

Universidade de Brasília – UNB  
Instituto de Ciências Humanas – IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

**THALITA ARAÚJO RIBEIRO**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PARACATU-MG:  
DIFICULDADES DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
(SUAS) EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL**

**Brasília-DF  
2016**

**THALITA ARAÚJO RIBEIRO**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PARACATU-MG:  
DIFICULDADES DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)  
EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Política Social.

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

**Brasília-DF, julho de 2016**

**THALITA ARAÚJO RIBEIRO**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PARACATU-MG:  
DIFICULDADES DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)  
EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL**

**BANCA EXAMINADORA**

---

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

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Sandra Oliveira Teixeira (SER/UnB)  
(Membro interno)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maisa Miralva da Silva (PUC/GO)  
(Membro externo)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Ivanete Saete Boschetti (SER/UnB)  
(Suplente)

## AGRADECIMENTOS

Durante esses anos de estudo do mestrado em Política Social, estiveram ao meu lado pessoas especiais, que somaram para que essa conquista fosse alcançada. Agradeço de forma especial:

Ao meu orientador, Prof. Dr. Evilasio Salvador, por tanto contribuir para meu crescimento intelectual, incentivando-me sempre.

Às professoras, Dr<sup>a</sup>. Ivanete Boschetti e Dr<sup>a</sup> Sandra Teixeira, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação.

Às professoras membros dessa banca de defesa da dissertação, Dr<sup>a</sup> Maisa Miralva da Silva, Dr<sup>a</sup>. Sandra Teixeira e Dr<sup>a</sup>. Ivanete Boschetti, pela gentileza com que aceitaram participar desta banca.

Aos meus colegas - amigos da turma do mestrado, por darem leveza aos momentos mais tensos dessa trajetória.

Aos meus pais, Clênia e Rogério, meu porto mais que seguro, pelo cuidado, preocupação e amor.

Aos meus irmãos Vitor e Vinícius que, mesmo em silêncio, torceram para que tudo desse certo.

À minha eterna Vó Nina por ter sonhado comigo mais esse sonho.

À Vó Augusta e Tia Neusa por depositarem em mim tanta confiança, acreditando que eu posso sempre mais.

Ao meu benzinho Paulinho, pelo amor, paciência, cuidado, compreensão e muito companheirismo, principalmente nessa reta final, estando ao meu lado, encorajando-me e estudando comigo nas madrugadas.

Às minhas madrinhas Cleusa e Cláudia e tios, Reinaldo e Mery, por me oferecerem o melhor, apoiando-me e acolhendo a cada ida à Brasília para as aulas do mestrado.

À Flaviana, Thaís, Gustavo e Larissa, meus primos-irmãos, por compreenderem minhas ausências.

Aos trabalhadores do SUAS da Secretaria Municipal do Desenvolvimento e Ação Social e servidores da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Paracatu-MG, pela colaboração em repassar todas as informações solicitadas.

## RESUMO

Esta dissertação analisou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Paracatu-MG, com recorte no período de 2006 a 2015, apresentando as dificuldades que o município tem encontrado para consolidação desse sistema, considerando o cofinanciamento da assistência social no contexto de ajuste fiscal em curso no país. Para tanto, foram consideradas as bases legais que institucionalizaram a Assistência Social como política pública, bem como, os contextos históricos e os gastos orçamentários das três esferas da federação, no período estudado, dedicando-se a uma aproximação sobre a gestão financeira da assistência social no município de Paracatu-MG. A necessidade de reconhecimento da assistência social como direito social e a garantia ao acesso aos serviços socioassistenciais por aqueles que dela necessitarem sinalizam para uma realidade que tende a se afastar de concepções historicamente construídas. Deliberado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, a implementação do SUAS é orientada por princípios estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), considerados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e é organizado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). O SUAS deve ter a gestão das ações baseando-se na descentralização político-administrativa, a participação e o cofinanciamento. Assim, no âmbito do cofinanciamento, verificou-se que entre todos os entes da federação, os estados têm apresentado pouca evolução na participação do financiamento da assistência social. Considerou-se também o debate em torno do fundo público, buscando compreender sua funcionalidade, principalmente em tempos de priorização de políticas econômicas, com estratégias de ajustes fiscais. Os resultados identificados foram que, em Paracatu-MG, as principais dificuldades de consolidação do SUAS são: a maioria das equipes técnicas de referências não estão completas; expressiva oferta de serviços socioassistenciais por entidades; inexistência de CRAS Volante para atendimento da população que vive em área rural e inexistência de sede própria para os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) e Secretaria Municipal do Desenvolvimento e Ação Social (SEDAS).

**Palavras-chave:** Assistência Social, SUAS, cofinanciamento, orçamento público, ajuste fiscal.

## ABSTRACT

This thesis analyzed the Single Social Assistance System ( SUAS ) in the municipality of Paracatu, Minas Gerais, with cut in the period 2006-2015 , with the difficulties that the municipality has found to consolidate this system, considering the co-financing of social assistance in the context of fiscal adjustment underway in the country .Therefore, the legal bases were considered that institutionalized social assistance as a public policy, as well as historical contexts and budget expenditures of the three levels of the federation, in the period studied, dedicated to an approach on the financial management of social assistance in Paracatu-MG. The need for recognition of social care as a social right and ensuring access to social assistance services for those who need it signal to a reality that tends to move away from historically constructed conceptions. Decided by the Fourth National Conference on Social Assistance 2003, the implementation of SUAS is guided by principles established by the Organic Law of Social Assistance (LOAS) , considered the National Social Assistance Policy (PNAS) and is organized by the Basic Operational Norm (NOB / SUAS). The SUAS must have the management of actions based on the political and administrative decentralization, participation and co-financing. Thus, under the co-financing, it was found that among all the entities of the federation, the states have shown little improvement in the share of funding for social assistance. O. It was also considered the debate surrounding the public fund, seeking to understand its functionality, especially in prioritizing times of economic policies, with strategies of fiscal adjustments. The results were identified that in Paracatu-MG, the main difficulties SUAS consolidation are most technical references teams are not complete; significant supply socioassistencias services by entities; lack of CRAS Volante to meet the population living in rural areas and lack of proper headquarters for the Specialized Reference Centers of Social Assistance (CRAS), Reference Center for Specialized Social Assistance (CREAS) and the Municipal Development and Social Action (SEDAS).

**Keywords:** Social assistance, SUAS, co-financing, public budget, fiscal adjustment.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Gastos de assistência social por esfera de governo. Valores, em R\$ bilhões, preços de 2014 deflacionados pelo IGP-DI.....	40
Tabela 2- Evolução dos gastos tributários do IR e IPI. Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2014. ....	56
Tabela 3 - Receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social 2008,2010 e 2012 a 2014 em % do PIB.....	58
Tabela 4 - Participação da assistência social no orçamento da seguridade social.....	60
Tabela 5 - Famílias cadastradas no Cadastro Único, ano de 2015. ....	73
Tabela 6 - Pessoas cadastradas no Cadastro Único .....	74
Tabela 7 - Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no Brasil, de 2012 a 2016.....	76
Tabela 8 - Tipos de famílias, de Paracatu, cadastradas e beneficiárias. ....	76
Tabela 9 - Repasses Municipais para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos .....	83
Tabela 10 - Verbas de subvenção repassadas para entidades quem prestam serviços socioassistenciais no município de Paracatu- MG.....	85
Tabela 11 - Valores previstos e Valores transferidos por esfera de governo para o FMAS. ...	86
Tabela 12 - Arrecadações anuais do município de Paracatu- MG.....	87

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Legislações que compõe o ciclo orçamentário. ....	50
Quadro 2 - Transferências de recursos: pisos, descrição e definição pactuados na Comissão Inter Gestora (CIT). ....	81



## **LISTA DE GRÁFICO**

Gráfico 1 - Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família em Paracatu, de 2012 a 2016. . 75

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP - Associação Nacional dos Fiscais da Receita Federal do Brasil  
BF - Bolsa Família  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CADÚNICO - Cadastro Único dos Programas Sociais  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social  
CMDCA - Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente  
CAPS- Caixas de Aposentadorias e Pensões  
CIT - Comissão Inter Gestora Tripartite  
CF - Constituição Federal  
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social  
CONSEAS - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CMDPI - Conselho Municipal da Pessoa Idosa  
CMDDPD - Conselho Municipal dos direitos da Pessoa com Deficiência  
CMH - Conselho Municipal de Habitação  
COMSEA- Conselho Municipal de Segurança Alimentar  
COOPERVAP - Cooperativa Agropecuária do Vale do Paracatu  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DRU - Desvinculação dos Recursos da União  
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social  
FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social  
FMAS- Fundo Municipal de Assistência Social  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo e Participação dos Municípios  
IAPs- Institutos de Aposentadorias e Pensões  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística  
ID SUAS - Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social  
IGD PBF- Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família  
IGD SUAS - Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social  
IGP-DI - Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna  
INPS - Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IR - Imposto de Renda  
IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física  
IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica  
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos*  
ITR - Imposto Territorial Rural  
LA - Liberdade Assistida  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
PAIF- Serviço de Atendimento Integral a Família  
PIB- Produto Interno Bruto  
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PPA - Plano Plurianual  
PSB - Proteção Social Básica  
PSC - Prestação de Serviços à Comunidade  
PSE - Proteção Especial Social  
MPAS - Ministério da Previdência e Ação Social  
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social  
MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário  
MUNIC - Pesquisa de Informações básicas municipais  
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social  
NOB/ RH- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos  
RI- Relatório de Informação  
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SCFV- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos  
SIBEC- Sistema de Benefício ao Cidadão  
SIGPBF- Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família  
SICON -Sistema de Condicionalidades do Bolsa Família  
SINCOV - Sistema de Convênios do Governo Federal  
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social  
SEDAS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Ação Social  
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
Procedimentos Metodológicos .....	17
<b>CAPÍTULO 1- Limites e possibilidades da assistência social no processo de consolidação do SUAS</b> .....	21
1.1 Trajetórias históricas da assistência social .....	21
1.2 Da LOAS ao SUAS: avanços legais da política de assistência social .....	27
1.3 Federalismo, descentralização e assistência social .....	36
<b>CAPÍTULO 2 - Fundo Público e Seguridade Social: tendências, gastos e gestão financeira da Assistência Social.</b> .....	45
2.1 O Orçamento da seguridade Social .....	57
2.2 Ajuste fiscal: priorização de política econômica em detrimento das políticas sociais ...	62
<b>CAPÍTULO 3 - O SUAS no município de Paracatu-MG</b> .....	69
3.1 Caracterização de Paracatu- MG .....	69
3.2 A Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Ação Social .....	71
3.2.1 O Cadastro Único e o Bolsa Família em Paracatu-MG.....	73
3.3 Os Serviços Socioassistenciais no Município de Paracatu-MG.....	78
3.3.1 Gestão Financeira da Proteção Social de Paracatu- MG.....	80
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	88
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	91

