diretrizes do PPA, orientando a elaboração da LOA que define os recursos e produtos do orçamento fiscal, investimento em empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

O PPA de 2000 a 2003, do segundo ano do mandato do presidente FHC foi consolidado na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado em um contexto de crise fiscal e dominado por ideias que preconizavam a redução das funções diretas do Estado, buscando controlar o gasto público, acabou por reduzir a capacidade de intervenção do Estado por meio de privatizações e outros mecanismos que impactaram o funcionamento e a flexibilidade do serviço público. (Santos, 2011).

O projeto conduzido por Bresser Pereira colocou o Estado em um papel de “coordenador suplementar” (Behring, 2003, p 173), subordinando ainda mais a economia brasileira aos interesses externos, desnacionalizando a indústria e satisfazendo os interesses do setor privado.

Segundo Cardoso Junior (2020), ao mesmo tempo em que se estruturava esta nova institucionalidade para o planejamento e orçamento público, havia uma crescente da perspectiva liberal sobre o Estado brasileiro, refletida na desestatização e desmonte de áreas importantes para o planejamento, com destaque a áreas de infraestrutura como energia e transporte. Na medida em que os instrumentos setoriais são superados pelo planejamento estratégico nacional, surge a necessidade em estruturar o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) por meio da promulgação da Lei no 10.180/2001.

Este sistema é responsável por elaborar planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; formular o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios, com vistas à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas (Cardoso Junior, 2020).

O PPA veio a ser transformado em outros três importantes marcos alguns visando melhorias para a estrutura do planejamento e orçamento e outros representando retrocessos

que empataram o desenvolvimento da seguridade social nos moldes delimitados pela CF. O primeiro marco a ser discutido é o Decreto 2829/98¹¹, promulgado após o fracasso dos planos plurianuais do governo Collor e FHC que foram elaborados por meio da estrutura do antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Esse decreto viabiliza uma perspectiva gerencialista para o PPA, estabelecendo que tanto o planejamento quanto orçamento devem ser estruturados por programas.

O segundo marco importante para a formação do atual modelo de planejamento da união é a Portaria 42/1999¹² do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que estabeleceu o modelo de divisão das ações governamentais como função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Outro fator importante dessa portaria é a divisão em programas finalísticos, programas de gestão de políticas públicas, programas de serviços programas de serviços ao estado e programas de apoio administrativo.

O terceiro marco histórico a ser considerado nas transformações do PPA e do financiamento é a Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que delimita à LDO a função de estabelecer o controle de recursos de acordo com o planejamento acordado e o orçamento disponível. Essa lei cria limites para os gastos com a seguridade social em todos os níveis governamentais, sendo um instrumento importante para impedir os gastos com pessoal no âmbito federal, estadual e municipal. Portanto, a LRF diminuiu consideravelmente a capacidade de intervenção pelo Estado e de ampliação dos gastos sociais, enfraquecendo a capacidade de universalização das políticas sociais e permitindo a apropriação financeira pelo capital. Recentemente foi aprovada a Lei Complementar 200/2023 que traz algumas novas atribuições na LRF, alterando as metas fiscais que terão intervalos de tolerância de acordo com o Produto Interno Bruto (PIB).

De acordo com Salvador (2010), a LRF modificou partes nas peças orçamentárias da União, estados, Distrito Federal e municípios, incluiu na LDO um Anexo de Metas Fiscais que acaba por funcionar como um limitador dos gastos voltados a área social, visto que dentro das metas não existe nenhum parâmetro de gastos a cumprir pelo governo, explicitando a ideia de que uma gestão eficiente é aquela em que os recursos do fundo público são utilizados para honrar as dívidas com os credores e não alocados para as políticas de seguridade social, visto que não existem metas voltadas a diminuição da desigualdade

¹¹ Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

¹² Atualizada por meio da Portaria SOF no 37, de 16 de agosto de 2007, Portaria SOF n° 41, de 18.08.2008, e pela Portaria SOF n° 54, de 04.07.2011.

social e nenhuma delimitação de recursos para a área, além disso, caso a meta proposta de superavit primário não seja cumprida, o governo é obrigado a reduzir despesas discricionárias como os gastos sociais não obrigatórios.

Apesar disso, nota-se a evolução dos processos de planejamento e orçamento do Estado durante os anos, com o aperfeiçoamento dos instrumentos legais reforçando a importância do PPA para o desenvolvimento econômico e social quando utilizado com fins políticos de expansão das políticas sociais, se caracterizando como o principal guia programático para as ações do poder público. A estruturação do PPA é decisiva para o planejamento governamental, a partir de um plano robusto são garantidos resultados esperados, logo, o instrumento se caracteriza como uma importante ferramenta para garantir o planejamento e financiamento da política de assistência social com a própria PNAS estabelecendo a necessidade de que haja neste a correspondência dos princípios e concepções do SUAS.

A partir da década de 1990, o planejamento no Brasil passou por uma reconfiguração significativa, influenciada pelas reformas neoliberais¹³ que promoveram a redução do papel do Estado na economia, a privatização de empresas estatais, e a abertura comercial. Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) foi institucionalizado pela Constituição de 1988 como um instrumento fundamental para assegurar a continuidade das políticas públicas, conectando o planejamento de médio prazo ao orçamento público.

O PPA organiza o planejamento orçamentário estratégico de médio prazo por meio de Diretrizes, Objetivos e Metas que se desdobram em programas e ações com estimativas de valores para o período de 4 anos, que futuramente devem ser confirmadas nas LOAs do período.

De acordo com Cardoso Júnior (2023) essa nova estrutura visava assegurar a continuidade das políticas públicas, mesmo em meio a mudanças administrativas, e foi acompanhada por uma ênfase crescente na gestão pública orientada para resultados. No entanto, a implementação desse modelo enfrentou desafios, como a rigidez fiscal, a fragmentação das políticas e a dificuldade de adaptação das estruturas burocráticas tradicionais.

Nas páginas seguintes deste capítulo serão analisadas as estruturas e especificidades de cada PPA construído após a publicação da PNAS, e introduzidas as discussões iniciais

¹³ O neoliberalismo pode ser entendido como um projeto político e econômico que visa a redução do papel do Estado na garantia de direitos sociais, promovendo a mercantilização e privatização de políticas públicas como a assistência social, saúde, educação e previdência.

sobre a Assistência Social e seu financiamento por cada um dos governos do período de 2004 até 2024, para no capítulo 3 serem analisadas com mais profundidade, além de estabelecer um comparativo de dados orçamentários.

2.2 - Assistência Social nos Planos 2004 - 2007 e 2008 - 2011 (Governo Lula)

Segundo Sgorlon (2006) os anos de governo Lula (2003-2010) se caracterizaram como o período de maior alocação orçamentária para a política de assistência social, principalmente no que tange a transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família, o que contribuiu significativamente para a redução da pobreza no Brasil. Além disso, o programa promoveu um aumento dos postos de trabalho formais e dos salários, apesar de não ter contribuído para uma redução significativa das desigualdades sociais. Pode-se afirmar que apesar da expansão do financiamento dos serviços socioassistenciais, este crescimento foi limitado em comparação com os recursos destinados à transferência de renda.

Após tomar posse, em 2003, o presidente Lula respondeu a pressão popular e convocou a IV Conferência Nacional de Assistência Social que durante o período FHC havia sido delimitada para ser realizada de quatro em quatro anos, potencializando novamente a participação social e abrindo margem para uma possível garantia do caráter participativo no planejamento das políticas públicas, estabelecendo um dos momentos mais propícios para a consolidação da política de Assistência Social desde a consolidação da CF.

O PPA 2004-2007 relativo ao primeiro governo de Lula é intitulado “O Plano Brasil de Todos” e pode ser considerado o primeiro a destacar o Estado como peça fundamental para o crescimento econômico e para o desenvolvimento social da nação. São destacadas em suas linhas a necessidade de criação de empregos e distribuição de renda para realizar transformações estruturais na sociedade. Foi inovador em sua elaboração e conteúdo estratégico, reforçando a importância do planejamento como instrumento inerente ao desenvolvimento, criando um ambiente propício para a participação social e demonstrando uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. No que concerne à política de Assistência Social, esse PPA foi o primeiro a levar em consideração os princípios da LOAS, possibilitando a efetivação da política de Assistência Social por meio da articulação com as demais políticas setoriais para a universalização dos direitos sociais.

São três macro objetivos que estruturam esse PPA: Mega Objetivo I: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; Mega Objetivo II: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; Mega

Objetivo III: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, sendo representados em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. A Assistência Social perpassa todos os macros objetivos, porém aparece de forma mais objetiva no primeiro objetivo, em que se expressa a necessidade de garantir maior equidade social no país propondo o fim do clientelismo e assistencialismo, sendo composto por 10 desafios:

1. Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo a inserção social e a cidadania;
2. Promover o acesso universal e com qualidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência);
3. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos;
4. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular;
5. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade e de mobilidade urbana com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente;
6. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos;
7. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão social;
8. Promover a redução das desigualdades de gênero;
9. Promover a redução das desigualdades raciais;
10. Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação (BRASIL, 2004, p.15)

Esse PPA se baseia em cinco dimensões prioritárias. Dentre elas, a dimensão social:

objetiva a inclusão social e a redistribuição de renda que são direitos fundamentais para a cidadania e a garantia ao acesso a serviços públicos como a seguridade social e a educação. Prioriza, ainda, os setores mais vulneráveis da população que vive em condições de extrema pobreza. Sua implementação se dará em diferentes âmbitos complementares, seja no fortalecimento dos direitos aos serviços sociais, bem como no acesso a serviços de previdência, assistência, saúde, educação, capacitação, transporte coletivo, habitação, saneamento, segurança pública, cultura, esporte, lazer, geração de emprego e renda e melhoria nas condições de trabalho (Brasil, 2004, p.12.)

Diante disso, a Assistência Social é constantemente destacada como um dos principais mecanismos para o desenvolvimento social do país. Durante os primeiros anos de execução do plano (PPA 2004-2007), é possível notar um crescimento expressivo nos recursos do FNAS, além disso o macro objetivo de inclusão social previa no PPA que este receberia grande parte da fatia dos recursos federais, cerca de 56% do orçamento da união distribuídos nas áreas citadas anteriormente. A maior parte desses recursos foram utilizados para financiar programas de transferência de renda como o Bolsa Família, que tinha como uma das

principais metas o alcance de 12 milhões de famílias em situação de pobreza, cerca de 47 milhões de pessoas (2004-2007).

Já o Programa Fome Zero, que pretendia erradicar a fome no país - uma das principais promessas eleitorais de Lula para seu primeiro mandato – tinha como objetivo alcançar cerca de 50 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza com insegurança alimentar, sendo lançado no início de 2003 junto ao Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA). No final de 2003 o programa foi incorporado ao MDS com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pasta que incorporou o Programa Fome Zero e adotou programas específicos como o Programa de Restaurantes Populares; Programa Nacional de Banco de Alimentos; Carteira Indígena; Programa Cartão Alimentação; Programa de Aquisição de Alimentos; Agricultura Urbana e Programa de Educação Alimentar e Nutricional.

Este PPA é significativo para a política de Assistência Social por ser o plano vigente durante a consolidação da PNAS, do SUAS e da publicação da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), responsável por estabelecer os parâmetros necessários para a criação do sistema já estabelecendo para o ano de 2006 as novas regras para os repasses financeiros. A ascensão da política de Assistência Social durante este período contribuiu para maior incorporação no governo seguinte.

Outro avanço importante no período foi a redução de idade de 67 para 65 anos para o acesso da pessoa idosa ao BPC, fato positivo, mas que entra em desacordo com o Estatuto do Idoso de 2003 que estabelece que são consideradas idosas pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

Apesar disso, Salvador (2010) aponta que o foco em acesso a direitos é contrastado pela materialização por meio das leis orçamentárias, com uma priorização da dívida pública. Os gastos com a Assistência Social apresentam um aumento considerável de 51,6% em relação ao período do PPA anterior, em termos reais, alavancados principalmente pelos benefícios de transferência de renda.

Após a criação do PBF, há uma centralidade cada vez maior dos PTR na assistência social. Em 2004, R\$ 27 bilhões de reais, ou seja, 90,72% de todo o orçamento dessa política foram gastos com esses programas focalizados na pobreza extrema. Esses valores continuaram crescendo ao longo desses últimos anos, em detrimento, da participação de outros tipos de ações da assistência social. (Couri; Salvador, 2017, p. 85).

No âmbito social, o primeiro governo de Lula foi marcado pela disputa entre a “focalização” e a “universalização” com o Ministério da Fazenda se posicionando de acordo

com a agenda neoliberal. Lula foi abandonando aos poucos o programa Fome Zero, principal pauta durante as eleições, o substituindo pelo Programa Bolsa Família, como apontado por Fagnani (2011), Lula com o Fome Zero e Bolsa Família reprisava FHC (Programa Comunidade Solidária), ignorando a luta que diversas forças políticas vinham travando pela consolidação dos avanços sociais de 1988.

Nos primeiros anos de governo houve a tentativa de aumentar a confiança dos agentes financeiros, com metas de superávit sendo colocadas como prioridade.

a mesma orientação da era FHC – controle inflacionário por meio de taxas de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público – seguiu até 2005, mantendo um ambiente econômico recessivo, que continuou colocando limites ao desenvolvimento social. Primeiro, por seus reflexos sobre o mercado de trabalho. Em 2003, a taxa de desemprego aberto atingiu o pico de 13,4%; permaneceu em níveis elevados em 2004 (11,5%) e recuou para 9,5% em 2005. O crescimento anual dos rendimentos médios reais declinou (-5,1%) em 2003; estabilizou-se em 2004; e subiu ligeiramente em 2005 (2,4%) (Fagnani, 2011, p. 47).

Em seu segundo mandato (2007-2010), o governo do presidente Lula denomina o PPA da vez (2008-2011) como “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” e dá sequência ao planejamento construído em seu primeiro governo, com ênfase na distribuição de renda e no Programa Bolsa Família (PBF) buscando estabelecer uma renda mínima para a parcela mais vulnerável da população articulando com o BPC, fomentando o mercado interno pelas crescentes taxas de consumo, o programa também descreve a necessidade de consolidação do SUAS, expandindo territorialmente a presença do Estado em todas as regiões do Brasil, por meio principalmente da rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e outros equipamentos da política.

São destacadas três questões prioritárias no PPA de 2008-2011: Agenda Social, O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o alcance de dez objetivos delimitados: Promover a inclusão social e a redução das desigualdades; Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional; Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação

tecnológica; Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos e Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

A Agenda Social além de enfatizar a distribuição de renda busca o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, cultura e segurança pública priorizando a parcela mais vulnerável da sociedade e visa integrar as políticas, priorizando o desenvolvimento social e econômico do país.

O cofinanciamento aos CRAS foi ampliado com a meta de levar a PSB aos municípios mais vulneráveis do país como demonstrado no programa de número 1384 - (Proteção Social Básica) que traçava o objetivo de “Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Além disso, a PSE também foi destacada por meio de ações voltadas a crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados, aumentando a importância dos CREAS nos territórios e com presença em um dos programas do PPA: Programa 0068 - Erradicação do trabalho infantil que possuía o objetivo de “Retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos”, a PSE também aparece com um programa específico de número 1385 com o objetivo de “Aumentar o alcance da Seguridade Social brasileira não contributiva, pautando-se pela concretização de atenções socioassistenciais de proteção social especial, visando promover a redução de risco pessoal e social em decorrência da exposição a situações de extrema vulnerabilidade”. (Brasil, 2007, p.324).

De acordo com o relatório de avaliação do PPA 2008-2011, publicado em 2012, o programa 1384 - Proteção Social Básica foi medido a partir de quatro indicadores, o primeiro “Razão entre o Número de Serviços Ofertados pela Proteção Social Básica e o Número de Benefícios Pagos (unidade)” demonstra um crescimento comparado com os dados de 2006, passando de 0,28 para 0,63 em 2011, o segundo indicador foi “Taxa Anual de Crescimento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social para a Pessoa com Deficiência (%)”, a taxa prevista para o ano de 2011 era de 6,14 e o alcançado foi 7,26 demonstrando crescimento em comparação aos 6,76 de 2006, o terceiro indicador “Taxa Anual de Crescimento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social para Pessoa Idosa (%)” apresentou queda segundo as observações do relatório:

A Taxa Anual de Crescimento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social para Pessoa Idosa apresentou queda nos últimos cinco anos. Em 2006, o crescimento registrado foi de 9,98%, em 2010 atingiu 5,32% e no ano de 2011 alcançou o percentual de 3,98%. A diminuição do

crescimento pode ser explicada em parte pela melhoria da economia brasileira no período recente, bem como na melhoria do processo de concessão e de fiscalização. Além disso, fatores internos como as limitações impostas para as despesas com diárias e passagens aéreas dificultaram o procedimento operacional regular na concessão dos benefícios, o que contribuiu para um decréscimo da taxa do indicador ainda mais acentuada do que o estimado em 2011. Dessa forma, o resultado final do PPA 2008-2011 foi abaixo do previsto de 6,77%. (Brasil, 2012, p. 263)

O último indicador deste programa foi “Taxa de Cobertura de CRAS para Famílias com Renda Familiar Per Capita de até 1/2 Salário-Mínimo Cofinanciados com Recursos Federais (%)” o índice previsto para 2011 era de 100,00 não sendo alcançado, mas chegando próximo da meta com 97,20.

O Programa 0068 - Erradicação do Trabalho Infantil possui apenas um indicador Taxa de Trabalho Infantil (percentagem) e não apresenta índices para o ano final da gestão contando com a seguinte observação: “Está sendo reforçado as ações de ampliação da identificação do trabalho infantil, com o cadastramento dessas crianças e adolescentes e preenchimento dos campos específicos de trabalho infantil no Cadastro Único, relativo à situação trabalho infantil.”

Salvador (2010) destaca que no período de 2000 a 2007 a subfunção assistência à criança e ao adolescente já apresentava decréscimo real de 64,7%, saindo de R\$ 1.386,61 milhões, em 2000, para R\$ 447,33 milhões, em 2007, principalmente pelo congelamento dos valores da bolsa PETI.

O Programa com resultados mais contraditórios foi o 1385 - Proteção Social Especial que traz quatro indicadores, o primeiro “Porcentagem de Crianças e Adolescentes Institucionalizados por Motivo de Pobreza Reintegradas às suas Famílias (%)” não demonstra índices para 2011 acompanha a observação: “Tais dados sugerem um avanço tanto no processo de reintegração das crianças e adolescentes institucionalizados por motivo de pobreza mas não foi ainda apurado.”, o segundo “Taxa de Cobertura dos Pisos de Proteção Social Especial: Piso de Transição de Média Complexidade; Piso de Alta Complexidade I; e Piso de Alta Complexidade II (%)” não alcançou os índices previstos e a explicação do governo é de que:

No que diz respeito aos serviços da proteção social especial de alta complexidade, destaca-se que em 2012 está aprovada a expansão dos serviços o que ampliará a cobertura do Piso de Alta Complexidade. Em relação ao PTMC, ressalte-se que, para se praticar a ampliação da cobertura é necessário desencadear o processo de transição do PTMC, série histórica de cofinanciamento de serviços especializados de proteção social especial de média complexidade. (Brasil, 2012, p. 264).

De acordo com o mesmo relatório de avaliação do PPA 2008-2011, publicado em 2012 os dois últimos indicadores do programa 1385 - Proteção Social Especial são “Taxa de Implantação dos Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias em Municípios com Mais de 100 mil Habitantes (%)” o único que se aproximou da meta prevista chegando a 98,01 da meta de 100,00 e “Taxa de Reordenamento dos Serviços da Proteção Social Especial (%)” que não chegou a ser apurado: “Esse índice não foi apurado devido à falta de dados que permitam tal apuração”

Mesmo com avanços, o segundo mandato de Lula se mostra contraditório quando analisamos com atenção os recursos disponibilizados para a Assistência Social, que recebeu a menor porcentagem (cerca de 8%) do OSS no período, com grande parte deste orçamento sendo destinado para os programas de transferência de renda, demonstrando a prioridade em focalizar ações da política para a população mais vulnerável e de certa forma dando continuidade ao modelo assistencialista por se opor aos princípios de universalidade da política, porém, foi inovador ao associar a política econômica à política social, buscando elaborar e implementar políticas econômicas socialmente orientadas, e políticas sociais economicamente orientadas. (Salvador, 2010)

2.3 - Assistência Social nos Planos (2012 - 2015) e (2016 – 2019) (Dilma e Temer)

O governo da presidenta Dilma (2011 a 2014) manteve e expandiu programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, continuando os esforços iniciados durante o governo de seu antecessor, porém enfrentou problemas políticos e econômicos como o desfinanciamento progressivo no orçamento da assistência social, de acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Esse déficit¹⁴ fiscal crescente criou limitações significativas na capacidade de expandir e fortalecer a assistência social em um momento em que a demanda por serviços sociais estava em constante crescimento, a Portaria n° 36 de 25

¹⁴ Segundo o Manual de Comunicação da Secretaria De Comunicação (SECOM) do Senado Federal o termo Déficit é considerado “Em contabilidade, é um excesso de pagamentos em relação às receitas. Nas finanças públicas, fala-se em déficit orçamentário quando as despesas são superiores à arrecadação, e em déficit da balança comercial quando o valor total das importações é superior ao total das exportações. Nas contas do governo, o déficit pode ser considerado déficit primário (inclui as receitas e as despesas do governo, não consideradas as financeiras) e déficit nominal (que considera também as financeiras).”
Fonte: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/deficit>

de abril de 2014¹⁵ já no final de seu mandato estipulava o que seria o futuro do orçamento da política.

O PPA (2012 a 2015) mantinha metas relativas ao social e trazia a mensagem “Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade e Mais Participação”, dando a entender que seria um período de continuação com melhorias, buscando promover o acesso universal às políticas de seguridade social e no âmbito da Assistência Social em específico, o governo tinha como missão o fortalecimento do SUAS e seus equipamentos, com o desafio de integrar serviços e benefícios, potencializando a busca ativa de públicos ainda não presentes no BPC por exemplo.

O programa mais específico sobre a política de Assistência Social é o 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a previsão de um montante designado de R\$ 152,8 bilhões, alguns dos objetivos são:

0282 - Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.(MDS);

0370 - Ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente. (MDS);

0371 - Conceder benefícios assistenciais a indivíduos que atendam aos critérios estabelecidos na legislação, contribuir para a integração entre os benefícios assistenciais e os serviços da rede socioassistencial e das demais políticas setoriais e qualificar a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e dos benefícios eventuais. (MDS). (BRASIL, 2012, p. 25).

Algumas das metas para o programa 2037 são respectivamente: Aprimorar a gestão territorial dos CRAS, de forma a assegurar a articulação entre o trabalho social com famílias e a oferta de serviços de proteção básica no território; Fortalecer e incrementar a rede de Proteção Social Básica, induzindo o acompanhamento das famílias em situação de extrema

¹⁵ A portaria trás procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, foi revogada pela portaria nº2.362, de 20 de dezembro de 2019.

pobreza definidas pelo Plano Brasil sem Miséria; Elevar o número de CREAS prestando atendimento especializado a mulheres em situação de violência; Induzir os municípios com mais de 100 mil habitantes a organizarem a gestão da rede de serviços de acolhimento; Elaborar e difundir orientações técnicas e protocolos intersetoriais sobre atendimento especializado a crianças e adolescentes em situação de violação física, psicológica e abuso e exploração sexual; Criar condições para ampliar a cobertura dos beneficiários na faixa etária de 0 a 18 anos no Programa BPC na Escola; Instituir novos critérios de manutenção do BPC, para compatibilizar o benefício com o contrato de aprendizagem profissional e a situação inicial de trabalho do beneficiário; Ampliar as informações socioeconômicas sobre os beneficiários do BPC, por meio de sua inclusão no CadÚnico, visando analisar a focalização, a cobertura do benefício e o perfil do beneficiário; Conceder o BPC para 302.297 Pessoas com Deficiência em situação de extrema pobreza (Plano Brasil sem Miséria), até 2015; Conceder o BPC para 144.715 Pessoas Idosas em situação de extrema pobreza (Plano Brasil sem Miséria), até 2015. (BRASIL, 2012).

Dilma buscou em seu planejamento para o SUAS ampliar os CRAS e CREAS, com ênfase nos equipamentos e serviços referentes proteção social especial, mas buscando integrar os serviços e benefícios e iniciando um processo de divisão equalitária dos recursos, sendo o primeiro governo a repensar a hegemonia orçamentária dos programas de transferência de renda, porém, após a implementação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) o desequilíbrio no orçamento volta a se fazer presente.

Apesar da pretensão de expansão da cobertura do SUAS, sempre presente nos planos plurianuais realizados pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a inexistência de vinculação de recursos para o financiamento dos serviços socioassistenciais corrobora com a continuidade da preponderância dos programas de transferência de renda, como o PBF, sobre a consolidação da política de assistência social. Sempre se sobressaindo e demonstrando uma contínua focalização em um público específico contrariando os princípios estabelecidos para a Assistência Social na CF de 1988, o PBSM entra na mesma dinâmica, se consolidando como o “slogan” do âmbito social no governo de Dilma, visando a garantia de renda para a população abaixo do nível de pobreza e ao mesmo tempo estabelecer uma inclusão produtiva.

O Plano Brasil sem miséria (PBSM) é criado sete anos depois da aprovação da PNAS, em um contexto onde a implementação do SUAS é um processo consolidado, já com serviços socioassistenciais em todos os municípios brasileiros. No rastro do Programa Bolsa Família (PBF), o PBSM reúne todo o esforço estratégico operacional do governo Dilma para focalizar a pobreza. E, dessa forma, tornando-se central para o campo social aos olhos da presidenta, donde se note a vinculação direta do Plano ao gabinete

presidencial, assim como foi o Programa Fome Zero, com o presidente Lula. (Silva, 2019, p.419)

Silva (2019) explica que o PBSM acabou se tornando focalizado como o próprio PBF, possuindo uma dinâmica gerencialista com vistas à maximização do princípio de menor custo-benefício possível, envolvendo entidades do terceiro setor, o Plano buscava uma ação intersetorial para as ações do governo, mas findou por ser interprogramático.

Mesmo com estas contradições o SUAS se estruturava pouco a pouco e discussões sobre financiamento, controle social, processos de capacitação, novas tecnologias de informação, gestão do trabalho, revisão sistemas de avaliação e monitoramento eram presentes com o enfoque em consolidar a PNAS como uma política de Estado, com o governo da presidenta Dilma reordenando a PSE e produzindo diversos materiais de orientação técnica que visavam qualificar os serviços, integrando-os aos programas e benefícios.

O relatório de avaliação do PPA 2012-2015 possui descrições e análises bem estruturadas sobre os resultados dos programas propostos no plano. Sobre o programa 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o mais específico sobre a política de assistência social é possível constatar que os indicadores relacionados a PSB e PSE tiveram ligeiras melhoras comparando com índices de 2009/2010 (anos utilizados para comparação) como por exemplo o indicador “Percentual de CRAS com IDCRAS igual ou superior a 6” que passou de 53,16% para 68,07% no período de 2010 a 2014 (BRASIL, 2015). Os objetivos do programa demonstram tímida melhoria, sem alcançar ou ultrapassar as metas estabelecidas para o período.

Em meio a um cenário mundial de crise econômica do capitalismo, baixo índice de exportação no país e uma série de decisões duvidosas como a construção da usina de Belo Monte por exemplo, inicia-se, em 2013, um período de manifestações provocadas pelo aumento da tarifa dos ônibus no estado de São Paulo, se tornando o ponto de partida para um descontentamento geral com o governo potencializado pela operação lava jato que trouxe à tona casos de corrupção e alimentou a extrema direita que estabeleceu uma investida contra o partido dos trabalhadores.

O governo Dilma deu continuidade a característica marcante dos governos Lula em aumentar as transferências de renda para estimular o consumo no país, porém, como apontado por Gentil (2017) embora a transferência de renda tenha se expandido nos últimos

anos, os programas e benefícios ainda registram baixa magnitude (1,2% do PIB nos anos 2011-2014).

Isto demonstra que a política social ancorou-se em programas de diminuto impacto sobre a despesa orçamentária (alvo permanente da política fiscal), em função da limitação às populações-alvo (pobres e miseráveis) e do tipo de instrumento priorizado (renda monetária mínima) (Gentil, 2017, p.19).

Aos poucos a presidenta Dilma foi perdendo o apoio no Congresso e a mídia conservadora regia a insatisfação da classe média brasileira resultando no início do processo de impeachment de Dilma Rousseff no dia 2 de dezembro de 2015, quando o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha justificou que Dilma havia cometido crime de responsabilidade pela prática das chamadas “pedaladas fiscais”.

Em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados autorizou a instauração do processo de impeachment de Dilma por 367 votos a favor e 137 contra, concretizando a manobra golpista patrocinada pela mídia e a burguesia nacional e tornando Michel Temer presidente do Brasil iniciando um período sombrio para a seguridade social e seu financiamento com uma nova ascensão do neoliberalismo.