## INTRODUÇÃO

No advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a política de assistência social vem tentando conquistar o seu espaço enquanto política social pública. As principais legislações (Constituição Federal - CF, Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS) e normativas posteriores possibilitam compreender que muito se tem avançado em termos de assistência social como direito social no Brasil. O SUAS, desde 2004, apresenta um importante arranjo institucional que vem buscando delimitar seu espaço, usuários e ações na implantação desta política.

Encontram-se, porém, condicionantes que funcionam como limitadores do SUAS, bem como das demais políticas sociais. Esses condicionantes estão diretamente ligados a opções políticas que tendem a refletir no custeio das políticas sociais no contexto de crise do capital e de ajuste fiscal, em curso no país desde 1990 e agravado no período recente.

A constante disputa pelo fundo público e a priorização de políticas econômicas que privilegiam, notadamente, o capital portador de juros, por meio do pagamento destes e amortização da dívida pública por parte do governo, compõem o quadro da ofensiva neoliberal que reflete de forma mais expressiva nas políticas sociais. Esse impacto é ainda maior no caso das políticas sociais que não têm a exigência de gasto orçamentário mínimo obrigatório, como é o caso da política de assistência social.

Por esse motivo, o financiamento da assistência social, segundo a Lei do SUAS (Lei 12.435/2011) deverá ser realizado de modo que todos os entes tenham participação no custeio da política, o chamado cofinanciamento. Esta lei também determina que os recursos alocados nos fundos (municipal, estadual, distrital e nacional) da assistência social devem ser gastos com: operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, no sistema descentralizado e participativo da política de assistência social, os fundos (nacional, estaduais, distrital e municipais) são instâncias representativas do financiamento, ou seja, é para esses respectivos fundos que são transferidos os recursos financeiros que devem custear a política de assistência social.

Assim, observa-se que vem ocorrendo o processo de municipalização da assistência social, principalmente no que tange à gestão e ao financiamento, pois com a NOB/SUAS 2005 se altera a forma de repasse, deixando de ser via convênios com estados e passando a ser

via repasse direto para os municípios, isto é, o repasse fundo a fundo. A transferência de recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) ocorre de forma automática e regular para os fundos municipais, ficando a cargo dos municípios a gestão dos recursos e até mesmo a realização de repasses a instituições municipais prestadoras de serviços socioassistenciais inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Ainda que o FNAS tenha sido criado pela LOAS (1993), só foi regulamentado tardiamente, pelo decreto nº 1.605 de 1995. Destacava-se no art.1º que o fundo tinha por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. Contudo, em 2012, a partir do decreto nº 7.788/12, o FNAS passou a ter como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

De acordo com o artigo 30 da LOAS, é condição para transferência do Fundo Nacional de Assistência Social, a efetiva existência de mecanismos de planejamento, orçamento e controle democrático, sendo estes respectivamente Planos, Fundos e Conselhos Municipais, além de obrigatoriedade de destinação e alocação de recursos próprios.

Conforme a Norma Operacional Básica NOB SUAS/2012, o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se dará por meio de Blocos de Financiamento, sendo Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica e Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial. Os recursos transferidos a esses Blocos permitem a organização da rede de prestação de serviços.

Sendo assim, o cofinanciamento é determinado a partir dos pisos, que são calculados conforme o porte<sup>1</sup> dos municípios (pequeno porte I e II; médio porte; grande porte e metrópoles). A partir desse cálculo, será definido o recurso para financiamento da proteção social básica e/ou especial de média e/ou alta complexidade.

No tocante ao cofinanciamento, Mesquita, Martins e Cruz (2012) afirmam que entre os entes federados, os municípios são os principais financiadores dos serviços socioassistenciais

---

<sup>1</sup>Os municípios são caracterizados por portes de acordo com o número de habitantes existente. Essa identificação serve como base para a Proteção Social Básica, uma vez que o número de CRAS será determinado de acordo com os portes. Sendo assim, os municípios de Pequeno Porte I – município de até 20.000 habitantes/5.000 famílias – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas. Pequeno Porte II município de 20.001 a 50.000 habitantes/de 5.000 a 10.000 famílias – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte-município de 50.001 a 100.000 habitantes/de 10.000 a 25.000 famílias – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Grande Porte município de 100.001 a 900.000 habitantes/de 25.000 a 250.000 famílias – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Metrópole - município de mais de 900.000 habitantes/mais de 250.000 famílias – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

da política de assistência social, o que demonstra o aumento da responsabilidade sobre os municípios no processo de execução da política de assistência social.

As autoras destacam também a falta de clareza no cofinanciamento dos serviços, programas e projetos para cada esfera do governo, diferente do que acontece com as outras políticas sociais de caráter descentralizado, tais como saúde e educação, que têm gastos mínimos obrigatórios definidos.

Desse modo, em pesquisa anterior, Ribeiro (2013) observou que, em termos de execução orçamentária, o cofinanciamento não vem acontecendo de forma a subsidiar a estruturação e aprimoramento do SUAS, pois ainda que a destinação financeira da União seja expressiva, esta não se refere à participação no custeio dos serviços socioassistenciais. Desse modo, a participação desta pesquisadora, enquanto estudante de graduação, em atividades de iniciação científica, e elaboração de trabalho de conclusão de curso, proporcionou uma maior aproximação investigativa das dimensões de análises de uma política social. Nas pesquisas da monografia, foi possível estudar o financiamento da assistência social, nacionalmente, a partir do federalismo brasileiro. Para tanto, em meio à atuação profissional na política de assistência social, surgiram as inquietudes e necessidade de compreender, a partir dos dados do município, como se caracteriza esse cofinanciamento, bem como as implicações disso para a realização do trabalho e efetivação da política, principalmente no atual momento histórico em que se verifica a tendência de cortes orçamentários das políticas sociais.

Assim, esta dissertação se justifica por inquietações, pois como Assistente Social da Prefeitura Municipal de Paracatu-MG, atuando no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Bela Vista, é vivenciado, na prática, as dificuldades para execução do que é proposto nas legislações que regulamentam o SUAS, principalmente no tocante aos serviços socioassistenciais.

Sendo assim, a motivação pela escolha deste tema foi compreender as dificuldades encontradas pelo município de Paracatu-MG para estruturar o SUAS, buscando relacionar essa situação com as opções por políticas econômicas, que são desfavoráveis à consolidação de políticas sociais.

Acredita-se que esta pesquisa poderá contribuir para o debate das políticas sociais na atualidade, enquanto reflexo de priorização das políticas econômicas, a partir do estudo específico da Política de Assistência Social em Paracatu-MG, cidade de porte médio, buscando evidenciar as dificuldades de consolidação desta, no federalismo brasileiro, em contexto de ajuste fiscal estrutural.

Para tanto, os questionamentos que nortearam a pesquisa foram: A partir do SUAS vem ocorrendo alteração de participação de cada ente federado no financiamento da Política de Assistência Social? A primazia da responsabilidade do Estado está de fato acontecendo no que se refere à execução de serviços socioassistenciais? Com a implementação do SUAS, aumenta nos municípios a destinação de recursos orçamentários para a assistência social? Como está a implementação do SUAS no município de Paracatu-MG? Há, de fato, evolução nos recursos orçamentários destinados à Política de Assistência Social no município de Paracatu-MG? As fontes desses recursos são provenientes do orçamento federal ou a maior parte é do município? Qual o montante dos recursos para benefícios, projetos e serviços?

Desse modo, esta dissertação tem por objetivo geral: investigar a implementação do SUAS no município de Paracatu-MG, considerando o cofinanciamento estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social e legislações complementares. E, como objetivos específicos:

1. Estudar o orçamento da Assistência Social em Paracatu- MG de 2006 a 2015;
2. Averiguar a participação dos entes da federação no financiamento da Política de Assistência Social a partir de 2006;
3. Investigar a evolução das despesas orçamentárias na função de assistência social nas três esferas do governo (União, Estados, DF e municípios), após a implementação do SUAS;
4. Verificar se o município de Paracatu-MG cumpre o que está previsto na Política Nacional de Assistência Social;
5. Examinar a implementação do SUAS em Paracatu-MG a partir do orçamento público do município;
6. Verificar o montante de recursos destinados às entidades socioassistenciais inscritas no CMAS que prestam serviços para o SUAS.

A hipótese principal desta pesquisa é que nesse processo de consolidação do SUAS, num contexto de ajuste fiscal neoliberal, a União tem estabelecido as normas, por meio de decretos e leis, e estados, DF e principalmente os municípios, têm sido alvos de fiscalizações e metas, o que significa em engessamento dos gastos orçamentários.