Após o golpe de 2016, Michel Temer assume o poder realizando uma gestão entreguista e neoliberal marcado pelo grande crescimento na dívida pública como observado Pochmann (2018) “a Dívida Líquida Consolidada do Setor Público saltou de 39,2%, em maio de 2016, para 52% do PIB em fevereiro de 2018, isto é, a elevação de 32,6% acumulados em 21 meses (ou 1,4% ao mês)”, fato que desmascara o movimento golpista da época visto que o aumento na dívida pública foi um dos principais motivos que resultaram no impeachment de Dilma: “Entre dezembro de 2010 e maio de 2016, último mês do governo Dilma, a Dívida Líquida Consolidada do Setor Público passou de 38% para 39,2% do Produto Interno Bruto (PIB), o que revelou aumento acumulado em 65 meses de 3,2% (ou 0,05% ao mês).” (POCHMANN, 2018).

Destaca-se nesse período o desfinanciamento do repasse de recursos do cofinanciamento para a execução dos serviços socioassistenciais a estados e municípios e a criação da Emenda Constitucional 95, conhecida como “Teto de gastos” e “PEC do fim mundo” que congela os gastos públicos com limitação explícita do orçamento para as despesas primárias, por vinte anos deixando de fora o pagamento da dívida pública.

Salvador (2020) destaca que no período de 2016 a 2019 houve um pequeno crescimento no orçamento da assistência social (5,4%), garantido pelo BPC e Bolsa Família com o orçamento fiscal e da seguridade social, apresentando um crescimento real de somente

2,6% acima do IPCA e as despesas com juros e encargos da dívida pública crescendo 8,5 vezes mais.

A EC 95 impacta diretamente o MDS na gestão dos serviços, programas e benefícios com uma violenta redução do repasse de recursos financeiros pela União para o custeio da política.

Além disso este foi um período de retrocesso para a Assistência Social visto a criação do Programa Criança Feliz, que reforça o apelo ao terceiro setor fora dos aspectos estabelecidos pela LOAS e o SUAS enquanto prioridade do Estado na oferta de serviços, programas e projetos. Entre tantos equívocos, o programa também serviu para reforçar o primeiro-damismo, a muito combatido por trabalhadoras/es da Política de Assistência Social, com destaque ao Serviço Social, ao ter Marcela Temer como embaixadora. (Silva, 2020)

Já no ano de 2017 iniciou-se uma movimentação visando o corte orçamentário das políticas de seguridade social:

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou no dia 19 de julho de 2017 por meio da Resolução nº 12/2017 a Proposta Orçamentária da Assistência Social no valor de R\$ 59 bilhões para 2018, contudo, o Ministério do Planejamento determinou o limite de R\$ 900 milhões para toda a rede de serviços e programas na área. Não havendo proposta da SNAS para o Ministério do Planejamento, sob a justificativa do teto insuficiente. (Duarte; Oliveira, 2018, p. 9).

O processo de consolidação do SUAS pautado pelos governos petistas é claramente interrompido por Temer, com cortes das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (cerca de 543 mil pessoas) e de beneficiários do BPC, além disso, houve a reestruturação do MDS que, em 2016, se uniu ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, se tornando Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

O PPA de Temer traz a mensagem “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social” e diferente dos planos anteriores não demonstrava com clareza o planejamento para a política de Assistência Social, mas em suas linhas passava a ideia de que iria continuar com o compromisso de fortalecimento do SUAS de forma similar aos petistas a partir do Programa (2037): Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a diretriz norteadora visando a “Garantia de acesso com qualidade aos serviços de assistência social, por meio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.” (BRASIL, 2015, p. 58).

Três objetivos específicos são vinculados a este programa, o primeiro sendo manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal; o segundo

qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedê-lo à pessoa idosa e à pessoa com deficiência, fortalecer as estratégias de inclusão dos beneficiários nos serviços socioassistenciais e nas demais políticas e contribuir no aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais pelos estados, municípios e DF e o terceiro fortalecer e qualificar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os mecanismos democráticos de participação e controle social.

Também é possível encontrar um programa específico para o PBF: Programa (2019) - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais com a diretriz norteadora visando o combate à pobreza e redução das desigualdades, promovendo o acesso equitativo aos serviços públicos e ampliando as oportunidades econômicas no campo e na cidade. Este programa possui quatro objetivos específicos, sendo o primeiro reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda, o segundo reforçar e qualificar o acesso com equidade das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos direitos sociais básicos por meio de articulação com políticas sociais, prioritariamente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, o terceiro aperfeiçoar e consolidar o modelo federativo de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais e o último fortalecer o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal como instrumento de articulação de políticas sociais para famílias de baixa renda.

A partir deste norte o governo teve como ação ampliar a cobertura dos serviços de média complexidade no território brasileiro e buscou criar conexões fortes com Organizações da Sociedade Civil (OSC), por meio de parcerias financiando instituições sem fins lucrativos retomando a terceirização da área para estas organizações e flertando novamente com os princípios assistencialistas presentes no passado da política, retirando a responsabilidade do Estado e a entregando de bandeja para a sociedade civil.

Temer também seguiu a dinâmica de seus antecessores sobre a criação de um programa vinculado a assistência que fosse emblemático para o período, nesse caso foi o contraditório o Programa Criança Feliz (PCF), implementado sem discussões, estudos e debates prévios e instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, encabeçado pela primeira-dama Marcela Temer, demonstrando o retorno do primeiro damismo para a Assistência Social, o programa é descrito da seguinte maneira:

O programa fortalece a trajetória brasileira de enfrentamento da pobreza com redução de vulnerabilidades e desigualdades e potencializa a integração do acesso à renda com inclusão em serviços e programas. Renova, ainda, os compromissos do Brasil com a atenção às crianças com deficiência beneficiárias do BPC e suas famílias e também às crianças privadas do

convívio familiar, em serviços de acolhimento, e suas famílias. (BRASIL, 2017, P.10).

O PCF acaba por reforçar o ideário familista dentro da PAS, responsabilizando-as pela situação que se encontram, esperando que as famílias sejam excepcionais no cuidado e proteção de seus membros principalmente crianças, desconsiderando alguns importantes fatores nesta equação como os diversos formatos ou modelos com as quais as famílias se estruturam em nosso país, as condições de vulnerabilidade e riscos envolvendo os territórios e comunidades e principalmente a questão cultural a qual as famílias estão inseridas.

São atendidas prioritariamente gestantes e crianças, de 0 a 6 beneficiárias de Programas de Transferência de Renda por meio de visitas domiciliares periódicas para orientações quanto aos cuidados e estímulos necessários, para um “melhor” desenvolvimento da criança, jogando a responsabilidade quase por inteira do cuidado aos filhos, reforçando assim o patriarcado por meio de ações de caráter disciplinador, inclusive indo contra as ideias vigentes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e do PAIF.

Porém, o curto período de governo Temer teve como marco a Emenda à Constituição PEC nº 241/2016 também conhecida como Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União responsável por estabelecer limites para as despesas primárias destinadas aos três poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) impactando todos os serviços públicos essenciais e de manutenção da máquina estatal, mas deixando de fora a manutenção da dívida pública. O NRF, ataca diretamente os recursos vinculados à Assistência Social, congelando os gastos sociais por 20 anos, destaca-se que operações financeiras e de amortizações da dívida pública não foram limitadas por esta Emenda.

A Emenda compromete todo o funcionamento do SUAS, impactando diretamente na oferta dos serviços socioassistenciais, esvaziando a política e interrompendo os avanços obtidos nos últimos anos, no ano de 2018 a proposta orçamentária surgiu com princípios totalmente contrários aqueles estabelecidos no II Plano Decenal de Assistência Social que previa a expansão da política, por meio deste processo a EC se consolida como o ponto inicial do desfinanciamento da Assistência Social, agravado durante os anos de Bolsonaro no poder.

Durante o período do governo de Temer também foi notável o esvaziamento de equipes nas áreas de gestão da política, incluindo o corpo do MDS, além de um enfraquecimento do CNAS com decisões importantes sendo tomadas sem a participação das instâncias de controle social.

No relatório de avaliação referente ao PPA 2016 – 2019 o programa 2037 - “Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” traz como mensagem para o período o seguinte texto:

No período 2016-2019 a implementação da política de Assistência Social concentrou seus esforços na consolidação e qualificação dos serviços, benefícios e da rede de unidades prestadoras de serviços, visando ampliar sua efetividade no enfrentamento da pobreza, vulnerabilidades e riscos sociais. A gestão empreendeu um grande esforço visando à manutenção dos serviços nos níveis existentes, apesar dos constrangimentos decorrentes da situação econômica e fiscal, inclusive nas esferas subnacionais, também responsáveis pelo cofinanciamento das ações. Nessa conjuntura, restaram prejudicadas grande parte das metas que visavam expandir as ações e, em decorrência, implicavam em aumento dos gastos. Provavelmente, esse permanecerá como um dos principais desafios a serem enfrentados nos próximos anos. Ao longo da vigência do PPA 2016-2019, seu monitoramento revelou a necessidade de ajustes no programa, principalmente em razão de que alguns atributos, previstos em 2015, não levavam em consideração o cenário econômico e fiscal enfrentado pelo País nesse período, inclusive nas demais esferas da federação. (Brasil, 2019, p. 115).

O relatório não demonstra como em relatórios anteriores os comparativos em porcentagem sobre os objetivos dos programas, sem demonstrar dados convincentes descreve como os três objetivos: Ações de Proteção Social Básica e Especial; o Benefício de Prestação Continuada (BPC); e a qualificação da gestão do SUAS e os mecanismos de participação e controle social foram administrados durante a gestão.

2.4 - Assistência Social no PPA 2020 - 2023 (Governo Bolsonaro)

Tais movimentações do governo golpista de Michel Temer abriram margem para o sucessor Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018 com pautas neoliberais e similares ao fascismo que deu continuidade a contrarreforma social proposta por Temer.

O orçamento aprovado pelo CNAS foi de R\$ 2,6 bilhões, mas o Ministério do Planejamento aprovou apenas R\$ 1 bilhão, evidenciando que a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o planejamento governamental não estava contemplando integralmente os valores aprovados para a assistência social, o que representava um desrespeito do governo federal às instâncias democráticas legalmente garantidas, ainda mais com a Portaria 2.362/2019 permitindo a equalização de recursos ao Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) com base na disponibilidade orçamentária anual resultando em pagamentos menores em relação ao acordado pelo CNAS e na redução de recursos destinados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O PPA de Bolsonaro foi intitulado como “Planejar, Priorizar, Alcançar” e é introduzido enfatizando a busca de uma recuperação gradual da economia brasileira e consolidação das condições para o desenvolvimento do País, mantendo a premissa de ajuste fiscal e das contrarreformas estruturais.

Na apresentação do documento já é anunciado que a demanda social por políticas públicas é crescente, mas os recursos orçamentários e financeiros são insuficientes para o atendimento de tais demandas em sua totalidade. Na apresentação do plano de governo, Jair Bolsonaro diz que todos os brasileiros terão seus direitos preservados. Talvez fosse necessário dizer que os brasileiros a quem ele se refere no plano de governo não são as/os trabalhadoras/es, que são as/os primeiras/os a sofrer as duras consequências do contingenciamento. (Salvador; Penante, 2022, p. 553).

No âmbito da política de Assistência Social o programa central é o Programa (5031): Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS (MCid) que possui como Objetivo “Garantir Serviços e Benefícios Socioassistenciais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais, com respeito à diversidade de públicos e territórios”, e a Meta de “Ampliar para 70% a cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais” (Brasil, 2019, p. 55).

Outro programa presente que abarca a Assistência Social é o Programa 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas que possui como objetivo aliviar a pobreza por meio da garantia de renda e da promoção de acesso a serviços de educação, saúde e assistência social visando a meta de atendimento a 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial.

Importante citar a continuidade de Bolsonaro sobre o viés assistencialista iniciado por Temer com o PCF presente no Programa 5024 - Atenção integral à primeira infância com o objetivo de promover atenção integral a gestantes e crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida e meta visando o acompanhamento de 3 milhões crianças beneficiadas, desde a gestação até os 6 anos.

Este plano é perceptivelmente esvaziado em comparação aos outros PPAs e apresenta uma visão economicista com simplificação dos dados e ausência das concepções dos projetos propostos, além disso se nota uma diminuição considerável no número de projetos vinculados a Assistência Social, com esses projetos apresentando apenas um objetivo e uma meta a serem alcançadas, bem diferente dos últimos planos citados que possuíam cerca de quatro objetivos para cada projeto e inúmeras metas, não incluindo também os indicadores e iniciativas específicas para cada programa.

As diretrizes apontadas pelo PPA (2020-2023) estão em consonância com a proposta de Estado Mínimo dentro do escopo neoliberal, de redução dos gastos públicos, privatização dos serviços públicos e valorização da liberdade de mercado (que garante à classe trabalhadora apenas o direito de vender sua força de trabalho e gastar o seu salário no consumo dos serviços que garantem as condições de reprodução da força de trabalho). Às/aos filhas/os das/dos trabalhadoras/es destina-se a educação voltada para o trabalho, à classe rica as portas das universidades permanecem abertas. A moral burguesa é reafirmada nestas diretrizes que colocam “as famílias de posses” em foco, garantindo-lhes a liberdade de defender suas propriedades privadas. (Salvador; Penante, 2022, p. 555).

Durante o segundo ano de governo o país entra em estado de calamidade devido a pandemia de Covid-19 estabelecendo um cenário caótico no país devido a gestão falha de enfrentamento ao vírus.

Foi determinada uma medida de isolamento social com fins de combater o aumento da contaminação que acabou por demonstrar as contradições sociais brasileiras, com a classe média cumprindo o estipulado por suas facilidades e privilégios e a classe trabalhadora tendo que enfrentar cotidianamente o perigo de contágio para manter sua renda.

Fortes impactos econômicos e sociais surgiram com taxas de desemprego aumentando exponencialmente forçando o governo a tomar providências sobre a situação e aprovando a Emenda Constitucional nº 106 de 7 de maio de 2020¹⁶:

Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. [...] Parágrafo único. O Ministério da Economia publicará, a cada 30 (trinta) dias, relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas no período de vigência do estado de calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional. (Brasil, 2020)

A emenda cria um orçamento específico para o enfrentamento da pandemia com cerca de R\$ 370 bilhões para esse fim, sendo criado o Auxílio Emergencial, envolto de disputas e problemáticas:

O governo encaminhou para o Congresso Nacional a proposta de auxílio emergencial no valor de apenas R\$ 200,00 por três meses a ser pago em razão do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Somente após pressão dos movimentos sociais no âmbito da sociedade civil organizada e a atuação dos partidos de oposição ao Governo Bolsonaro, o

¹⁶ Conhecida também como “Orçamento de Guerra” a EC 106 autoriza o Banco Central a adquirir títulos no mercado secundário das instituições financeiras privadas a pretexto de alavancar a economia ou mitigar os efeitos nefastos da pandemia. (Marinho, 2020, p.205)

valor do auxílio foi elevado para R\$ 600,00, com a aprovação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. (Salvador, 2020, p. 11).

Outro marco controverso de Jair Bolsonaro foi a criação do Programa Auxílio Brasil no ano de 2021 pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro já visando as eleições que viriam no ano seguinte, utilizando-se das bases do PBF, mas sem estratégias específicas e uma formulação que entrega ter sido feita às pressas sem estudos e planejamento próprios e sem haver articulação do mesmo com os serviços socioassistenciais.

Os critérios de inserção no Auxílio Brasil são semelhantes aos do Bolsa Família, contudo, é dado destaque à “simplificação da cesta de benefícios” para emancipação das famílias, alcance da autonomia e superação da vulnerabilidade social. Esses aspectos estavam fortemente presentes na teoria do programa Bolsa Família e constituíram os principais desafios do processo de implementação. A teoria do Auxílio Brasil permanece priorizando as mulheres gestantes e nutrizas, tal como no Bolsa Família, porém a fundamentação é diferente: em vez do reconhecimento do aumento de famílias monoparentais e das dificuldades vividas pelas mulheres chefes de família, o benefício pode ser visto como uma “compensação” por essa condição. O público-alvo, como o Bolsa Família, também é formado por crianças e adolescentes e é proposto que o benefício financeiro Auxílio Criança Cidadã possa ser utilizado para ampliar a “oferta do atendimento de crianças em creches”, em uma indução do seu uso para pagamento de creches privadas. O baixo acesso à educação básica e às creches públicas não é considerado, o que limita a inclusão produtiva, bem como sua articulação com as políticas de educação e sua expansão, sabendo-se que mulheres com crianças (especialmente na primeira infância) enfrentam maiores dificuldades para inserção no mercado de trabalho. O estímulo ao desempenho “científico e tecnológico de excelência” de crianças, adolescentes e jovens também é uma medida pretendida pelo Auxílio Brasil a partir de benefícios específicos. No entanto, não há clareza na teoria do programa sobre como essa mudança será alcançada. As famílias com direito ao benefício Auxílio Criança Cidadã são aquelas em situação de pobreza (renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00) e extrema pobreza (renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00) e em “regra de emancipação”. (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023, p. 9).

O planejamento e as ações do governo de Jair Messias Bolsonaro demonstram uma relação implícita com o mercado privado, realizando um trabalho em prol da constituição de um cenário de Estado Mínimo no Brasil, dando continuidade aos trabalhos do ex-presidente Temer, inclusive desmantelando as políticas da seguridade social e ignorando os impactos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19.

Em relação à política de assistência social, principal porta de acesso dos direitos socioassistenciais e de programas de transferência monetária para o segmento pauperizado da classe trabalhadora, percebemos uma considerável elevação dos valores da Assistência Social de 2019 para 2020. Aumentaram em 329% os valores pagos, em função do auxílio emergencial. Os gastos com a Assistência passam de 100 bilhões para 432 bilhões, dos quais, 309,5

bilhões correspondem ao Auxílio Emergencial, ou seja, 71%. (Behring; Jaumont; Silveira; Nascimento, 2021, p.144).

O período do governo Bolsonaro, contraditoriamente é o momento em que os recursos da “Função Orçamentária 8 - Assistência Social” mais crescem, em grande parte pelo Auxílio Emergencial, criado sem a consulta ou participação dos conselhos de assistência social e sem pactuação nas comissões intergestoras (CIT e CIB).

O BPC e os PTR também receberam boa parte do orçamento enquanto o montante designado aos serviços da PSB e PSE regrediram ano após ano

Ao longo de todo governo Bolsonaro o PBF não teve ajuste de seus benefícios, ao passo que, com a instituição do Auxílio Brasil, o valor médio dos benefícios aumentou de R\$ 189,00 para R\$400,00. Já em 2021 o governo acionou estratégias para garantir o financiamento desse ajuste, com a aprovação da chamada PEC dos precatórios, indo contra seus próprios argumentos liberais de não contrair endividamento público para financiar programas sociais. Ao longo de 2022, outros expedientes responderam às táticas político eleitoreiras para financiar novos aumentos no valor do Auxílio Brasil, como a aprovação da PEC Kamikaze (Emenda Constitucional 123). Enquanto isso, as equipes do SUAS enfrentavam toda sorte de complexidade no atendimento e gerenciamento de demandas insufladas pelo aumento da pobreza, da fome e das novas condutas relativas ao Auxílio Brasil, em equipamentos arrasados pela devastação do governo Bolsonaro. (Silva; Mauriel, 2023, p.105)

Vale a pena destacar que o período do governo Bolsonaro foi o único período em que há a ausência de anexos dos relatórios avaliativos que abordam os resultados dos programas relativos à Assistência Social.

3. ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS PLANOS PLURIANUAIS

De acordo com as contextualizações históricas prévias dos Planos Plurianuais de cada governo a partir da instituição da PNAS, este capítulo iniciará um comparativo de dados orçamentários presentes nos planos e analisará a implementação da política em cada um dos planos, utilizando indicadores próprios da PNAS para a análise será estabelecido um debate crítico sobre o financiamento da Assistência Social e a forma com a qual ela é introduzida no planejamento federal. Além disso será explorado o novo Plano Plurianual (2024-2027) referente ao terceiro mandato do presidente Lula construído durante a elaboração deste trabalho, sucederá de uma análise sobre as pretensões do governo sob a política de Assistência Social e um debate sobre o futuro do SUAS para os próximos anos.

3.1 Comparação Orçamentária da PNAS no Período de 2005 a 2023

Para a análise orçamentária da Função 08 - Assistência Social, foram organizadas tabelas para cada um dos anos que envolvem o período escolhido para este trabalho (2004-2024), retirando os dados do primeiro e último ano deste período para melhor análise, visto que em 2004 a PNAS estava sendo implementada e que o SUAS se consolidou de fato no ano de 2005 junto a Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, responsável por aprovar a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB SUAS), e o ano de 2024 também foi retirado pois até o momento da conclusão deste trabalho os dados orçamentários ainda não foram concretizados.

Como demonstrado nos Quadro 1 e 2 foram agrupadas as ações referentes a duas categorias de grande importância para a política, benefícios e serviços, com a intenção de entender o desdobramento do Orçamento referente a Assistência Social nestes dois principais âmbitos. Nota-se que foram selecionados apenas os serviços e benefícios cofinanciados pela Federação.

Quadro 1 – Ações Orçamentárias Referentes aos Benefícios

Benefícios	Anos
0561 - Pagamento da Renda Mensal Vitalícia por Idade	1974-1995

0565 - Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	1974-1995
0886 - Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social	2005-2008
0573 - Benefício de Prestação Continuada (BPC) - LOAS	1996-2024
09JB - Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	1996-2015
006O, 099A, 0B19, 21DP e 8442 - Programa Bolsa Família	2005-2024

Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)
Elaboração Própria

Quadro 2 - Ações Orçamentárias Referentes aos Serviços

Serviços	Anos
2556 - Serviços de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente	2005-2006
2559 - Serviço de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa	2005
2561 - Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência	2005
2A61 - Serviços Específicos de Proteção Social Básica	2006-2011
20B8 - Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos	2008-2011
2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	2005-2013
2383 - Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	2005-2010
8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas	2008-2011
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica	2006-2018
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	2006-2018
2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	2006-2018
20V5 - Ações Complementares de Proteção Social Básica	2013-2018
219E - Ações de Proteção Social Básica	2019-2023
219F - Ações de Proteção Social Especial	2019-2023
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	2006-2018
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial	2006-2018

Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
Elaboração Própria

A partir desta catalogação inicial, foi construída a Tabela 1 por meio dos dados orçamentários cedidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), demonstrando em cada ano do período estudado a quantia em milhões autorizada versus o pago para benefícios e serviços bem como a execução de cada ano.

Tabela 1 - Comparativo entre Benefícios e Serviços FNAS (2005-2023), em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ano	Benefícios			Serviços		
	Autorizado	Pago	Execução	Autorizado	Pago	Execução
2005	27.288,08	27.235,33	100%	975,56	906,40	93%

2006	31.543,94	31.252,28	99%	2.949,14	2.098,00	71%
2007	35.320,85	35.261,42	100%	2.508,19	2.006,78	80%
2008	38.998,62	38.972,67	100%	3.380,35	2.578,84	76%
2009	44.829,59	43.867,56	98%	3.576,60	2.892,55	81%
2010	49.974,59	49.948,50	100%	3.562,19	2.854,82	80%
2011	53.282,65	52.826,95	99%	3.588,24	3.156,48	88%
2012	60.663,52	57.712,78	95%	4.952,45	3.518,56	71%
2013	63.736,92	60.542,81	95%	5.063,10	3.672,50	73%
2014	67.737,68	65.161,13	96%	4.627,23	3.122,69	67%
2015	69.745,70	67.294,01	96%	4.234,50	2.307,93	55%
2016	72.366,74	71.389,33	99%	3.630,63	2300,72	63%
2017	76.060,65	74.327,96	98%	3.023,02	2677,01	89%
2018	76.050,60	73.171,99	96%	2.475,21	2233,53	90%
2019	77.891,39	74.937,45	96%	3.237,00	3232,43	100%
2020	78.478,99	75.497,70	96%	1.750,75	1724,32	98%
2021	80.735,80	77.513,27	96%	1.238,68	1226,38	99%
2022	85.735,36	81.959,28	96%	1.375,19	1002,40	73%
2023	94.472,77	89.481,77	95%	2.335,58	2224,57	95%

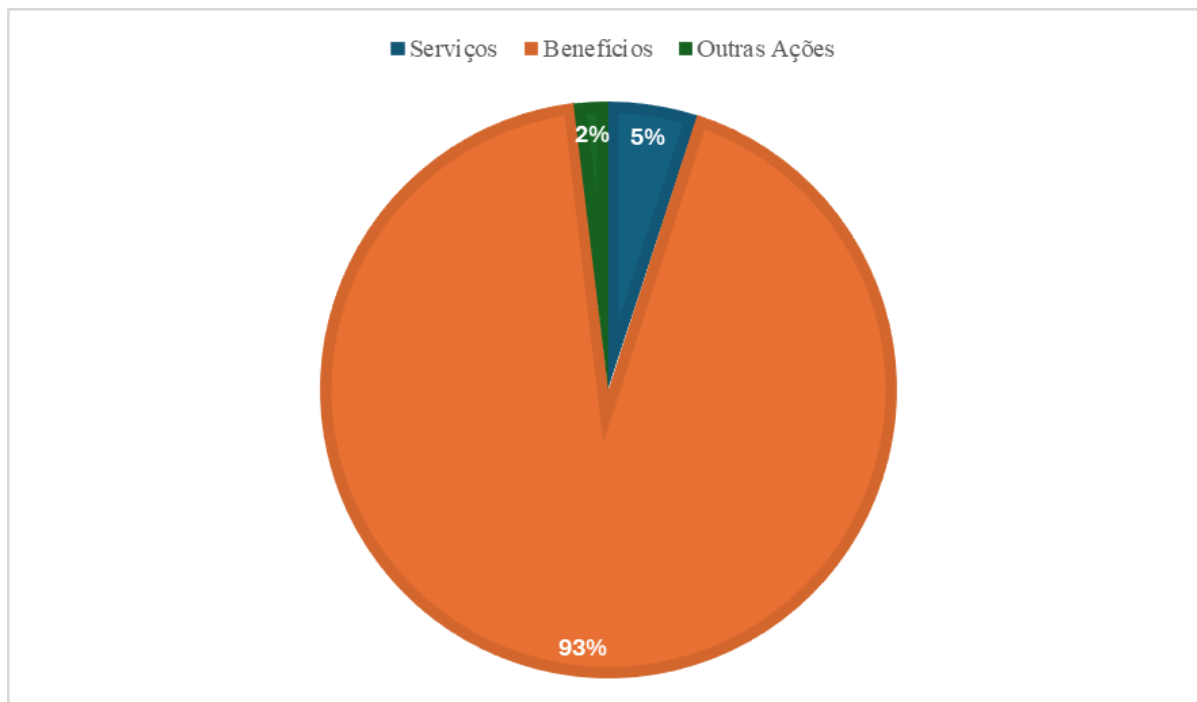
Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Elaboração Própria

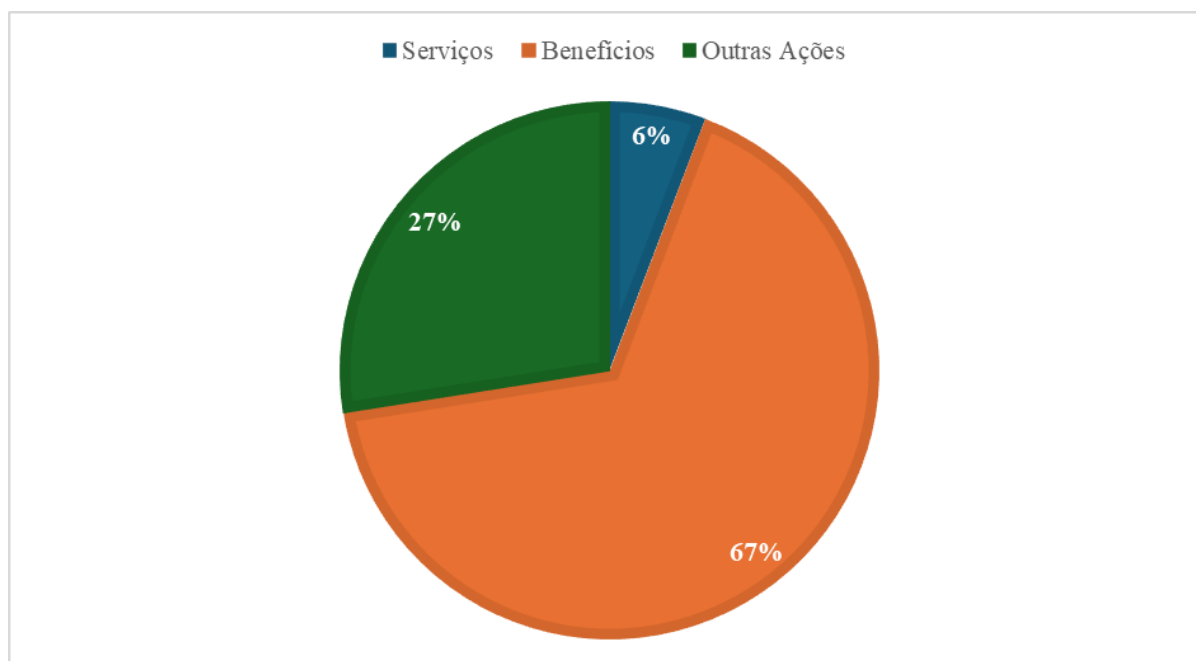
Analisando os dados da tabela é possível constatar dois períodos, o primeiro sendo considerado como fase de estruturação do SUAS, com os valores autorizados para benefícios e serviços aumentando e um segundo momento em que é perceptível um grande desequilíbrio na execução orçamentária dos serviços, especialmente a partir do ano de 2014 onde se inicia um processo de desfinanciamento contínuo que se intensifica em 2020.