Assim, com a municipalização da Política de Assistência Social, têm-se encontrado dificuldades no processo de execução dos serviços socioassistenciais. No município de Paracatu-MG, essas dificuldades se dão de diversas formas, uma delas é a insuficiência de profissionais que compõem as equipes de referências, contrariando o estabelecido na Norma



Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), justificada por questões orçamentárias.

## **Procedimentos Metodológicos**

Compreender o aspecto contraditório da política social exige situar sua funcionalidade, considerando sua trajetória histórica e a essência dos fenômenos consequentes da sociedade capitalista.

Assim, a dialética nos permite compreender a política social e, portanto, a assistência social, como respostas às relações contraditórias estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, num contexto de divisão e luta de classes sociais. (BOSCHETTI; BEHRING, 2009). Desprovida de neutralidade, esta dissertação procurou extrair do objeto, por meio de inquietações e indagações, as reais determinações para além daquilo que aparenta ser, com o intuito de compreender o contexto em que surgem as dificuldades de se implementar o SUAS.

De acordo com o título da pesquisa: *A Política de Assistência Social no município de Paracatu-MG: dificuldades de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em tempos de ajuste fiscal* e com os pressupostos metodológicos do método crítico-dialético, pretende-se compreender o comportamento orçamentário da Política de Assistência Social no município de Paracatu-MG, de 2006 a 2015, e a relação disso com o processo de implementação dessa política<sup>2</sup>.

Assim, os estudos como esses, com foco nos municípios, colaboram dentro de uma perspectiva de totalidade, de contradição, para caracterizar uma dimensão nacional que vem ocorrendo na implementação desta política.

Como esta dissertação objetiva investigar a assistência social no município de Paracatu-MG, foi necessário estudar o contexto político e econômico, a partir da implementação do SUAS. Assim, foi preciso também compreendê-la para além de suas normativas legais e considerar outras categorias que estão diretamente relacionadas a esse processo. Desse modo, relacionou-se assistência social com fundo público, Estado, federalismo, política econômica, política social, descentralização e financiamento.

---

<sup>2</sup> Em que pese esta dissertação seja dedicada a tratar da questão do financiamento, ressalta-se e reconhece que no processo de implementação do SUAS estas dificuldades podem se manifestar para além da questão orçamentária, o que possibilita estudos mais detalhados considerando outros aspectos que também podem ser apresentados como dificuldades, tais como, a compreensão da política de assistência social, a qualificação profissional e as correlações de forças existentes.

Como uma pesquisa de caráter exploratório, para alcançar os objetivos propostos foi necessário um levantamento bibliográfico dos estudos sobre as bases legais da assistência social, financiamento e políticas econômicas, buscando produções e artigos publicados em revistas acadêmicas do Serviço Social qualificadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e livros publicados por essa área de estudo.

Foi realizado o seguinte levantamento sobre o SUAS no município de Paracatu-MG: quantidade de equipamentos CRAS e CREAS; composição das equipes de referência; apresentação da Secretaria Municipal do Desenvolvimento e Ação Social (SEDAS), bem como, Setor de Habitação, Setor Financeiro e Secretaria Executiva dos Conselhos; o Cadastro Único (CADÚNICO) e bolsa família (ênfatisando número de famílias inscritas e beneficiárias); Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social e receptoras de verbas de subvenção. O acesso a essas informações foram mais completas com pesquisas *in loco* na SEDAS, nos equipamentos da Proteção Social Básica (CRAS) e Especial (CREAS) e também na Prefeitura Municipal de Paracatu-MG.

Para informações mais detalhadas sobre o CADÚNICO e o Bolsa Família, em Paracatu-MG, foi realizado levantamento nos portais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e Secretaria da Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que disponibilizam dados por meio de relatórios de Informação Social (RI).

Na busca por compreender a implementação do SUAS em Paracatu-MG a partir de análises orçamentárias, foram levantados dados no sistema SUAS-WEB, do portal do MDSA, que contém demonstrativos e planos de ação, com os valores referentes aos repasses municipais, estaduais e federal. Já o levantamento de dados por ano fiscal, referentes à arrecadação municipal, de acordo com o período de análise desta dissertação, foi realizado no portal da transparência do município de Paracatu- MG

Para verificar o montante de recursos destinados às entidades socioassistenciais inscritas no CMAS que prestam serviços para o SUAS, foi realizada consulta *in loco* à Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Paracatu-MG, setor este, cujos funcionários também se prontificaram a colaborar, sempre que solicitado, com a disponibilização dos dados.

Buscou-se também fazer um levantamento geral do cofinanciamento da Política de Assistência Social no Brasil, por meio de pesquisas em site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, que apresenta uma cobertura pormenorizada da execução orçamentária por despesa funcional-programática de orçamentos dos governos estaduais e

uma consolidação dos dados dos municípios, permitindo assim o acesso a dados orçamentários dos estados, no período de 2006 a 2015, publicados pelo documento Balanço do Setor Público Nacional.

Utilizou-se o portal do senado federal que disponibiliza o Sistema Siga Brasil e traz dados da execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e que permite filtrar as informações por política social. Por meio desse sistema foi possível filtrar informações, por meio da LOA despesa de execução, sobre o orçamento da assistência social e das demais políticas que compõem a seguridade social nos anos de 2006 a 2015.

Já, a análise da política econômica em curso no Brasil durante os mandatos dos presidentes Lula e Dilma, período de implementação do SUAS, foi realizada por meio de levantamento das determinações legais, que conduziram a política econômica nesse período e deliberaram sobre as ações dos Estados e, principalmente, municípios.

A proposta inicial era de se fazer um estudo de caso para além do município de Paracatu-MG, elaborando uma análise sobre o financiamento da assistência social em três municípios de Minas Gerais a partir dos seus portes, sendo um de pequeno, outro de médio e o terceiro de grande porte, segundo os critérios que assim os definem a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Mas, numa prévia busca por dados orçamentários desses municípios, verificou-se a inviabilidade de tal análise, devido à ausência de informações em sites oficiais do governo, seja na esfera municipal ou federal, para o período 2006 a 2015<sup>3</sup>, período em que o SUAS vem sendo implementado.

Essas dificuldades em acessar os dados contraria a única alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, (art. 48), que estabelece a obrigatoriedade dos entes federados a disponibilizarem, de imediato, informações referentes aos dados orçamentários.

Assim sendo, optou-se nesta dissertação pelo município de Paracatu-MG, por maior possibilidade de acesso aos dados orçamentários, visto que a pesquisadora compõe equipe técnica que executa a política de assistência social no município, o que viabiliza o acesso às informações necessárias para realização do estudo.

Mesmo como trabalhadora do SUAS do município de Paracatu-MG, foram encontradas dificuldades de acesso a dados, uma delas foi no SUAS-WEB cujo acesso só foi possível mediante login e senha. Assim, o levantamento dos dados nesse sistema foi

---

<sup>3</sup>A pesquisa toma como recorte o ano de 2006, considerando um ano depois que o SUAS passa a ser implementado e, se limita a 2015 pelo ano de 2016 ainda está em execução, com isso não há dados orçamentários suficientes disponíveis para análises anuais, como nos demais anos.

acompanhado e assessorado pelos diretores que compõem a equipe da SEDAS, os quais se prontificaram, sempre que solicitados, a colaborarem com as pesquisas. Na busca por dados referentes à composição do fundo municipal de assistência social, verificou-se que os dados informados no SUAS WEB não eram os mesmos informados no portal da transparência do município o que gerou dúvidas e questionamentos sobre qual fonte de dado seria considerada para fins de análise nesta pesquisa.

Outra dificuldade encontrada refere-se ao recorte temporal adotado (2006 a 2015) para esta pesquisa e a disponibilidade de dados em todos os respectivos anos. Exemplo disso foi quando foi realizado o levantamento do número de entidades cofinanciadas pelo município de Paracatu-MG e o montante repassado às mesmas. A informação concedida foi que na Secretaria de Planejamento só tem acesso ao período da atual gestão, que corresponde aos três últimos anos.

Outra dificuldade foi, o “policiamento” para não apresentar a realidade do SUAS em Paracatu-MG, apenas com uma trabalhadora do SUAS. Com isso, muitas vezes, a trabalhadora se sobrepunha à pesquisadora. Algo que precisou ser mediado de forma a garantir a qualidade científica desta dissertação.

## **CAPÍTULO 1- Limites e possibilidades da assistência social no processo de consolidação do SUAS**

### **1.1 Trajetórias históricas da assistência social**

Este capítulo é dedicado a um breve resgate histórico da assistência social, enfatizando as dificuldades de consolidação e afirmação desta, enquanto política pública, na perspectiva do direito social.

Sinaliza-se aqui que a formação social histórica e econômica no Brasil em que a burguesia tem uma ausência de compromisso democrático, algo que se verifica até mesmo no momento político atual, em que se observa propostas reformistas colocando em riscos os direitos dos trabalhadores.

Com isso, torna-se necessário compreender a política social no capitalismo periférico do Brasil, uma vez que, diferentemente dos países de capitalismo central, cuja evolução do capitalismo não se deu pela revolução industrial e nem pela via das estratégias de bem-estar social.

A CF de 1988, além de reconhecer a assistência social como política social integrante da seguridade social define que suas ações devem ser voltadas a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Seus objetivos devem ser pautados na proteção à família, à maternidade, à infância; à adolescência e à velhice; no amparo às crianças e adolescentes carentes; na promoção da integração ao mercado de trabalho; na habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e na promoção de sua integração à vida comunitária e, na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

O marco legal do reconhecimento da política de assistência social, enquanto direito, foi a Constituição de 1988. Antes desse reconhecimento, observava-se que as ações assistenciais eram baseadas no assistencialismo, por meio da ajuda, caridade e filantropia. Conforme Boschetti (2006), após percorrer extenso caminho conturbado, é nesse período (1988) que se tem a passagem do dever moral de ajuda para o dever legal de assistência social, o que sinalizava possibilidades de alterações nas práticas assistenciais tradicionais até então utilizadas.