Em contraste, os benefícios demonstram crescimento contínuo, impulsionado principalmente pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegurado por meio do art. 203, V, da Constituição, que estabelece a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso (65 anos) que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme o artigo. 20 da Lei nº 8.742, de 1993 (LOAS).

No Gráfico 1, construído para análise do orçamento referente no período do PPA referente ao primeiro governo de Lula é possível analisar a diferença de participação entre benefícios e serviços, com 93% sendo utilizada para as ações referentes aos benefícios.

Gráfico 1 – Orçamento FNAS no período de 2005 a 2007

Já o Gráfico 2, referente ao PPA do segundo governo Lula é possível constatar um período de expansão do SUAS, com aumento do quantitativo distribuído para a categoria intitulada “Outras Ações” com ações referentes a construção de equipamentos, capacitação e contratação por exemplo.

Gráfico 2 – Orçamento FNAS no período de 2008 a 2011

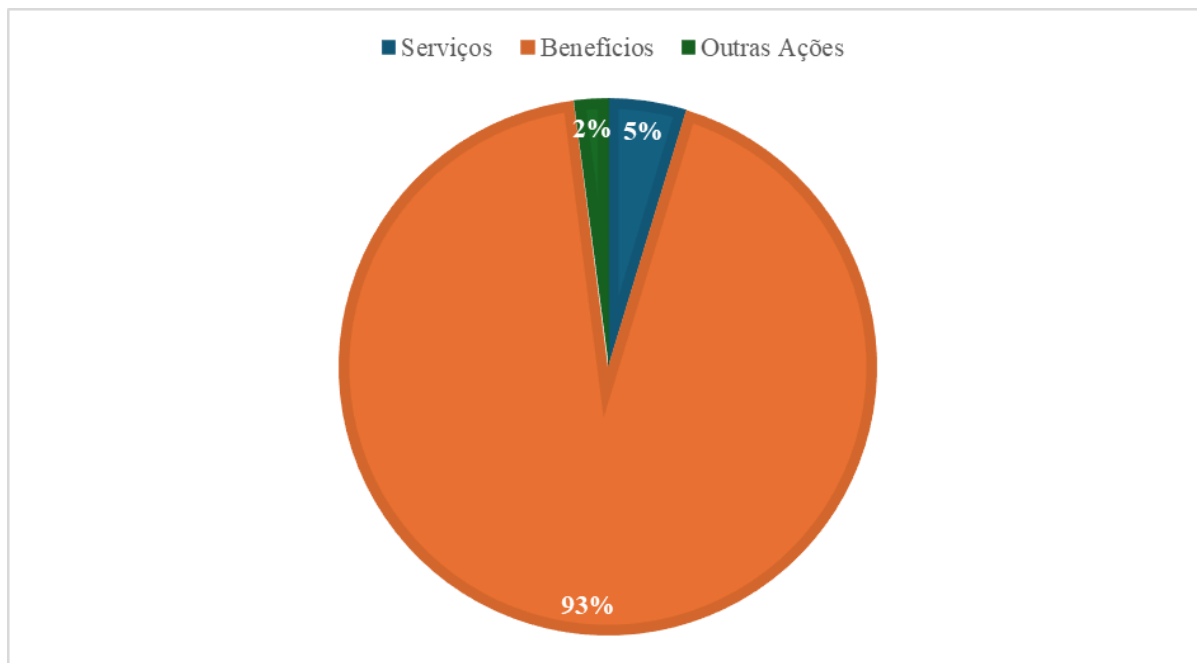
A análise dos PPAs e do orçamento referente a assistência social a partir de 2005, revela uma prioridade crescente na expansão de benefícios de transferência de renda, benefícios que desempenharam um papel crucial na redução da pobreza e promoção da inclusão social neste período. No entanto, essa priorização resultou em uma discrepância significativa na alocação de recursos entre os benefícios e os serviços socioassistenciais, como o PAIF, o SCFV e o PAEFI.

A Portaria MDS nº 36 de 25 de abril de 2014¹⁷ pode ser considerada como um dos primeiros motivos para este cenário visto que foi responsável por suspender temporariamente o repasse de recursos do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para os Estados, Distrito Federal e Municípios, bloqueando os repasses para os entes que possuíam receita em caixa e priorizando o repasse aos entes com menor saldo, com a promessa de que o repasse de recursos seria retomado quando o somatório dos saldos vinculados aos serviços fosse menor que a quantia referente a doze meses de repasse. Já no ano de 2016 o orçamento da política é impactado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecido como Novo Regime Fiscal, responsável por congelar por vinte anos as despesas primárias, impactando diretamente os recursos destinados aos serviços socioassistenciais.

¹⁷ Dispõe acerca dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, e dá outras providências.

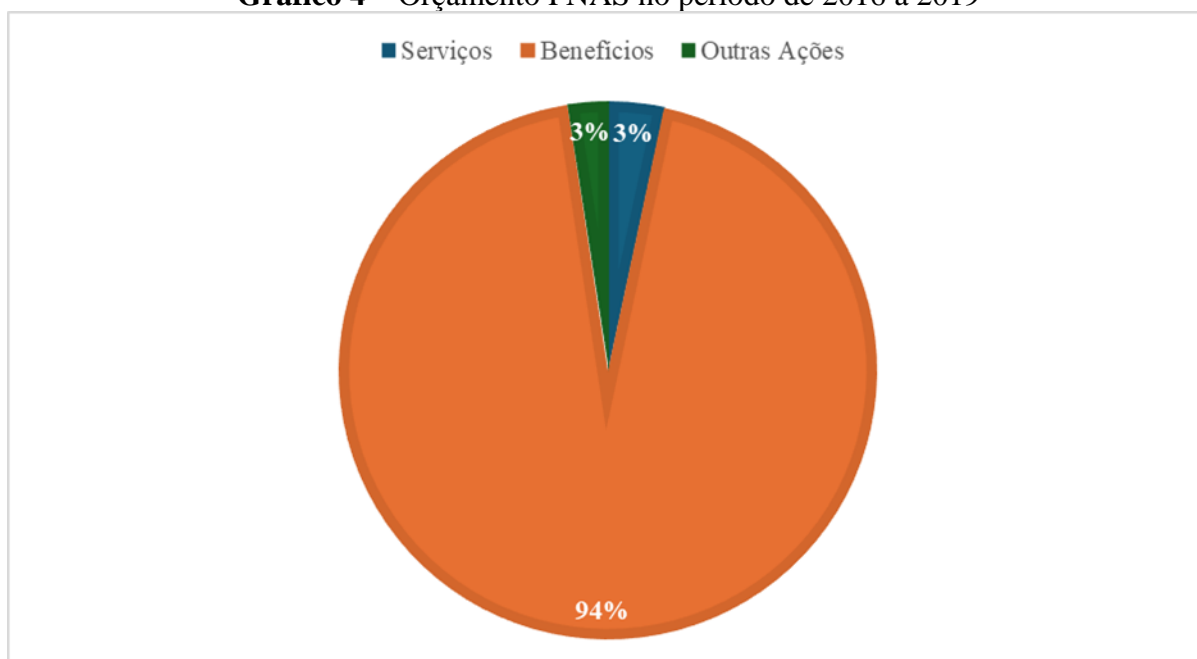
O Gráfico 3, referente ao período do PPA da presidenta Dilma Rousseff demonstra a disparidade do período com os benefícios retomando patamares de 93% e os serviços demonstrando uma queda na participação em comparação ao último período analisado.

Gráfico 3 – Orçamento FNAS no período de 2012 a 2015



Já no Gráfico 4, referente ao período do golpe que empossou Michel Temer os dados apresentados são de diminuição ainda mais explícita na participação dos serviços dentro do FNAS.

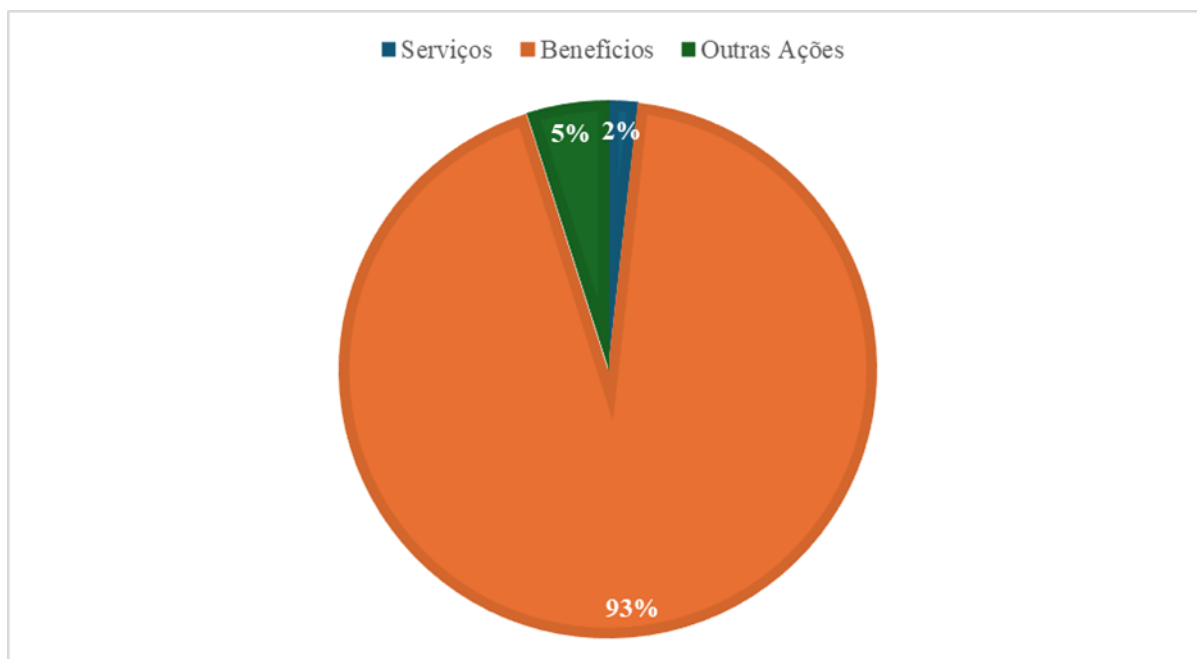
Gráfico 4 – Orçamento FNAS no período de 2016 a 2019



Além dos desafios enfrentados pelo Novo Regime Fiscal de 2016, discutidos anteriormente neste trabalho, um dos motivos preponderantes para a considerável diminuição no montante do orçamento no período de 2020 até 2022 veio por meio da publicação da Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019, do Ministério da Cidadania¹⁸, responsável por reduzir os repasses mensais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os municípios, com uma redução de 30 a 40% nos primeiros meses de 2020, criando um cenário de insegurança orçamentária e de desfinanciamento para os Serviços, sem passar pelo aval da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas) e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Por fim, o Gráfico 5 remete aos resultados do PPA referente ao governo de Jair Bolsonaro com diminuição da participação dos serviços, com a menor porcentagem em todos os períodos analisados.

Gráfico 5 – Orçamento FNAS no período de 2020 a 2023



Na Tabela 2, disponibilizada pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é

¹⁸ Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

demonstrada a série histórica do orçamento disponibilizado para o Programa Bolsa Família no período de 2004 a 2024 por meio das ações que compõem o programa, que são respectivamente: 006O - Transferência de Renda diretamente as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (LEI N° 10.836, DE 2004); 099A e 0B19 - Auxílio a família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de Saúde e combate as carências nutricionais (LEI N° 10.836, DE 2004); 21DP - Transferência de Renda relativa aos Benefícios e Auxílio do Programa Auxílio Brasil (LEI N. 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021) e 8442 - Transferência direta e condicionada de renda as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Tabela 2 - Série histórica do orçamento disponibilizado para o PBF no período de 2004 a 2024 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação		006O	099A	0B19	21DP	8442	Total
Ano		Benefícios					
2004	Orçamento	12.156,79	2.470,53	0,00	0,00	0,00	14.627,32
	Executado	12.019,20	2.470,53	0,00	0,00	0,00	14.489,73
	%	98,87%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	99,06%
2005	Orçamento	12.355,83	2.760,65	3.105,81	0,00	0,00	18.222,29
	Executado	12.164,93	2.760,65	3.105,81	0,00	0,00	18.031,39
	%	98,45%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	98,95%
2006	Orçamento	16.639,31	5.544,41	0,00	0,00	0,00	22.183,73
	Executado	15.639,52	4.765,38	0,00	0,00	0,00	20.404,91
	%	93,99%	85,95%	0,00%	0,00%	0,00%	91,98%
2007	Orçamento	22.677,86	0,00	0,00	0,00	0,00	22.677,86
	Executado	22.677,86	0,00	0,00	0,00	0,00	22.677,86
	%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2008	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	26.154,82	26.154,82
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	26.090,35	26.090,35
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	99,75%	99,75%
2009	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	27.731,90	27.731,90
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	27.731,90	27.731,90
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
2010	Orçamento	0,00	0,00	0,00%	0,00%	30.205,53	30.205,53
	Executado	0,00	0,00	0,00%	0,00%	30.205,53	30.205,53
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
2011	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	35.391,43	35.391,43
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	35.274,73	35.274,73
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	99,67%	99,67%
2012	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	40.853,84	40.853,84
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	40.853,84	40.853,84
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
2013	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	45.119,52	45.119,52
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	45.119,52	45.119,52
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
2014	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	47.113,50	47.113,50
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	47.059,08	47.059,08
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	99,88%	99,88%

2015	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	45.238,81	45.238,81
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	44.905,14	44.905,14
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	99,26%	99,26%
2016	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	41.442,45	41.442,45
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	41.442,45	41.442,45
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
2017	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	39.779,87	39.779,87
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	39.592,93	39.592,93
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	99,53%	99,53%
2018	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	40.538,95	40.538,95
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	40.538,95	40.538,95
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
2019	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	43.133,43	43.133,43
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	43.133,43	43.133,43
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
2020	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	27.508,30	27.508,30
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	24.037,01	24.037,01
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	87,38%	87,38%
2021	Orçamento	0,00	0,00	0,00	9.268,07	19.603,62	28.871,69
	Executado	0,00	0,00	0,00	9.195,06	19.602,25	28.797,31
	%	0,00%	0,00%	0,00%	99,21%	99,99%	99,74%
2022	Orçamento	0,00	0,00	0,00	126.002,54	0,00	126.002,54
	Executado	0,00	0,00	0,00	125.097,53	0,00	125.097,53
	%	0,00%	0,00%	0,00%	99,28%	0,00%	99,28%
2023	Orçamento	0,00	0,00	0,00	99.882,98	70.851,38	170.734,36
	Executado	0,00	0,00	0,00	99.844,67	70.851,38	170.696,06
	%	0,00%	0,00%	0,00%	99,96%	100,00%	99,98%
2024	Orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	176.386,62	176.386,62
	Executado	0,00	0,00	0,00	0,00	117.462,21	117.462,21
	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	66,59%	66,59%
Total	Orçamento	63.829,79	10.775,59	3.105,81	235.153,59	757.053,97	1.069.918,76
	Executado	62.501,51	9.996,56	3.105,81	234.137,26	693.900,72	1.003.641,87
	%	97,92%	92,77%	100,00%	99,57%	91,66%	93,81%

Fonte: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)

Com os dados da Tabela 2 se evidencia um crescimento expressivo no orçamento do PBF nos primeiros anos após a sua criação, refletindo a priorização do programa como uma ferramenta central dos governos petistas para a redução da pobreza e desigualdade social no Brasil. A partir de 2015, nota-se uma tendência de estabilização e, em alguns anos, leve redução dos recursos, o que pode ser associado aos impactos de crises econômicas e políticas de austeridade fiscal.

Após 2019, a tabela 2 demonstra um forte desfinanciamento do programa que segue até 2022, ano de eleições nacionais, indicando o uso político do Auxílio Brasil pelo governo Bolsonaro.

A transição do Bolsa Família para o Auxílio Brasil representou não apenas uma mudança de nome, essa manobra reflete uma utilização estratégica das políticas de transferência de renda para fins eleitorais, caracterizada por um aumento temporário dos repasses em um contexto de campanha política, sem garantir a continuidade das melhorias a longo prazo, com a problemática de abrir portas para o cadastro de unipessoais no Cadastro Único, dando continuidade a formatação do Auxílio Emergencial criado durante a pandemia de Covid-19.

Além disso, a alteração estrutural do programa, sem um planejamento integrado e respaldado pelo PPA do período, sugere uma desvinculação das diretrizes do SUAS, enfraquecendo os mecanismos de gestão integrada de serviços e benefícios que são fundamentais para o funcionamento do sistema.

Em 2023 ocorre uma nova transição, marcada pela retomada do PBF com a reintrodução das condicionalidades como a frequência escolar e a vacinação infantil, instrumentos importantes para garantir o acesso às políticas de educação e saúde e mecanismos de acompanhamento familiar que estavam presentes na configuração original do programa.

No entanto, para que essa retomada seja efetivada, é crucial assegurar a integração efetiva entre transferências de renda e os serviços socioassistenciais e o aprimoramento contínuo das estratégias de gestão integrada, como proposto pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda.

Assim, os PPAs referentes ao período de 2005 a 2023 refletiram uma política que, embora eficaz na expansão de benefícios de transferência de renda, foi incapaz de manter o equilíbrio com a rede de serviços, o desfinanciamento dos serviços socioassistenciais, principalmente no período entre 2014 e 2022 afetou diretamente a capacidade do SUAS de lidar com a complexidade da questão social nos territórios.

A transferência de renda, sem uma gestão integrada com serviços, se torna insuficiente para garantir uma proteção social plena que promova autonomia e inclusão social, expondo a população vulnerável a riscos e desafios que os benefícios isoladamente, não conseguem resolver.

3.2 O que se espera da PNAS no PPA 2024-2027

Durante o ano de 2022 enfrentamos um período de eleições turbulento devido os embates políticos entre os participantes, representado principalmente pela candidatura de

Luís Inácio Lula da Silva, retornando a disputa política novamente e pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro que buscava sua reeleição.

Após dois turnos de votação conturbados com conflitos políticos e incluindo o uso da Polícia Rodoviária Federal para tentar impedir eleitores nordestinos de realizarem seus votos, Lula novamente é eleito Presidente da República, instaurando um clima de vitória da democracia, porém com ressalvas devido á vantagem apertada no percentual de votos e ao cenário fascista sob o qual Bolsonaro imbuiu o país em seus quatro anos de governo, deixando uma responsabilidade para o novo presidente de não apenas reestruturar o país economicamente e estruturalmente mas também de reconquistar a confiança de seu povo. Além disso, o congresso eleito segue sendo majoritariamente neoliberal, forçando negociações políticas para a continuidade do governo.

Enquanto este trabalho estava sendo construído foi publicado o PPA de 2024-2027 referente ao terceiro governo do presidente Lula, aprovado pelo Congresso Nacional no dia 14/12/2023, o plano volta a ter a participação popular em sua concepção, fato que não acontecia desde o PPA de 2016, sendo “elaborado com a mais ampla participação de todos os tempos, dentro e fora do governo” (Brasil, 2023) e intitulado de Plano Plurianual Participativo que contou com a plataforma digital Brasil Participativo, desenvolvida com o apoio da Dataprev, da comunidade Decidim-Brasil, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e da Universidade de Brasília (UnB), gerida pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República (SNPS/SGPR) e pelo e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

A plataforma recebeu durante o período de 11 de maio e 16 de julho propostas de conselhos participativos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades e a população em geral contando com cerca de 400 mil pessoas participando ativamente do processo, porém os primeiros estágios da construção desta metodologia foram as reuniões do Fórum Interconselhos importantes para a reestruturação de conselhos que estavam inativos e desmobilizados, e que depois geraram plenárias estaduais em todo o país que contaram com transmissões online.

Após este período e o fim do processo de consulta pública pela plataforma foram selecionadas 50 propostas mais votadas em âmbito geral e as 20 propostas mais votadas por cada um dos 37 Ministérios para serem incorporadas ao PPA ou para outros encaminhamentos. Os cinco programas mais votados pelos brasileiros foram 1. Enfrentamento da emergência climática com 20.534 votos; 2. Atenção primária à saúde com 20.427 votos; 3. Atenção especializada à saúde com 18.786 votos; 4. Promoção do trabalho

digno, emprego e renda com 16.316 votos e 5. Turismo, esse é o destino com 15.246 votos, mostrando que as prioridades da população perpassam as questões ambientais, de saúde e econômicas.

De acordo com o relatório final da plataforma lançado no ano de 2023 o MDS recebeu um total de 405 propostas específicas e um número de 24.024 votos distribuídos entre elas, a proposta mais votada foi relativa à aprovação do mínimo de 1% da Receita Corrente Líquida para o financiamento do SUAS (PEC 383/2017) com um número de 4854 votos, pauta deixada de lado nos debates do congresso nacional.

Seis prioridades foram definidas para encaminhar as ações do governo e a priorização do orçamento Combate à fome e redução das desigualdades; Educação básica; Saúde: atenção primária e especializada; Neoliberalização, trabalho, emprego e renda; Novo PAC; e Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática

O PPA foi dividido em três eixos com a área social possuindo um eixo específico para si: “Políticas sociais e de garantia de direitos” descrito como:

As políticas sociais e de garantia de direitos englobam programas que são diretamente conectados aos objetivos estratégicos do eixo 1, mas que também contribuem para os outros eixos. Essas políticas estão relacionadas com os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição brasileira. São considerados direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Ao garantir esses direitos fundamentais, o país poderá avançar na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e que promove o bem-estar de todos, sem preconceitos e qualquer forma de discriminação. Os programas ligados às políticas sociais e de garantia de direitos serão apresentados a seguir, cada um com uma breve contextualização e seus objetivos geral e específicos. (Brasil, 2023, p.126).

Existem 41 programas disponibilizados neste Eixo e o primeiro programa relacionado a Assistência Social é intitulado como “Bolsa Família: proteção social por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas” que tem como objetivo principal a redução da pobreza por meio da transferência de renda e do fortalecimento de acessos a serviços de educação, saúde e assistência social, se desdobrando em quatro objetivos específicos: Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio da transferência direta de renda; Contribuir para ampliar o acesso à educação e a permanência na escola de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); Contribuir para ampliar o acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e de mulheres beneficiárias do Bolsa Família e Ampliar o número de municípios

brasileiros que recebem os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF).

O programa mais próximo das diretrizes oficiais da PNAS é o “Proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” muito semelhante a programas dos planos anteriores dos governos petistas que visavam consolidar o SUAS no território brasileiro qualificando os serviços socioassistenciais. O objetivo geral deste programa visa o fortalecimento e ampliação do acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais às famílias e pessoas em situações de vulnerabilidade, riscos pessoais e sociais e violações de direitos, contribuindo para a redução das desigualdades e a inclusão socioeconômica. Cinco objetivos específicos são pautados:

1. Manter, qualificar e ampliar os serviços e programas de proteção social básica ofertados às famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social;
2. Manter, qualificar e ampliar os serviços e programas de proteção social especial ofertados às famílias e pessoas em situação de risco social, violência e violação de direitos;
3. Promover a proteção e o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida;
4. Aprimorar a gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para reduzir o tempo de concessão dos benefícios, agilizando o acesso dos requerentes;
5. Fortalecer e qualificar a gestão do SUAS e os mecanismos democráticos de participação e controle social. (BRASIL, 2023, P.138)

Dois outros programas são construídos visando o aperfeiçoamento da plataforma do Cadastro Único, importante ferramenta para a política de Assistência Social, respectivamente: Inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade no Cadastro Único e produção de informações e conhecimento para políticas sociais que possui como objetivos Identificar e incluir famílias em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único e produzir informações e conhecimento para a promoção do acesso às políticas sociais e seu aprimoramento; Prover as políticas públicas de dados e informações atualizadas das famílias de baixa renda residentes no Brasil; Produzir estudos, dados, ferramentas informacionais, entre outros, para o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento e assistência social e de seus impactos sobre a sociedade brasileira.

O segundo programa intitulado Inclusão socioeconômica do público do Cadastro Único tem como objetivos: Inclusão socioeconômica para o público do Cadastro Único com atuação nos eixos da intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo; promover a empregabilidade da população em situação de vulnerabilidade social e fomentar o empreendedorismo.

O PPA referente ao terceiro mandato do Presidente Lula inova por trazer dinâmicas participativas em sua construção, mas peca em manter programas muito semelhantes aos planos plurianuais anteriores no âmbito da assistência social, sem novas estratégias e com metas tímidas para o que era esperado, indicando a ênfase nos programas de transferência de renda, deixando de lado novamente os serviços socioassistenciais.

Recentemente foi publicada a Portaria SOF/MPO Nº 169, de 12 de junho de 2024 que traz mudanças na Função Orçamentária 08 - Assistência Social, adicionando duas novas subfunções: 245 – Serviços Socioassistenciais e 246 – Segurança de Renda. Além disso foram alteradas as nomenclaturas de duas subfunções já existentes, a antiga 241 – Assistência ao Idoso agora é 241 – Assistência à Pessoa Idosa e a 242 – Assistência ao Portador de Deficiência se tornou 242 – Assistência à Pessoa com Deficiência, essas mudanças limpam o terreno das subfunções da assistência social e são importantes a partir do estabelecimento de uma subfunção específica para os serviços socioassistenciais, parte fundamental da política, mas esquecida durante os anos por meio da consolidação da transferência de renda como ênfase dos governos, será possível analisar de forma específica o orçamento destinado a essa área.

3.3 Novo Arcabouço Fiscal e suas implicações sobre o financiamento da Assistência Social

Um dos marcos do novo governo Lula que tem gerado diversos debates é o chamado Novo Arcabouço Fiscal (NAF) encaminhado por meio do Projeto de Lei Complementar (PLP) 93/2023 e convertido na Lei Complementar (LCP) 200/2023. O NAF surge como alternativa ao fracassado “Teto de Gastos” (EC/95) que foi responsável pelo desfinanciamento das políticas sociais.

Salvador (2024) destaca que a proposta não foi discutida com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais e sindicais, apenas com representantes do capital como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

A Lei é dividida em sete capítulos que destrincham o conjunto de medidas e metas para a instituição do novo regime fiscal, propondo mudanças na maneira de reger a LDO e por consequência as metas estabelecidas pela LOA, Salvador (2024) aponta que já no início da lei se evidencia que os limites estabelecidos são restritos aos gastos sociais do governo e

não aos gastos com juros e encargos da dívida pública. A lei se assemelha a EC/95 por limitar a expansão de gastos:

A recém-aprovada regra fiscal possui duas travas ao crescimento da despesa, que devem ser combinadas entre si: ela limita o aumento dos gastos a 70% da variação da receita do ano anterior (ou 50%, caso o governo não cumpra as metas de superávit primário). Além disso, estabelece um piso e um teto para a oscilação desses gastos: em momentos de maior crescimento da economia, a despesa não poderá elevar-se em mais de 2,5% ao ano acima da inflação. Já em períodos de contração econômica, o gasto não poderá crescer menos do que 0,6% ao ano acima da inflação. O objetivo do novo arcabouço é zerar o déficit fiscal em 2024 e produzir, a partir de 2025, resultados positivos, isto é, superávits primários. Tais metas terão um intervalo de cumprimento em percentual do PIB. O texto prevê um superávit de 0,5% do PIB em 2025 e de 1% em 2026. A meta estará cumprida se oscilar 0,25 pontos percentuais do PIB para cima ou para baixo. (Inesc, 2023, p.4).

Visando garantir a recomposição do superávit primário, o NAF é construído de forma a controlar as despesas discricionárias na área social, com as despesas limitadas a cerca de 70% das receitas do governo, dando continuidade à prática de beneficiar os rentistas da dívida pública e penalizar as políticas sociais.

O NAF acaba por dificultar as possibilidades de um horizonte de crescimento para a política de Assistência Social por criar barreiras orçamentárias para investimentos na estruturação do SUAS e seus serviços, mantendo o cenário de desfinanciamento e estagnando o funcionamento do sistema nos mesmos moldes dos antigos governos sem vistas para a recomposição de 100% dos repasses do cofinanciamento federal dos serviços.

Para um cenário ideal para o fortalecimento do SUAS apenas uma reforma tributária com princípios como taxaço de grandes fortunas e cobrança de imposto de renda sobre lucros e dividendos, além de cessar os benefícios para o setor privado.

Importante também pautar a garantia da obrigação de aplicação de no mínimo 1% da receita corrente líquida da União no Sistema Único de Assistência Social, proposto pela PEC 383/17 que segue travada sem discussões e sem vistas para aprovação no congresso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a consolidação da Constituição Federal de 1988 o Brasil adentra um período de ajuste fiscal marcado pelo **desfinanciamento** das políticas sociais, sem concretizar de fato as diretrizes estabelecidas após as tratativas da constituinte e caminhando sob uma perspectiva de um **subfinanciamento** das políticas de seguridade social. Esse processo se intensificou com a Emenda Constitucional 95 de 2016, que impôs um congelamento dos gastos públicos em áreas essenciais por 20 anos, marcando um ponto crucial no desmonte progressivo do sistema de proteção social brasileiro. A EC 95 limitou a capacidade do Estado de expandir ou mesmo manter o financiamento adequado das políticas de seguridade social, intensificando as desigualdades e comprometendo a universalidade dos direitos previstos pela Constituição de 1988.