De acordo com a autora, o reconhecimento legal como direito de cidadania, já rompia com as compreensões religiosas, liberais e intervenções voltadas à benemerência. E, além

disso, deu-se clareza à política de assistência social, de forma que esta política não estivesse mais intrínseca à previdência social, por meio do chamado complexo previdenciário-assistencial.

Em determinado período histórico, anterior a 1988, a classe trabalhadora formada majoritariamente por estrangeiros, dirigia-se ao Estado com reivindicações para “o fim das degradações das condições de vida e trabalho e da exploração da mão de obra feminina e infantil, bem como, a redução das longas jornadas de trabalho”. (BOSCHETTI, 2006 p. 14).

Com a pressão do movimento operário é que, em 1923, foi promulgada a Lei Eloy Chaves que indicava um modelo de sistema previdenciário de natureza privada, organizado por empresas. Esta lei determinou, portanto, a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas ferroviárias. Isso pode ser justificado pelo fato da categoria dos ferroviários ser uma das pré-industrializadas mais organizada do país. Esse segmento da classe trabalhadora era o mais organizado nesse período pela característica econômica do país naquele momento. Assim, a economia brasileira era extremamente voltada para o exterior e era pelas ferrovias que se escoava a produção. Mas, as CAPs não ficaram restritas aos ferroviários, com o passar dos anos houve expansão para diversas categorias, como a dos portuários e marítimos em 1926, fundamentais para a economia da época.

Antes de 1923, as associações privadas eram restritas a algumas profissões, com legislações específicas, como por exemplo, 15 dias de férias remuneradas apenas para os funcionários da companhia de estrada de ferro Central do Brasil e portuários.

Assim, o objetivo principal, pelo qual se mantinha a proteção social, desde a Lei Eloy Chaves até a CF de 1988, era uma proteção social, pautada na lógica dos seguros e voltada aos trabalhadores contribuintes e seus familiares. (BOSCHETTI, 2006).

Destaca-se que, a Legislação de Acidente de Trabalho, que foi a primeira legislação de proteção social no Brasil, ficou 13 anos em debate e mesmo assim chegou-se a conclusão que a indenização era privilégio e não um direito, retirando assim a responsabilidade do empregador.

As CAPs se diferenciavam umas das outras no tocante a valores, tipos e quantidades, mas ao Estado cabia, portanto, a função de controle e arbitragem externa, ficando a cargo das empresas a obrigação no recolhimento das contribuições. Assim, é por meio das CAPs que o trabalhador assalariado urbano vai ter acesso a atendimento médico, medicamento, aposentadoria e pensão por morte.

Com o esgotamento do padrão das CAPs, o Estado começa a assumir parte da proteção social no Brasil por meio da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões

(IAPs), a partir de 1933. Os quais deixam de ser organizados por empresas e passam a contemplar trabalhadores de demais categorias profissionais. A organização e a inserção econômica das diversas categorias, progressivamente conquistavam a implantação dos seus institutos de aposentadorias.

Conforme Boschetti (2006), essa opção pelos IAPs apontava para alterações do Estado na regulação econômica e social, e era considerada importante para o momento de desenvolvimento produtivo do país. Ressalta-se que estavam excluídos de ambos os tipos de “proteção social” (CAPs ou IAPs) os trabalhadores informais, rurais e autônomos.

Para tanto, a intenção era limitar os benefícios dos IAPs a aposentadorias e pensões, distinguir previdência e assistência, incluir certos benefícios e serviços tidos como assistenciais (serviços médicos, auxílio funeral e auxílio maternidade). A previdência somente como prestações pecuniárias de substituição de renda e a assistência médica reservada aos contribuintes das CAPs e IAPs.

Para Boschetti (2006), a proteção social que se expressava no Brasil na década de 1930 era o reconhecimento do Estado nas mediações entre capital e trabalho. O acesso à proteção previdenciária ocorria somente para os trabalhadores com vínculos urbanos assalariados. Mas, não se observava claramente opção por modelo previdenciário ou assistencial, nem tampouco havia reconhecimento da saúde e da assistência médica como direitos constitucionais.

Foi no ano de 1938, governo de Getúlio Vargas, que foi criado o Conselho Nacional de Serviço (CNSS) sinalizando para uma intencionalidade Estatal no âmbito das prestações dos serviços da assistência social. Conforme Mestriner (2008) ressalva que antes do CNSS o Estado transferia diretamente essa oferta de serviços e ações a entidades beneficentes, custeando a despesas por meio de repasses de subvenções.<sup>4</sup>

Ainda de acordo com Mestriner (2008) anterior a esse processo de criação do CNSS, desde os tempos imperiais, as ações assistenciais, ficavam em sua grande maioria, a cargo da igreja católica, que dominava a filantropia. Para a igreja católica manter essa aliança com o estado era interessante, principalmente em períodos de crise, nos quais via a oportunidade de expandir seu poderio e sua doutrina.

---

<sup>4</sup>A criação do CNSS, em que pese sinalizasse para intervenções estatais, estas não se deram e nem se dão durante os anos, como prioritariamente ofertadas pelo Estado, uma vez que o que se observa e, até mesmo no âmbito do SUAS é considerada legítima a oferta de serviços socioassistenciais por entidades, com contra-partida de repasses de verbas de subvenção.

O Estado passa, portanto, a implementar ações assistenciais, criando no ano de 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Segundo Boschetti (2006), a LBA deixava expresso em seus relatórios anuais que tinha por objetivo assistir àqueles que eram excluídos da previdência social.

Ainda segundo a autora, eram os trabalhadores quem financiavam a assistência e os benefícios previdenciários, pois as fontes de financiamento tanto das coberturas previdenciárias quanto das ações assistenciais da LBA eram provenientes de contribuições sociais e dos impostos pagos por todos.

A LBA foi criada num primeiro momento para prestar serviços às famílias dos combatentes da segunda guerra mundial, posteriormente suas prestações eram para atender crianças e também à maternidade, num contexto jurídico mais amplo no qual institui o comando da Legião às primeiras damas e que, segundo Faleiros (2000), os serviços prestados tinham como intencionalidade legitimar o Estado ante os pobres por meio da distribuição de benefícios sociais, numa junção de primeiro damismo e caridade.

Segundo Boschetti (2006), no período de 1945 a 1964, a LBA se consolidou como equipamento público, expandindo e se instalando pelo país, com ações cada vez mais diversificadas em creches, hospitais, centros sociais fornecendo assistência com alimentos, roupas, medicamentos, cursos profissionalizantes e até mesmo recursos financeiros a instituições não governamentais.

Para a compreensão histórica dessa proteção social entre previdência e assistência, outras datas significativas foram os anos de 1964 e 1966, quando aconteceram, respectivamente a unificação dos IAPs e a criação do Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social (INPS), sendo que neste último estava inserido a maioria dos trabalhadores urbanos assalariados, que fazia parte do setor privado. Foi no ano de 1971, que o INPS tornou-se parte integrante do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. (BOSCHETTI, 2006).

Segundo Fleury (1994), no ano de 1960, foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que embora tivesse contemplado a criação de alguns benefícios e unificação de outros, permaneceu excluindo os trabalhadores rurais e sem vínculo trabalhista formal do acesso ao sistema previdenciário em curso no país.

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Ação Social (MPAS), o qual contava com a Secretaria de Assistência Social como responsável por elaborar políticas com vistas ao combate à pobreza. Passados três anos, em 1977, foi criado o Sistema Nacional de



Previdência e Assistência Social (SINPAS) que passa a incorporar a LBA e a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) no regime previdenciário.

A criação do MPAS sinalizava para uma distribuição das funções específicas da saúde, previdência e assistência. Sendo assim, o que se referia a ações de saúde coletiva, ficara a partir de então a cargo do Ministério da Saúde e, as ações de assistência médica individuais, bem como, o auxílio doença continuaram no MPAS. Além disso, a LBA também passa a integrar o MPAS com a perspectiva de órgão público. Desse modo, tem-se uma primeira amostra do que futuramente culminará na formação de uma proteção social, mediada pela lógica da seguridade social, a ser consolidada na CF de 1988. (BOSCHETTI, 2006).

De acordo com a CF 1988 a seguridade social representa um sistema de proteção social composta por três políticas: previdência social, saúde e a assistência social, cada qual com suas particularidades de público alvo. Para tanto, a previdência social, é uma política que requer contribuição prévia; a saúde é de caráter universal, ou seja, deve atender a todos os cidadãos, sem contribuição prévia e, a assistência social a quem dela necessitar, de caráter não contributivo, e que tem estabelecido na lei que a regulamenta quem são os beneficiários que farão jus ao acesso aos benefícios, programas, projetos e serviços.

Delgado, Jaccoud e Nogueira (2008) reconhecem a Seguridade Social estabelecida na CF de 1988 como um novo conceito de proteção social, pelo qual se verificou a ampliação da cobertura da previdência social, bem como, a garantia do acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais; reconheceu a assistência social como política pública de caráter não contributivo que, operacionaliza serviços e benefícios monetários e consolidou a universalização do acesso à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para tanto, esses autores analisam a Seguridade Social proposta pela Carta Magna, com o reconhecimento dessas políticas sociais, como um conjunto de necessidades que tinham seus atendimentos restritos ao setor privado, passando a ter potencialidades de intervenção pública e reconhecimento do direito social.