A Política Nacional de Assistência Social é efetivada em 2004, resultando na estruturação do Sistema Único de Assistência Social junto à Norma Operacional Básica, estabelecendo pilares da assistência social em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, processo que enfrenta desafios pujantes devido a crescente do neoliberalismo a partir da década de 1990 que promoveu a privatização e a redução do papel do Estado nas políticas de Seguridade Social, direcionando recursos para o setor privado e para o pagamento de juros da dívida pública.

Ao analisar os Planos Plurianuais do período selecionado para o trabalho fica evidente a dificuldade de incorporação do Sistema Único de Assistência Social em suas linhas já que em sua maioria, os PPAs não traduzem em alocação orçamentária o reconhecimento das necessidades da política de assistência social, sendo fortemente influenciados pela lógica de **austeridade fiscal**.

Os dados apresentados pelas tabelas e gráfico desta pesquisa demonstra que após o estabelecimento do SUAS inicia-se um processo de acentuação da discrepância entre os valores financiados para serviços e benefícios gerando um desequilíbrio que compromete a eficácia da política de assistência social e contradiz princípios de suma importância como acordado pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS que afirma que a segurança de renda deve necessariamente ser associada às seguranças do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da

autonomia, estabelecendo um acesso a benefícios socioassistenciais e transferência de renda associado à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS com qualidade.

O desequilíbrio orçamentário entre estas duas importantes frentes da política comprometem a garantia dos direitos socioassistenciais, o acesso e a efetividade da rede de serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas, o desenvolvimento do protagonismo, da autonomia e a convivência familiar e comunitária.

Portanto, o desfinanciamento da assistência social junto às limitações orçamentárias impostas pelas políticas de ajuste fiscal impactou diretamente a capacidade de implementação e efetivação da PNAS, além disso, os PPAs, embora demonstrem a importância da assistência social no planejamento do governo federal, falham em garantir um financiamento condizente com as reais necessidades da população.

Como alternativas a esta realidade atualmente são de extrema importância a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 431-A/2001 - que está pronta para votação - e que propõe a destinação de 5% do orçamento da seguridade social exclusivamente para a assistência social e da PEC nº 383/2017 que propõe a destinação de 1% do orçamento geral da União para a assistência social, criando um cenário onde a política tenha uma parcela fixa e assegurada do orçamento da União, contribuindo para a estabilidade financeira do SUAS e abrindo margem para maiores investimentos nos serviços, além de assegurar o retorno de 100% do cofinanciamento federal para os municípios.

Para posteridade serão discutidos em um mestrado os efeitos do tensionamento orçamentário entre benefícios e serviços na política de assistência social.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine. Fundo público, valor e política social. São Paulo: Cortez Editora, 2021. Capítulo 4 – Polêmicas sobre fundo público, Estado de política social, p. 92 – 120.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2.ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. xix, 322 p. ISBN 8523008659.
- BOSCHETTI, Ivanete. **O SUAS e a Seguridade Social**. Caderno de Textos da V Conferência Nacional de Assistência Social. CNAS. Brasília. 2005.
- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social. *In: SER SOCIAL*, Brasília, n. 12, p. 115-144. 2009.
- BOSCHETTI, Ivanete Salete; SALVADOR, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS - Brasília, DF: MDS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 269 de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS. Resolução CIT Nº 7, DE 10 DE Setembro de 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: maio/2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
- BRASIL. NOB-RH Anotada e Comentada – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
- BRASIL. Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015 ano base 2015; Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2016.
- BRASIL. Programa Criança Feliz: A intersectorialidade na visita domiciliar; Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017.

BROTTO, Marcio Eduardo. **Assistência social: história e cultura política**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Reflexão, 2015.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira : uma equação possível?** 3.ed. São Paulo: Editora Cortez. 2008.

COSTA Delaine Martins; MAGALHÃES Rosana; CARDOSO Maria Lúcia de Macedo. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. *Cad. Saúde Pública* 39 (7) • 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT207922>

DUARTE, Fabiana Giannetti; DE OLIVEIRA, Maria Cristina. O Sistema Único De Assistência Social Pós-Golpe de 2016. *Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, v. 1, n. 1, 2018.

FREITAS, Nathalia. **A materialização do SUAS no DF: o Estado garantindo a primazia do setor privado**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília. 2011.

INESC. Orçamento e Direitos. Brasília: INESC, 2017.

INESC. Nota Técnica Reflexões sobre o PLOA 2024. Brasília: INESC, 2023.

MARINHO, Luciana de Paula. Organizando o despojo de guerra: Análise da Emenda Constitucional 106/2020. *Boletim Economia Empírica Volume I nº III*, 2020.

MATIAS-Pereira, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2009. Capítulo 16 – Função do planejamento para execução de políticas públicas.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3.ed. São Paulo: Editora Cortez. 2008.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; NUNES, Renata; MORAES, Patricia Macarini; HORST, Claudio Henrique Miranda. O Familismo na Política Social: Aproximações com as Bases da Formação Sócio-Histórica Brasileira. In: *Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, 2018.

MOTA, Ana Elizabete (org). **O mito da assistência social : ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4.ed. São Paulo: Editora Cortez. 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O orçamento público: origens, papéis e gestão. In: *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 81-103.

POCHMANN, Marcio. 2018. O silêncio da mídia ante o crescimento da dívida pública sob Temer, Rede Brasil Atual. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/o-silencio-da-midia-ante-o-crescimento-da-divida-publica-sob-temer/>

RIBEIRO, Isabela. Estado, planejamento e fundo público no capitalismo dependente brasileiro. *Revista de Política Públicas da UFMA*, v. 22, p. 465-482, 2018.

SALVADOR, Evilasio. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: TONELLI, Flávio; MARTINS, Floriano José (orgs.). **Orçamento e Políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2010. Capítulo 3 – Seção 31. O processo e ciclo orçamentário no Brasil

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: POCHMANN, M. CASTRO, J. Brasil (Orgs.). Brasil: Estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 367-388.

SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. Serviço Social & Sociedade, Número: 130, Publicado: 2017 <https://doi.org/10.1590/0101-6628.117>

SALVADOR, Evilasio; PENANTE, Ana Paula. **DAS INTENÇÕES AO PLANEJAMENTO: a orientação política do governo Bolsonaro.** Revista de Políticas Públicas da UFMA, v. 26, p. 541-561, 2022.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. **Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica.** Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.

SALVADOR, Evilasio. Ajuste fiscal e a captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016 / Gustavo Teixeira Ramos... [et al.] (orgs). — Bauru: Canal 6, 2016.

SILVA, Gabriele Ponciano da. Hegemonia neoliberal no Brasil: implicações para a política de assistência social. **Temporalis**, Brasília - DF, n.39, p. 57-69, 2020.

SGORLON, Claudiana; DAL BELLO, Marília. **Política de Assistência Social e proteção de famílias: um contexto de regressão de direitos.** X Jornada Internacional Políticas Públicas, São Luís. 2021.

ANEXOS

Tabela 1- Orçamento executado por ações do FNAS, em 2006 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	FUNDO A FUNDO	499,99396	445,76582	89,15%	1,34%
2A61 - Serviços Específicos de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	785,57078	715,662836	91,10%	2,14%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial à Família	FUNDO A FUNDO	110,4641	78,8121647	71,35%	0,24%
2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial	FUNDO A FUNDO	206,70958	189,263771	91,56%	0,57%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	266,79501	0	0,00%	0,00%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial	Convênio	108,78266	0	0,00%	0,00%
09JB - Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Benefício	138,29592	122,113011	88,30%	0,37%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Benefício	1592,5634	1556,77356	97,75%	4,66%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Benefício	3523,1291	3497,74122	99,28%	10,48%
0573 - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa - LOAS	Benefício	12381,895	12187,2455	98,43%	36,51%
0575 - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência - LOAS	Benefício	13669,115	13669,1125	100,00%	40,95%
869L - Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação de Bolsa a Jovens de 15 a 17 Anos em Situação de Vulnerabilidade Social	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	3,4045232	3,40427745	99,99%	0,01%
0886 - Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade	Benefício	238,93852	219,292513	91,78%	0,66%

Social					
2060 - Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Fundo a Fundo	817,54772	527,851482	64,57%	1,58%
2383 - Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Fundo a Fundo	130,18716	128,918671	99,03%	0,39%
2556 - Serviços de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente	Fundo a Fundo	0,534296	0	0,00%	0,00%
2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	33,548337	25,4633138	75,90%	0,08%
2589 - Serviços de Concessão e Revisão de Benefícios de Prestação Continuada	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	19,151051	8,31664385	43,43%	0,02%
4963 - Promoção da Inclusão Produtiva		52,538739	0	0,00%	0,00%
6877 - Capacitação de Agentes Públicos e Sociais em Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome		8,0144395	6,43097182	80,24%	0,02%
7972 - Construção, Ampliação e Modernização de Centros Públicos de Atendimento a Crianças e Adolescentes	convênio	0,2404332	0	0,00%	0,00%
Total		34587,42	33382,1682	96,52%	100,00%

Tabela 2- Orçamento executado por ações do FNAS, em 2007 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	FUNDO A FUNDO	722,41	712,81	98,67%	1,88%
2A61 - Serviços Específicos de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	809,73	804,31	99,33%	2,12%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial à Família	FUNDO A FUNDO	117,68	107,73	91,55%	0,28%
2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial	FUNDO A FUNDO	215,89	215,83	99,97%	0,57%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	272,86	0,00	0,00%	0,00%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial	Convênio	203,21	2,91	1,43%	0,01%
09JB - Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Benefício	198,47	146,22	73,67%	0,39%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Benefício	1.495,39	1.495,39	100,00%	3,94%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Benefício	3.430,45	3.430,45	100,00%	9,05%

0573 - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa - LOAS	Beneficio	14.389,86	14.389,69	100,00%	37,96%
0575 - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência - LOAS	Beneficio	15.569,44	15.568,85	100,00%	41,07%
869L - Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação de Bolsa a Jovens de 15 a 17 Anos em Situação de Vulnerabilidade Social	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	3,30	3,30	99,97%	0,01%
0886 - Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social	Beneficio	237,25	230,83	97,30%	0,61%
2060 - Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Fundo a Fundo	566,52	558,77	98,63%	1,47%
2383 - Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Fundo a Fundo	163,12	159,89	98,02%	0,42%

2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	63,61	63,21	99,38%	0,17%
2589 - Serviços de Concessão e Revisão de Benefícios de Prestação Continuada	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	20,72	13,06	63,03%	0,03%
4963 - Promoção da Inclusão Produtiva		76,52	0,00	0,00%	0,00%
6877 - Capacitação de Agentes Públicos e Sociais em Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome		9,07	8,49	93,69%	0,02%
Total		38.565	37.912	98,30%	100,00%

Tabela 3 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2008 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	FUNDO A FUNDO	697,41	620,92	89,03%	1,49%
2A61 - Serviços Específicos de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	703,04	630,84	89,73%	1,52%

2A65 - Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias	FUNDO A FUNDO	12,40	8,10	65,32%	0,02%
2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial	FUNDO A FUNDO	331,93	301,66	90,88%	0,72%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	199,92	4,10	2,05%	0,01%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial	Convênio	251,63	11,37	4,52%	0,03%
20B8 - Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos	Fundo a Fundo	417,94	336,02	80,40%	0,81%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Benefício	1309,20	1309,20	100,00%	3,15%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Benefício	3383,96	3383,96	100,00%	8,13%
0573 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	Benefício	16530,15	16530,15	100,00%	39,72%
0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	Benefício	17558,63	17558,62	100,00%	42,19%

869L - Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação de Bolsa a Jovens em Situação de Vulnerabilidade	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	3,16	0,00	0,00%	0,00%
0998 - Reserva de Contingência		5,25	0,00	0,00%	0,00%
2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Fundo a Fundo	585,76	508,34	86,78%	1,22%
2383 - Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Fundo a Fundo	147,58	134,55	91,17%	0,32%
2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	55,01	51,90	94,35%	0,12%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	20,08	4,65	23,16%	0,01%
4963 - Promoção da Inclusão Produtiva		57,18	9,77	17,08%	0,02%

8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas	FUNDO A FUNDO	32,73	22,92	70,03%	0,06%
8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Benefício	103,38	89,20	86,28%	0,21%
8664 - Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social	Benefício	113,30	101,55	89,63%	0,24%
Total		42519,65	41617,83	97,9%	100,00%

Tabela 4 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2009 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	FUNDO A FUNDO	761,99	697,76	91,57%	1,49%
2A61 - Serviços Específicos de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	592,14	513,76	86,76%	1,10%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias	FUNDO A FUNDO	18,63	15,41	82,69%	0,03%
2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial	FUNDO A FUNDO	362,29	330,94	91,35%	0,71%

2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	161,44	0,00	0,00%	0,00%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	Convênio	151,20	0,00	0,00%	0,00%
20B8 - Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos	Fundo a Fundo	652,14	534,07	81,89%	1,14%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Benefício	1197,66	1197,66	100,00%	2,56%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Benefício	3232,79	3128,76	96,78%	6,68%
0573 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	Benefício	19766,78	19113,73	96,70%	40,82%
0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	Benefício	20567,40	20372,09	99,05%	43,51%
2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Fundo a Fundo	653,19	602,09	92,18%	1,29%

2383 - Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Fundo a Fundo	167,62	150,21	89,61%	0,32%
2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	51,94	51,41	98,98%	0,11%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	14,09	12,10	85,88%	0,03%
8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas	FUNDO A FUNDO	55,96	48,32	86,34%	0,10%
8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Beneficio	64,95	55,32	85,16%	0,12%
Total		48.472,22	46.823,62	96,60%	100,00%

Tabela 5 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2010 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	FUNDO A FUNDO	911,45	876,99	96,22%	1,63%
2A61 - Serviços Específicos de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	234,56	210,49	89,74%	0,39%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias	FUNDO A FUNDO	69,91	37,04	52,98%	0,07%
2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial	FUNDO A FUNDO	320,99	319,83	99,64%	0,59%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	201,33	0,22	0,11%	0,00%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial	Convênio	213,08	8,93	4,19%	0,02%
0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	Judicial	82,79	82,71	99,90%	0,15%
20B8 - Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos	Fundo a Fundo	797,41	685,19	85,93%	1,27%

20EL - Atendimento Emergencial em Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional		72,26	21,97	30,40%	0,04%
20EV - Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	Fundo a Fundo	224,46	223,76	99,69%	0,42%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Beneficio	1097,60	1097,60	100,00%	2,04%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Beneficio	3064,90	3064,90	100,00%	5,70%
0573 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	Beneficio	22168,95	22168,36	100,00%	41,23%
0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	Beneficio	23575,80	23575,79	100,00%	43,84%
0625 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	Judicial	585,84	569,90	97,28%	1,06%
2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Fundo a Fundo	619,51	560,05	90,40%	1,04%

2272 - Gestão e Administração do Programa	Contrato	2,97	0,52	17,36%	0,00%
2383 - Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Fundo a Fundo	139,34	119,65	85,87%	0,22%
2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	51,85	51,67	99,64%	0,10%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	22,45	19,63	87,47%	0,04%
8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas	FUNDO A FUNDO	54,61	36,42	66,68%	0,07%
8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Beneficio	67,34	41,85	62,15%	0,08%
Total		54579,41	53773,48	98,52%	100,00%

Tabela 6 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2011 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	FUNDO A FUNDO	1181,84	1052,65	89,07%	1,85%
2A61 - Serviços Específicos de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	194,42	178,98	92,06%	0,32%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias	FUNDO A FUNDO	247,62	212,16	85,68%	0,37%
2A69 - Serviços Específicos de Proteção Social Especial	FUNDO A FUNDO	355,24	335,63	94,48%	0,59%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	17,56	0,00	0,00%	0,00%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial	Convênio	12,03	0,00	0,00%	0,00%
0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	Judicial	81,66	81,11	99,33%	0,14%
20B8 - Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos	Fundo a Fundo	724,99	665,77	91,83%	1,17%

0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Beneficio	906,98	906,90	99,99%	1,60%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Beneficio	2831,28	2830,78	99,98%	4,99%
0573 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	Beneficio	23545,69	23545,03	100,00%	41,47%
0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	Beneficio	25947,69	25499,42	98,27%	44,91%
0625 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	Judicial	651,43	617,69	94,82%	1,09%
2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Fundo a Fundo	613,77	501,38	81,69%	0,88%
2272 - Gestão e Administração do Programa	Contrato	3,49	0,00	0,00%	0,00%

2383 - Serviços de Proteção Social Especial para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	Fundo a Fndo	144,86	132,70	91,61%	0,23%
2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	99,39	83,37	83,88%	0,15%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	19,07	9,25	48,52%	0,02%
8524 - Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas	FUNDO A FUNDO	95,91	77,21	80,50%	0,14%
8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	Beneficio	51,00	44,82	87,88%	0,08%

8893 - Apoio à Organização e Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	FUNDO A FUNDO	8,07	0,00	0,00%	0,00%
Total		57734,01	56774,85	98,34%	100,00%

Tabela 7 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2012 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
00H5 - Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa Idosa	Beneficio	0,00	0,00	0,00%	0,00%
00IN - Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Invalidez	Beneficio	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	2258,60	2021,00	89,48%	3,11%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	FUNDO A FUNDO	1014,88	751,33	74,03%	1,16%

2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	FUNDO A FUNDO	298,49	165,42	55,42%	0,25%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	469,87	46,12	9,82%	0,07%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	Convênio	357,61	0,00	0,00%	0,00%
0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	Judicial	61,61	61,61	100,00%	0,09%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Benefício	966,50	961,40	99,47%	1,48%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Benefício	2709,73	2697,43	99,55%	4,15%
0573 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	Benefício	27778,66	27530,70	99,11%	42,37%
0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	Benefício	29154,94	29153,10	99,99%	44,87%
0625 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	Judicial	645,65	645,54	99,98%	0,99%

2060 - Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	Fundo a Fndo	553,00	552,35	99,88%	0,85%
2583 - Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	93,49	80,82	86,44%	0,12%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	25,07	12,85	51,24%	0,02%
8662 - Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	Beneficio	53,73	13,33	24,81%	0,02%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	FUNDO A FUNDO	304,48	277,01	90,98%	0,43%
Total		66746,31	64970,01	97,34%	100,00%

Tabela 8 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2013 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) - Pessoa Idosa	Beneficio	0,00	0,00	0,00%	0,00%
00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Invalidez	Beneficio	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	2443,56	2174,93	89,01%	3,33%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	FUNDO A FUNDO	949,88	734,29	77,30%	1,12%
2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	FUNDO A FUNDO	403,50	186,62	46,25%	0,29%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	280,83	10,54	3,75%	0,02%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	Convênio	162,64	0,00	0,00%	0,00%

0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	Judicial	75,78	75,78	100,00%	0,12%
20V5 - Ações Complementares de Proteção Social Básica	Fundo a Fndo	225,62	202,97	89,96%	0,31%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Beneficio	848,96	813,03	95,77%	1,24%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Beneficio	2442,29	2333,77	95,56%	3,57%
0573 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	Beneficio	29076,44	27614,68	94,97%	42,24%
0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	Beneficio	31312,83	29770,15	95,07%	45,54%
0625 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	Judicial	776,64	775,58	99,86%	1,19%
2060 - Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	Fundo a Fndo	597,06	363,16	60,82%	0,56%

2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	91,47	83,44	91,21%	0,13%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	22,56	13,01	57,67%	0,02%
8662 - Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	Benefício	56,41	11,19	19,83%	0,02%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	FUNDO A FUNDO	255,72	212,51	83,10%	0,33%
Total		70022,20	65375,62	93,36%	100,00%

Tabela 9 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2014 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
------	-------------------	------------	------	----------	--------------

00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa Idosa	Beneficio	0,00	0,00	0,00%	0,00%
00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Invalidez	Beneficio	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	2742,52	2128,13	77,60%	3,04%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	FUNDO A FUNDO	899,41	583,08	64,83%	0,83%
2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	FUNDO A FUNDO	418,03	297,04	71,06%	0,42%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	205,13	17,42	8,49%	0,02%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	Convênio	145,99	12,29	8,42%	0,02%

0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	Judicial	88,84	81,07	91,25%	0,12%
20V5 - Ações Complementares de Proteção Social Básica	Fundo a Fundo	216,15	84,73	39,20%	0,12%
0561 - Renda Mensal Vitalícia por Idade	Beneficio	762,38	738,80	96,91%	1,06%
0565 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	Beneficio	2221,18	2156,43	97,08%	3,08%
0573 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	Beneficio	31148,15	29957,00	96,18%	42,81%
0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	Beneficio	33593,37	32299,15	96,15%	46,16%
0625 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	Judicial	1478,23	1392,03	94,17%	1,99%
2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	92,07	83,11	90,27%	0,12%

2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	21,62	16,16	74,74%	0,02%
8662 - Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	Beneficio	12,61	9,74	77,26%	0,01%
8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	FUNDO A FUNDO	255,93	122,82	47,99%	0,18%
Total		74301,60	69979,00	94,18%	100,00%

Tabela 10 - Orçamento executado por ações do FNAS, em 2015 em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Forma de Execução	Autorizado	Pago	Execução	Participação
00H5 - Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa Idosa	Beneficio	30797,36	29676,60	96,36%	41,71%

00IN - Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Invalidez	Beneficio	38936,67	37553,90	96,45%	52,79%
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica	FUNDO A FUNDO	2525,94	1583,60	62,69%	2,23%
2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	FUNDO A FUNDO	850,96	453,33	53,27%	0,64%
2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	FUNDO A FUNDO	518,03	270,60	52,24%	0,38%
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	Convênio	176,97	0,40	0,22%	0,00%
2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	Convênio	97,48	0,00	0,00%	0,00%
0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	Judicial	199,45	199,04	99,79%	0,28%
20V5 - Ações Complementares de Proteção Social Básica	Fundo a Fndo	65,12	0,00	0,00%	0,00%

0536 - Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	Judicial	5,01	0,00	0,00%	0,00%
0625 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	Judicial	1268,27	1266,74	99,88%	1,78%
2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	81,39	65,30	80,24%	0,09%
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED	25,03	9,54	38,12%	0,01%
8662 - Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	Beneficio	11,68	8,00	68,51%	0,01%

8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	FUNDO A FUNDO	216,65	55,51	25,62%	0,08%
Total		75775,99	71142,56	93,89%	100,00%

Tabela 11 - Orçamento 2016 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	31742,46	31268,19	98,51%	41,49%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	40616,29	40116,73	98,77%	53,22%
Serviços de Proteção Social Básica	2259,81	1593,60	70,52%	2,11%
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	736,91	414,80	56,29%	0,55%
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	420,02	270,66	64,44%	0,36%
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	213,85	50,94	23,82%	0,07%
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	1315,67	1308,41	99,45%	1,74%

Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	247,32	245,04	99,08%	0,33%
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	92,34	7,87	8,53%	0,01%
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	121,34	13,77	11,35%	0,02%
Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	71,82	67,51	94,00%	0,09%
Ações Complementares de Proteção Social Básica	0,23	0,00	0,00%	0,00%
Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	10,34	10,06	97,30%	0,01%
Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho	7,99	4,41	55,23%	0,01%
Benefícios e Pensões indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	5,29	0,00	0,00%	0,00%
Total	77861,66	75372,01	96,80%	100,00%

Tabela 12 - Orçamento 2017 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	33124,01	32356,14	97,68%	41,11%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	42935,00	41971,82	97,76%	53,33%
Serviços de Proteção Social Básica	1864,81	1838,65	98,60%	2,34%
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	541,57	539,04	99,53%	0,68%
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	304,05	299,13	98,38%	0,38%
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	131,13	124,39	94,86%	0,16%
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	1276,22	1276,11	99,99%	1,62%
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	216,31	216,16	99,93%	0,27%
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	152,52	0,19	0,12%	0,00%
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	153,10	0,00	0,00%	0,00%

Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	75,33	74,55	98,96%	0,09%
Ações Complementares de Proteção Social Básica	6,98	0,00	0,00%	0,00%
Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	11,85	9,46	79,88%	0,01%
Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho	1,64	0,00	0,00%	0,00%
Benefícios e Pensões indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	5,00	0,00	0,00%	0,00%
Total	80799,51	78705,64	97,41%	100,00%

Tabela 13 - Orçamento 2018 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	33003,78	31743,39	96,18%	40,89%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	43046,68	41428,60	96,24%	53,36%

Serviços de Proteção Social Básica	1438,30	1401,05	97,41%	1,80%
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	424,36	420,30	99,04%	0,54%
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	271,91	269,10	98,97%	0,35%
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	193,02	110,10	57,04%	0,14%
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	1396,96	1322,78	94,69%	1,70%
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	170,51	170,24	99,84%	0,22%
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	197,50	83,85	42,46%	0,11%
Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	129,36	54,61	42,22%	0,07%
Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	71,64	64,82	90,48%	0,08%
Ações Complementares de Proteção Social Básica	13,78	4,62	33,50%	0,01%
Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	12,54	10,61	84,67%	0,01%

Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho	0,14	0,00	0,00%	0,00%
Benefícios e Pensões indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	1,38	0,00	0,00%	0,00%
Apoio Financeiro pela União aos entes federativos que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM (Medida Provisória nº 815, de 29/12/2017)	551,07	551,07	100,00%	0,71%
Total	80922,93	77635,15	95,94%	100,00%

Tabela 14 - Orçamento 2019 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	33869,55	32668,83	96,45%	40,82%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	44021,84	42268,62	96,02%	52,82%
Ações de Proteção Social Básica	2390,75	2390,62	99,99%	2,99%
Ações de Proteção Social Especial	846,25	841,81	99,47%	1,05%
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	79,01	78,95	99,92%	0,10%

Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor	1450,11	1405,48	96,92%	1,76%
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	186,22	186,04	99,90%	0,23%
Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	531,28	118,04	22,22%	0,15%
Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV) Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	70,38	57,36	81,49%	0,07%
Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	30,54	13,34	43,68%	0,02%
Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	1,35	0,00	0,00%	0,00%
Total	83477,28	80029,09	96%	100,00%

Tabela 95 - Orçamento 2020 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	34445,68	33114,93	96,14%	40,24%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	44033,31	42382,77	96,25%	51,50%

Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	266,28	266,15	99,95%	0,32%
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	1475,97	1328,55	90,01%	1,61%
Ações de Proteção Social Básica	1164,21	1137,91	97,74%	1,38%
Ações de Proteção Social Especial	586,54	586,41	99,98%	0,71%
Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência	461,13	266,04	57,69%	0,32%
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus	3289,17	3164,61	96,21%	3,85%
	66,25	49,65	74,93%	0,06%
Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	10,29	4,72	45,87%	0,01%
Total	85798,84	82301,73	95,92%	100,00%

Tabela 16 - Orçamento 2021 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	35523,07	34049,09	95,85%	42,04%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	45212,73	43464,18	96,13%	53,66%
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	280,54	280,15	99,86%	0,35%
Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021)	15,17	0,00	0,00%	0,00%
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	1800,28	1684,08	93,55%	2,08%
Ações de Proteção Social Básica	827,77	816,45	98,63%	1,01%
Ações de Proteção Social Especial	410,91	409,92	99,76%	0,51%
Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência	2026,68	180,61	8,91%	0,22%
Operacionalização do Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência	0,09	0,00	0,00%	0,00%
Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	55,61	48,81	87,77%	0,06%

Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	8,01	6,09	76,03%	0,01%
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	58,24	58,18	99,89%	0,07%
Total	86219,11	80997,57	94%	100,00%

Tabela 17 - Orçamento 2022 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	38141,45	36404,11	95,44%	41,84%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	47593,91	45555,17	95,72%	52,36%
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	279,18	279,18	100,00%	0,32%
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	2295,45	2112,43	92,03%	2,43%
Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021)	4,19	0,69	16,41%	0,00%
Ações de Proteção Social Básica	678,58	643,25	94,79%	0,74%

Ações de Proteção Social Especial	696,61	359,15	51,56%	0,41%
Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência	2000,86	1552,17	77,58%	1,78%
Operacionalização do Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência	0,12	0,00	0,00%	0,00%
Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	62,41	40,51	64,90%	0,05%
Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	6,83	4,35	63,71%	0,00%
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	54,57	50,55	92,63%	0,06%
Total	91814,16	87001,55	95%	100%

Tabela 18 - Orçamento 2023 executado por ações do FNAS em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação	Autorizado	Pago	Execução	Participação
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda	41832,89	39760,16	95,05%	41%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e	52639,89	49721,61	94,46%	51%
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	625,48	625,48	100,00%	1%

Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	3386,64	3173,87	93,72%	3%
Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021)	17,47	2,22	12,72%	0%
Reserva de Contingência - Financeira	30,13	0,00	0,00%	0%
Reserva de Contingência Fiscal - Primária	0,05	0,00	0,00%	0%
Ações de Proteção Social Básica	1536,39	1527,91	99,45%	2%
Ações de Proteção Social Especial	799,19	696,65	87,17%	1%
Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência	2646,26	1844,18	69,69%	2%
Operacionalização do Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência	0,58	0,00	0,00%	0%
Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	44,40	31,68	71,36%	0%
Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	6,21	5,40	86,96%	0%
Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	0,00	0,00	0,00%	0%
Total	103565,58	97389,17	95%	100%