Boschetti (2003) analisa as políticas de assistência e previdência no capitalismo e sua relação com o acesso ao trabalho. Para a autora, essas políticas se constituem numa *unidade de contrários*, na qual o acesso à previdência significa no não acesso à assistência e vice e versa. Mas, salienta que ambas fazem parte de um fenômeno único, que se refere à proteção social constituída para dar respostas às necessidades geradas pelo capitalismo, de modo que não comprometa a continuidade das relações capitalistas: *produção e reprodução*.

No que se refere à Seguridade Social, para Boschetti (2009), reconhecer a política de assistência não significa em considerá-la como ideal para *assegurar o bem estar ou satisfazer*

*as necessidades sociais no capitalismo*, mas sim como possibilidade de diminuir as desigualdades sociais, consequentes da sociedade capitalista. (BOSCHETTI, 2009, p. 328).

As políticas sociais inseridas em uma relação contraditória no estado capitalista também são resultados das conquistas históricas dos movimentos dos trabalhadores. Como já mencionado acima as iniciativas de proteção social tiveram como centralidade a vinculação ao trabalho. Para Mota (2008), ao criar medidas de proteção social, o Estado se revela mediador das relações entre produção e reprodução.

as políticas de Seguridade Social não são concebidas como um mecanismo exclusivo de controle das classes subalternas por parte da classe dominante, nem tampouco como um resultado apenas das conquistas dos trabalhadores contra a exploração capitalista, ou mesmo um arranjo estrutural inerente a uma determinada fase de desenvolvimento do capitalismo [...]. (MOTA, 2008, p. 122 e 123).

Para a autora, as transformações do modo de produção capitalista concorrencial para capitalista monopolista e, conseqüentemente, as transformações no mundo do trabalho, a proteção social tornou-se necessária com o assalariamento. Para tanto, os sistemas de proteção passam a representar a presença pública enquanto reguladora das condições necessárias ao processo de acumulação de capital.

Além disso, aponta que as intervenções da sociedade com a ajuda aos pobres associada com a formação de pagamentos via salário, pode ser definida como “embrião da seguridade social” uma vez que se origina “do reconhecimento da incapacidade pessoal do indivíduo em prover o seu sustento no mercado e da necessidade que tem o capital de tornar compulsório o trabalho assalariado.” (MOTA, 2008, p. 123).

Para Salvador (2012), a CF de 1988, embora com limites, além do reconhecimento da seguridade social, contemplou alguns outros direitos de cidadania tais como trabalhista e sindical. Mas, para ele a efetivação destes direitos conquistados, que demonstram uma perspectiva de um Estado social no Brasil, deveria contar com um aporte de recursos mais expressivos no orçamento público, bem como elaborações de leis complementares. Mas, o que se observou em meados dos anos 1990 foi uma proposta neoliberal que caminhava num sentido contrário ao que propunha a CF.

Embora tivesse sido reconhecida como direito social e passasse a compor a seguridade social, conforme Pereira (1996), a assistência social ainda continuara com função suplementar às outras políticas setoriais, com “percepção estreita de assistência social”. Exemplo disso foi a permanência na CF do termo assistência aos “desamparados” e ser considerada uma política de cunho distributivo, cuja arrecadação e financiamento não altera a pirâmide social. Algo que segundo a autora, foi em parte corrigido pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Além disso, Pereira (1996) salienta que as atividades, as ações dessa política só se justificam pela existência de pessoas pobres, definida pelo público prioritário, algo que não está realmente desassociado, mas que o equívoco se dá quando se passa a visualizá-la como uniforme, homogênea.

Para a autora, a assistência social precisa ser analisada a partir da compreensão de dois princípios: o da rentabilidade econômica e o da atenção às necessidades sociais no mesmo modo de produção. Reforçando a relação contraditória existente entre acumulação (rentabilidade econômica) e assistência social.

Embora gerada, em última instância no processo de produção, onde existe de fato, uma desigualdade inconciliável entre capital e trabalho, ela se expressa formal e ideologicamente como medida reguladora dessa desigualdade. Assim, ao mesmo tempo em que a assistência social resulta da tensão permanente entre capital e trabalho em terno de uma desigualdade estrutural, ela é concebida como uma condição para a administração dessa tensão, mediada pelo Estado. E nessa dinâmica ela tanto pode atender interesses do capital quanto do trabalho. (PEREIRA, 1996, p. 44).

A assistência social, compreendida como uma política que oferta serviços e benefícios com finalidade de minimizar as desigualdades sociais, vem no decorrer dos anos, conquistando, por meio de espaços de controle social, como as conferências, legislações específicas que normatizam a gestão, os serviços, o financiamento, o controle social e demais eixos estruturantes da política. Assim, o próximo capítulo será dedicado a uma aproximação com as bases legais pós CF até as recentes leis da assistência social.

## **1.2 Da LOAS ao SUAS: avanços legais da política de assistência social**

A primeira regulamentação da assistência social, após a CF de 1988, ocorreu por meio da Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada no contexto do governo Itamar Franco, que dispõe sobre diretrizes e princípios pelos quais devem nortear o orçamento, as ações e a gestão de tal política. Embora reconhecida constitucionalmente, as primeiras legislações que demarcavam a política de assistência social encontraram dificuldades de legitimação, exemplo disso foi quando o Presidente Fernando Collor de Melo vetou integralmente a LOAS.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em que pese a existência da LOAS, foram adotadas medidas que reforçavam o assistencialismo associado a valores tais como generosidade e solidariedade. Prova disso foi a criação do Programa Comunidade Solidária, em 1995, que contrariava as disposições legais da CF de 1988 e da LOAS de 1993 e que não cumpria com vários princípios pré estabelecidos.

Pereira (2007) problematiza os chamados “mínimos sociais” expresso no art. 1º da LOAS como definição e objetivo da política. Para ela é importante qualificar a compreensão deste termo associando-o às necessidades humanas básicas. Segundo a autora, a provisão social precisa deixar de ser menor ou mínima e passar a ser básica, essencial ou condição prévia para satisfação dessas necessidades, e assim “será possível falar em direitos fundamentais, perante os quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes. Pois aqueles que não usufruem bens e serviços básicos ou essenciais, sob a forma de direitos, não são capazes de se desenvolverem como cidadãos ativos”[...]. (PEREIRA, 2007, p. 27).

Foi no governo do presidente Lula, em dezembro de 2003, que aconteceu a IV Conferência Nacional de Assistência Social que dá origem às diretrizes que vão orientar a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sendo o embrião do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Assim, o SUAS é um modelo de gestão descentralizado e participativo, para regulação e organização em todo o território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Traz como característica básica e fundamental bases para a operacionalização da LOAS, viabilizando o que esta previa em termos de um sistema descentralizado e participativo, bem como, a sua regulação em todo o território nacional. (MDS, 2004; 2005).

Em termos de estratégia de gestão o SUAS avança a LOAS, pois foi estruturado para solucionar algumas questões que a LOAS não conseguiu avançar. Seja para unificar uma ação, padronizar um serviço ou qualificar a política.

De acordo com a PNAS/2004, a rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e também por níveis de complexidade. (MDS, 2004; 2005).

Assim, os serviços são as atividades continuadas que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, devendo observar os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na PNAS. Devem ser ordenados em rede, conforme os níveis de proteção social: básica e especial, de média e de alta complexidade. (MDS, 2004; 2005).

Por programas compreende ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Não se caracterizam como ações continuadas. (MDS, 2004; 2005).

Já os projetos são caracterizados como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. Os projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial. (MDS, 2004; 2005).

De 1992 a 1994, o presidente Itamar Franco desenvolveu o programa de cunho assistencial de combate a miséria, no qual havia uma parceria entre Estado e sociedade civil, viabilizado por meio da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Mas, o programa passou a assumir caráter clientelista em diversos locais do país e, além disso, não houve a disponibilização necessária de recursos, por parte do governo, para execução das ações. (COUTO, 2008).

O Programa Assistencial de nome Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) tinha por objetivo beneficiar com cestas básicas os municípios de Minas Gerais e do Nordeste do país, cuja população enfrentara um período de seca. Posteriormente a entrega de cestas básicas foi ampliada para demais municípios, sendo estes elencados conforme dados do Mapa da Fome (IPEA).

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso já se tinha transferências de auxílios monetários como o vale gás e o bolsa escola. Mas, é no governo do presidente Lula que esses auxílios foram unificados e passaram a compor programas de transferências de renda, como o Bolsa Família, considerado carro - chefe dos programas sociais do governo do presidente Lula e da presidenta Dilma.

Em 2005, com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) é disciplinada a gestão pública da política de assistência social de modo sistêmico pelos entes federativos, em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social e outras legislações (SALVADOR, 2010). A NOB/SUAS acompanha a PNAS e organiza os níveis de proteção social em: proteção social básica e proteção social especial de média e alta

complexidade. Em ambos os níveis de proteção social a centralidade é pautada com referência na família<sup>5</sup>.

Na proteção social básica a NOB/SUAS descreve o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ou seja, são serviços prestados preferencialmente àqueles indivíduos que ainda possuem vínculo familiar, devendo ser executados no espaço de caráter público nomeado Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Sobre a centralidade na família, Couto, Raichelis e Yasbek (2010) alertam que as famílias devem ser reconhecidas como sujeitos sociais e de direitos, não devendo ser culpabilizadas e estigmatizadas. As autoras fazem referências à necessidade de respeitar os diversos arranjos familiares e de se atentar ao fato de que a família só terá condição de garantir a proteção dos seus integrantes, se esta também estiver suprida de suas necessidades básicas. Outra questão colocada pelas autoras é sobre a necessidade de reconhecer não só as singularidades das famílias, mas essas como pertencentes a uma classe social.

Outro ponto de crítica feito por Couto, Raichelis e Yasbek (2010) é sobre a condução da política de assistência social, problematizando os conceitos de vulnerabilidade e risco. Para elas, a desigualdade é inerente ao capitalismo e que, portanto, ao reproduzi-la, reproduz também vulnerabilidades e riscos sociais. Além disso, afirmam que

não se trata de equiparar os sujeitos, nem de descobrir suas potencialidades [...] trata-se de reconhecer que há um campo de atuação importante que atende as necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (COUTO, RAICHELIS, YASBEK, 2010, p. 50).

Na proteção social especial, de média e alta complexidade, conforme as demandas dos indivíduos que necessitarem dos serviços, a lei estabelece serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa dos direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições, e, a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos dos indivíduos destituídos de vínculo familiar. Devendo esses serviços ser ofertados no espaço de caráter público nomeado CREAS.

De modo mais detalhado, a NOB/SUAS orienta que os serviços da média complexidade ofereçam atendimentos às famílias e indivíduos cujos direitos foram violados, mas que ainda permanecem os vínculos familiares e comunitários. Nesse nível de proteção, os

---

<sup>5</sup>A atuação da política de assistência social que até então era direcionada a públicos específicos (criança e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência) passa a ter suas ações pautadas com referência na família.

serviços são: serviço de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e também a Liberdade Assistida – LA). O que a difere da proteção básica é o tipo de atendimento, que no caso da proteção social especial se dá nas situações de violação de direitos.

Ainda de acordo com a NOB/SUAS, outra forma de proteção especial, a proteção social de alta complexidade, deve oferecer serviços que visam à garantia da proteção integral, tais como, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos cujas referências foram rompidas ou se encontram em situações de ameaça, e que necessitam ser retirados seja do seu meio familiar, seja comunitário. Desse modo, configuram espaços dessa proteção: atendimento institucional integral.

O SUAS traz a determinação de uma gestão descentralizada e participativa para regulação e organização em todo o território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

O princípio da descentralização segue uma das diretrizes da seguridade social, previsto, no artigo 194 da CF de 1988. De acordo com este artigo, a gestão das políticas de saúde e assistência social deve ser compartilhada entre os entes da federação. No âmbito da política de assistência social, a descentralização foi estruturada de forma que normas e regras gerais ficassem sob o comando da esfera federal (União) e coordenação e execução dos programas sobre o comando das esferas estaduais e municipais. O Estado, assim como a sociedade civil são responsáveis pela implementação desse sistema. Baseada na descentralização, gestão e financiamento partilhados detalha-se as competências de cada ente subnacional.

Esse princípio vem sendo problematizado por autores como Stein (1997) e Silva (2015). A compreensão de descentralização pelos sujeitos coletivos, no advento do governo da presidenta Dilma e do presidente interino Michel Temer tem no seu sentido teórico prático, apontado para a desconcentração, observa-se, conforme Robson Silva (2015), a delegação de responsabilidades a governos estaduais, municipais e a organizações da sociedade civil.

O SUAS avança no que se refere à delimitação do cofinanciamento, uma vez que essa ideia já estava presente na LOAS. Nesse contexto observam-se alterações na forma de repasse, passando a ser automático (fundo a fundo) e regular, o que supera a figura dos

convênios<sup>6</sup>. Cada ente subnacional deve ter seu respectivo fundo (municipais, do DF e estaduais), pois é por meio destes que são repassados os recursos para a execução dos programas, projetos e serviços estabelecidos.

Em que pese à política de assistência social tenha previsão legal de Programas, Projetos, Benefícios e Serviços, a serem executados pelas esferas subnacionais, está também previsto nas legislações desta política, a possibilidade de celebração de convênio com entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

As pesquisas de Freitas (2011) e Souza Filho et al. (2012) revelam que na política de assistência social, em alguns casos, há primazia da oferta de serviços socioassistenciais pelo setor privado. Para esses, a transferência do Estado para a sociedade civil tem se dado numa conjuntura de privatização e fragilização dos direitos sociais. Algo que pode comprometer o caráter desta política enquanto direito social. Uma marca histórica da assistência social que permanece no SUAS.

De acordo com o Art. 6-B, §3º da Lei nº 12.435 de 2011, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Conforme esta lei e seus detalhamentos no tocante aos convênios o artigo 6º B, inciso III, § 3º traz que

As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantindo financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (BRASIL, 2011).

Conforme a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2012, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social é uma das diretrizes estruturantes da gestão do SUAS, não devendo transferir a responsabilidade de executar as ações para as entidades.

Mas, conforme aponta Duarte (2013, p.432), “o Estado atua como gerente e cumpre obrigações por meio do instrumento do convênio com as entidades do setor privado, não atuando na ampliação dos serviços públicos estatais”. Segundo a autora há divergências entre

---

<sup>6</sup>De acordo com portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome- MDS, os convênios são acordos ou ajustes que disciplinam a transferência de recursos financeiros. Tem como participantes de um lado, órgão ou entidade federal, e, de outro lado, órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal, com objetivo de executar projetos, atividades, serviços e aquisição de bens para contemplar determinado programa de governo. Na política de assistência os convênios são celebrados com o objetivo de estruturar a rede de proteção social básica e especial.



a lógica e a estrutura que gerencializam estas entidades e a perspectiva de fortalecimento do SUAS.

Embora as normativas do SUAS estabeleçam critérios, a atuação das entidades beneficentes de assistência social, apesar de legalizadas muitas vezes tem ações destituídas da compreensão do direito, pautando em valores caritativos.

Para Couto (2009), essas entidades quando eram responsáveis pela primazia dos atendimentos os realizavam de forma fragmentada, destituídos do olhar de direito social, resultando num enfraquecimento de organização e de participação da população pobre, usuária de tais serviços, em espaços representativos de controle social.

Considerando a trajetória histórica da assistência social, permeada por prestação de serviços caritativos e de benemerência, torna-se importante garantir no contexto de implementação do SUAS, a primazia da oferta do Estado. Mesmo quando os serviços socioassistenciais forem prestados por entidades privadas conveniadas, devem ser demarcados pela lógica do direito e não mais do favor e da caridade.

Couto (2009) considera legítima a participação das entidades beneficentes na rede socioassistencial para atendimento às demandas, mas afirma que cabe ao Estado estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades socioassistenciais. Para a autora deve-se fazer o uso das experiências que as entidades beneficentes têm, mas não podem perder de vista o caráter público e de inclusão de todos que necessitarem da assistência social.

Para Yasbek (2008), a cidadania garantida pelas ações socioassistenciais, mesmo quando executadas por parcerias público-privadas não podem perder a essência pública. Conforme a autora, essas ações assumem características de públicas por envolver interesses comuns, ter a universalidade como princípio, ter visibilidade pública: a transparência, e, por envolver o controle social como processo democrático que permite a participação dos seus usuários.

O argumento apresentado tanto por Couto (2009) quanto por Yasbeck (2008), embora reconheçam que esses serviços quando prestados, pelas entidades, considerem o caráter público e seletivo da assistência social, acaba por dá brechas para diversas interpretações e justificativas e, assim, os serviços serem cada vez mais executados pelas entidades e cada vez menos pelos equipamentos públicos.

Portanto, coloca-se a necessidade de afirmar a defesa de cidadania dos usuários, atentando para que nesse processo de implementação do SUAS, no qual os rumos dessa política são colocados em disputa, deve-se atentar para que as ações superem o assistencialismo, o dever moral e humanitário e se realizem como direito. Desse modo cabe

ao Estado a responsabilidade por essa garantia e vigilância das ações públicas. (YASBEK, 2008, p. 98-99)

Jaccoud (2008) destaca que embora a política de assistência social se oriente pela primazia da responsabilidade do Estado, há expressiva presença do setor privado na prestação dos serviços. Com isso coloca-se em questão a dicotomia do dever de ajuda e moral filantrópica e as ações pela via do direito social, regulada, coordenada e financiada pelo Estado, devendo ser estas últimas executadas segundo as normas nacionais legais da oferta e da operação.

Com a elaboração de normas e legislações pautadas na assistência social, como política pública e direito do cidadão, é possível visualizar a assistência social para além da filantropia, pois se fundamentam nas garantias de proteção social, e, desse modo, independem de esforços individuais, de boa vontade, de ajuda, e outras ações associadas ao moralismo. (JACCOUD, 2008).

Em Paracatu-MG, atualmente, 41 entidades estão inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social para atuarem no município como prestadoras de serviços socioassistenciais, mas nem todas estão aptas para receberem recursos, conforme pré-estabelecido nas legislações do SUAS. Destaca-se que todas as unidades de proteção social especial de alta complexidade são privadas e, portanto são cofinanciadas pelo município para prestarem os serviços.

Na compreensão desta relação público-privado verifica-se que na sua grande maioria os serviços, em Paracatu-MG, não tem sido executados pelo poder público, ferindo a primazia do Estado. Problematiza-se, pois, que a maioria do recurso não tem sido destinado para consolidar o SUAS, mas sim para reforçar velhas práticas de benemerência, da caridade. Essas dificuldades levam a questionamentos sobre a possibilidade de implementação do SUAS ante esta lógica de distribuição de recursos.

Assim, não basta apenas analisar quem são os principais executores dos serviços socioassistenciais, mas é preciso se atentar também para outros aspectos determinantes para a efetividade da política de assistência social.

Para Boschetti (2003), embora a assistência social tenha conseguido avanços, com esses moldes de programas de assistência social, focalizados, somado a condições de desemprego, desemprego estrutural e, a negação de investimento em políticas de caráter universal, acaba-se adotando ações que são funcionais à regulação do mercado.

Nessa perspectiva, Behring (2008, p. 164) compreende como atribuição da política de assistência social “a capacidade de administrar de forma tecnicamente competente os

elementos que geram a pobreza e a miséria, expressões mais agudas da questão social, inerente ao capitalismo, e em geral dramática na periferia do capital”.

Outra questão abordada por Boschetti (2003) é sobre as interpretações equivocadas que acabam por restringir os direitos assistenciais ao mínimo preciso para a sobrevivência, o que tem culminado na seletividade e na focalização dos considerados vulneráveis, inaptos para o trabalho, como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Tal compreensão contradiz o princípio da universalização, pelo qual se tem como perspectiva a superação da desigualdade de modo que os cidadãos tenham acesso tanto a bens e serviços, quanto as demais políticas sociais, embora não supere a desigualdade.

Desse modo, interpreta-se que a seletividade está ao longe de prioridade, uma vez que não perpassa pela lógica de ampliação de acesso a direitos, mas pelo contrário, criam-se regras de seleção para os que deverão ser incluídos. Colabora também para a compreensão de que a focalização quando associada à seletividade, se torna negativa uma vez que torna as ações restritas a grupo seletivo, e desse modo desconsidera o direito de todos.

Para Mota (2009), a assistência social foi transformada em instrumento para enfrentar a pauperização relativa de forma a administrar o chamado exército industrial de reserva da classe trabalhadora, como uma das estratégias presentes no sistema capitalista.

Para a autora, no advento do SUAS, tem-se avanços dos programas de transferências de renda por meio da política de assistência social em detrimento às políticas mais universais da seguridade social: saúde e previdência social. A autora questiona essa questão como pretexto do capital para ampliar seu mercado.

Mota (2009), ao estudar as modificações da política de assistência social a partir do Governo Lula, defende “a tese do mito da assistência social”, pois, segundo a mesma, ocorre uma focalização nos segmentos mais pobres da sociedade com a expansão da política de assistência social, mas que no âmbito das demais políticas da seguridade social, como um todo, esse processo não é observado.

Souza et al. (2012) afirmam que para enfrentamento da questão social, de forma a atender mais amplamente a classe trabalhadora, é necessário o mesmo interesse por parte de uma política econômica. Em outras palavras, é preciso uma política econômica que não reforce as desigualdades sociais, mas que possibilite a construção de uma política social voltada para as classes subalternizadas. Situação esta que não tem sido a realidade no Brasil.

Desse modo, observa-se que o SUAS vem encontrando limites no processo de sua estruturação. Conforme Robson Silva (2015, p. 48) esse sistema

representa uma possibilidade e seu presente e futuro seguem dependendo do montante de recursos e investimentos públicos que serão alocados, mas também da compreensão e, sobretudo, do compromisso de superar os vícios de uma assistência social conservadora e tradicionalista na abordagem às expressões da questão social. Essa prática histórica é reprodutora tanto das relações de favor e clientelistas, como das formas de apropriação privada da esfera pública. Há pelo menos duas perspectivas (em disputa) no interior do SUAS: a que afirma a assistência social como política pública, direito da população e dever do Estado e a que reforça o legado conservador/tradicional da área, constituído, dentre outros aspectos, pela intervenção emergencial, improvisada e precária.

Compreendendo a assistência social como política em consolidação a subseção abaixo será dedicada a compreender o contexto de federalismo, bem como, a descentralização pela qual o SUAS é organizado.

### **1.3 Federalismo, descentralização e assistência social**

A política de assistência social está inserida no contexto do federalismo brasileiro. Sendo assim, observa-se uma sistemática pela qual são estabelecidas corresponsabilidades no financiamento de estados e municípios, mas com diretrizes e normativas estabelecidas pelo governo central (União). Com isso, torna-se relevante conhecer como essa federação, se organiza politicamente para executar suas ações econômicas e sociais, cabendo indagar se a implantação do SUAS conta com o devido aporte de recursos orçamentários para o seu financiamento, principalmente, no município de Paracatu- MG.

Para tanto, deve-se considerar as mudanças macroeconômicas no Brasil que influenciaram nos processos de elaboração, gestão e execução do orçamento público, limitando a expansão dos gastos sociais de caráter mais universal, além de um novo contexto fiscal em curso a partir do ano 2000, fruto do ajuste fiscal realizado em 1993, ainda no governo Itamar Franco.

Esse ajuste fiscal, conforme Salvador (2010), passa pela realização de superávit primário<sup>7</sup>, pela implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que priorizaram o pagamento das despesas financeiras no fundo público, por decretos de contingenciamentos no orçamento público e pelo refinanciamento da dívida pública.

Relacionado o federalismo com as políticas de ajuste fiscal, questiona-se o federalismo dito de cooperação e a descentralização político-administrativa, evidenciada na CF de 1988.

---

<sup>7</sup>O superávit primário está relacionado com as contas do governo e significa que, num determinado período, as receitas não financeiras arrecadadas foram superiores às despesas não financeiras arrecadadas. Destacando que, para finalidade de despesas não são inclusos os encargos da dívida pública.

A política de assistência social considera a estrutura do federalismo brasileiro e organiza suas ações de modo descentralizado, assim a cada ente da federação caberá o comando único de suas ações. Além disso, as ações socioassistenciais devem se dá de modo participativo pelo qual a sociedade civil tenha possibilidade de presenciar e opinar nos processos de elaboração e também de fiscalização, conforme estabelecido na LOAS.

Para estudar o federalismo brasileiro é necessário considerar as características que foram sendo assumidas historicamente nas relações entre a União e os entes subnacionais. Este federalismo ora assumiu caráter centrífugo<sup>8</sup>, ora, centrípeto<sup>9</sup> e atualmente, é característico de “cooperação”.

Nessa dimensão, sobre as diversas fases do federalismo brasileiro, Cury (2007) aponta que esse federalismo de caráter centrípeto, pode ser visualizado nos períodos tanto de 1930 a 1980 quanto nos de 1946 a 1964 quando, momentos históricos nos quais o poder estava concentrado na União.

Para Costa (1998), no contexto da proclamação da república as províncias já desenvolvidas economicamente, no período de 1841-1889 (segundo reinado), desejavam exercer uma influência maior diretamente sobre o governo central. Assim com a política dos governadores, controlada pelas elites regionais, dividia o poder tanto nos estados quanto na União. Neste período, o federalismo potencializava as oligarquias estaduais e limitava de maneira expressiva a ação do governo federal.

Em meados dos anos 1898 a 1930, Cury (2007) aponta que no período da República Velha prevaleceu um federalismo de caráter centrífugo, pois o poder não se concentrava mais na União, mas sim em determinado tipo de estado-nação os quais possuíam elevada autonomia para os entes subnacionais, principalmente, os estados.

Para o autor, atualmente o federalismo brasileiro é caracterizado por uma tentativa de equilíbrio do poder, pela qual são estabelecidos meios de cooperação com atividades planejadas e articuladas entre os três níveis da federação (União, estados, municípios e DF) com objetivos de realização de fins comuns. Esse tipo de federalismo foi legitimado pela Constituição de 1988.

Segundo Cury (2007), legitimou-se na constituição de 1988, um tipo de federalismo diferente daqueles com os quais o Brasil já se estruturara em anos passados, de caráter centrífugo ou centrípeto. Este novo federalismo é o federalismo de cooperação no qual o

---

<sup>8</sup>Centrífugo – aquele que se afasta do centro, neste caso o centro é o poder central, a União.

<sup>9</sup>Centrípeto- aquele que se aproxima do centro, neste caso o centro é o poder central, a União.

regime se baseia na relação recíproca e em funções compartilhadas entre os entes federados, de caráter descentralizado.

A descentralização não está restrita à divisão de poderes e de funções, mas também perpassa o tocante das gestões e ações de políticas, programas e projetos sociais como um todo, inclusive nas formas de financiamento dessas políticas. Esse contexto de federalismo de cooperação aponta tanto para a autonomia dos entes federados, ao contar com seu próprio poder Legislativo, Executivo e Judiciário, quanto para o respeito a determinadas ordens superiores da União.

Anastasia (2007) relata um aspecto peculiar do federalismo brasileiro, afirmando que no Brasil se considera municípios como ente federado, ou seja, dotados de autonomia político administrativa. O que é ponto crucial para as devidas análises e referências sobre a política de assistência social, uma vez que esta é em grande parte executada pelos municípios.

Conforme Anastasia (2007), a ideia de federalismo está associada à extensão territorial no sentido de que, aqueles países com maiores extensões territoriais e com grande população, são organizados em federação no intuito de maior possibilidade de aproximação entre cidadãos e governantes, o que permite a participação dos cidadãos nos processos de elaboração, controle e fiscalização política.

Para Costa (2007), as relações intergovernamentais funcionam como o sistema circulatório do federalismo brasileiro, pois, os estados e os municípios dependem do apoio ou concordância do governo federal para execução de políticas sociais.

Já sobre a forma financeira do federalismo, Almeida (1994) afirma que é o federalismo fiscal que determina as formas de arranjo de cada ente federado. Mas, atenta para o fato de que esses recursos fiscais e parafiscais podem estar condicionados aos interesses partidários e eleitorais.

Uma das principais questões que surgem nesse debate é que para existência de federalismo cooperativo são necessárias ações compartilhadas e articuladas. Essas ações, no âmbito da gestão e do financiamento, devem considerar as desigualdades territoriais. Nesse sentido, é por meio da combinação do federalismo fiscal e territorial que as ações de políticas sociais podem ser potencializadas, correspondendo assim ao federalismo cooperativo.

A política de assistência social já traz previsto na LOAS que as particularidades regionais e municipais devem ser necessárias no processo de elaboração e consolidação de ações da rede sócio assistencial a fim de que a execução dos serviços consiga corresponder à equalização das desigualdades.

Compreende-se, pois, que com o federalismo dito de cooperação, tem-se a descentralização uma vez compreendendo-a como contrária à concentração ou centralização. Mas, em que pese pareça ser uma modelo de gestão, no qual todos participem, há autores que apontam outras prerrogativas e “brechas” estratégicas para a compreensão de cooperação enquanto participação.

As relações da União com os demais entes subnacionais não são claramente cooperativas uma vez que apesar de os entes subnacionais possuírem uma participação importante no processo de arrecadação, no orçamento público, estes, de forma subordinada tem suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gastos e execução de políticas públicas determinadas pela regulação federal. (ARRETCHE, 2010).

De acordo com a autora, a regulação por parte da União tem influenciado nas prioridades dos governos municipais se comparadas às políticas sem a vinculação mínima de recursos orçamentários pela União.

A tabela 1 apresenta o levantamento dos gastos com assistência social alocados na função 8 no âmbito dos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios no período de 2006 a 2014<sup>10</sup>. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI e estão, portanto, a preços de 2014, o que permite uma comparação da evolução real do orçamento da assistência social no período. Convém ressaltar que os gastos da assistência social do DF pela metodologia adotada pela STN estão alocados no ente subnacional estados. Esses números colaboram para as análises da relação federalista na qual se fundamenta a política de assistência social, no sentido de averiguar se a gestão está de fato sendo compartilhada em termos financeiros.

Mesquita; Martins e Cruz (2012) chama a atenção para o limite de fazer análises considerando a função assistência social, pois nos gastos orçamentários com essa função não há definição a que tipo de despesa estaria vinculada cada função/subfunção e, com isso, as despesas são classificadas como assistenciais, ou não, conforme conveniências políticas institucionais. Apesar dessa ressalva, os dados disponibilizados ao público estão por funções orçamentárias e é importante *Proxy* que revela de fato como o SUAS está se viabilizando, sobretudo, no âmbito municipal.

Desde os anos 2000, os gastos orçamentários na área assistencial têm sido classificados na função 8, com subfunções associadas, tais como assistência ao idoso;

---

<sup>10</sup>Ressalta-se que o Balanço do Setor Público Nacional do ano de 2015 ainda não está disponível para pesquisa. Isso é justificado pelo art. 51 da Lei Complementar 101 de 04/05/2000, lei que estabelece as normas de finanças públicas no que tange à responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com o art. 51 o poder Executivo da União tem até o dia trinta de junho para apresentar a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação referentes ao exercício anterior. Além disso, deverá tornar a consolidação disponível para o acesso público, até mesmo por meio eletrônico.

assistência a criança e ao adolescente e, assistência comunitária, mas que a classificação nessas funções e subfunções tem sido resultado de opções de áreas técnicas e orçamentárias de cada ente federado (MESQUITA; MARTINS e CRUZ, 2012).

**Tabela 1-** Gastos de assistência social por esfera de governo. Valores, em R\$ bilhões, preços de 2014 deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	União	Estados	Municípios	Total
2006	37,84	4,55	7,62	50,02
2007	42,65	4,73	9,69	56,87
2008	47,37	4,75	10,62	62,74
2009	49,23	5,30	10,65	65,18
2010	59,73	5,76	12,85	75,34
2011	62,61	6,06	12,49	81,16
2012	71,70	5,70	12,75	90,15
2013	77,22	6,48	14,51	98,21
2014	79,31	5,37	13,63	98,31
Variação de 2006				
a 2014	109,59%	18,02%	78,87%	96,54%

Fonte: STN  
Elaboração própria

Os dados da tabela 1 podem ser considerados uma aproximação de um orçamento global da assistência social no Brasil. Em 2006, considerando todos os entes da federação, os valores orçamentários alçaram, em termos reais, o montante de R\$ 50,02 bilhões. Excetuando o ano de 2006, o orçamento cresce de forma constante no período, e alcança o total de R\$ 98,31 bilhões, em 2014 (tabela 1), isto é, um crescimento acima da inflação de 96,54%.

Contudo, os dados não cresceram de forma homogênea em todos os entes da federação. Enquanto, o orçamento da União para a política de assistência social cresceu 109,59% no período, os gastos dos estados cresceram em apenas 18,02% e os municípios quase dobraram os gastos com assistência social, alcançando um crescimento de 78,87% no período de 2006 a 2014.

De modo geral, os dados da tabela 1 sinalizam que o arranjo político-administrativo, federativo e descentralizado, propostos pelo SUAS de fato não vem acontecendo.

Ainda polemizando a questão de que os estados são, entre os entes subnacionais, os que menos têm colaborado para o financiamento da assistência social, a pesquisa realizada por Mesquita; Martins e Cruz (2012) com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificou-se



que embora o SUAS determinasse repasse automático, observa-se que os estados têm reiterado os repasses via convênios. Para as autoras, essa participação significativa dos convênios no cofinanciamento acaba por sugerir a permanência de práticas antigas, além de comprometer a estruturação e funcionamento dos serviços socioassistenciais nos municípios.

Outra questão destacada pelas autoras é que se comparados os municípios de menor e maior porte, o cofinanciamento estadual é mais presente nos municípios de maior porte. É, portanto paradoxal a lógica contrária ao comando da PNAS o repasse dos recursos dos estados para os municípios, pois são os municípios de menor porte que necessitam do maior aporte de recursos para estruturarem sua rede de serviços socioassistenciais, principalmente se consideradas as suas limitações de desenvolvimento econômico e capacidade de arrecadação desses entes da federação.

Fernando Rezende (1995) apresenta características históricas marcantes do federalismo fiscal brasileiro. A primeira é a intervenção do Estado na vida econômica, o que acarreta em, no âmbito do sistema tributário, de um lado os estados mais desenvolvidos lutam por maior autonomia tributária e por outro, os estados com grau de desenvolvimento menor pressionam por aumento das transferências compensatórias. Além disso, outro fator é a tradição municipalista, iniciada a partir da CF de 1988 quando se considera os municípios como entes da federação. Para o autor isso significou em competências impostas aos municípios, ou seja, mais responsabilidade, e também em repasses de transferências federais compensatórias com semelhança às repassadas aos estados. Além disso, o autor pontua que esse reconhecimento dos municípios como ente federado, e sua independência em relação aos estados, e a posição que passa a ter no sistema tributário, acaba por ser causa de distorções que tendem acentuar os desequilíbrios na distribuição das receitas tributárias, o que dificulta a possibilidade de reformas para um equilíbrio federativo.

Na assistência social, o princípio da descentralização político administrativa, evidenciado na CF e LOAS de 93, foi retomado na NOB/SUAS. Esta descentralização deveria ir além de ações compartilhadas entre os entes da federação, perpassando de maneira expressiva pela esfera financeira, uma vez que se estabelece o cofinanciamento.

Segundo Hilda Oliveira (2009), a organização da política de assistência social se dá nas legislações segundo o critério do federalismo cooperativo, mas o que se tem observado desde a LOAS até PNAS é o fortalecimento da implementação da assistência social pelos municípios. Para a autora, os estados precisam ser mais atuantes junto aos municípios nesse processo de implementação da política de assistência social. Nessa perspectiva, a autora

apresenta algumas alternativas para que os estados se tornem mais participativos, sendo uma delas responsabilizá-los pela implementação de CREA's regionalizados.

Dahmer (2009) também se dedicou a analisar o pacto federativo na política de assistência social. Segundo a autora, é preciso pensar, a partir do pacto federativo, na superação de desigualdades regionais, de modo que a integração regional e a construção de identidade regional colaborem para o enfrentamento de dificuldades municipais, como a questão da população em situação de rua, que migram.

Para compreender o cofinanciamento é importante destacar que a descentralização dos recursos financeiros não são concentrados apenas em um ente da federação. No SUAS destaca-se a existência de Fundos para cada ente federado, o que corrobora para a descentralização dos recursos financeiros.

Ao reconhecer e afirmar que a política de assistência social traz estabelecida em suas legislações a gestão compartilhada, pautada na descentralização, no cofinanciamento e no controle social, retoma-se as características essenciais da organização político-administrativa do Brasil, o regime federalista. (ARRETCHE, 1994).

Sobre descentralização, Stein (1999) alerta para as possibilidades ideológicas do termo, que é na maioria das vezes utilizado como algo positivo, que sinaliza para mais autonomia, mais participação, mais democracia, menos burocracia e tende a orientar a organização de um sistema descentralizado. E que no contexto de implantação de políticas neoliberais pode até mesmo indicar a transferência de funções do setor público para o privado, uma vez que se compreende descentralização como algo que é do Estado para a sociedade.

Para Stein (1997), a descentralização pode ser vista por vários ângulos a depender do contexto histórico e também social que esta se insere, podendo assumir caráter estratégico a favor de ações de governos neoliberais, que aproveitam do uso do termo e suas várias possibilidades de interpretação, para diminuir suas ações nas áreas de bem-estar social.

Outro autor que dialoga com a perspectiva apresentada por Stein (1997) é Robson Silva (2015) atentando para o sentido polissêmico de descentralização e as concepções teóricas e políticas-ideológicas que estão articuladas aos blocos conservadores e progressistas, salientando que os rumos de determinada política dependerá da forma pela qual se compreende a descentralização.

De acordo com Stein (1997), as unidades federativas de pequeno porte, que não possuem capacidade de arrecadação além de ficarem prejudicadas tendem a depender do poder central. Atenta ainda que esse fator colaboraria para tornar as desigualdades regionais mais acentuadas.

Para tanto, a autora concorda com a ideia de que para que haja descentralização é preciso que exista democracia, autonomia e participação, que são redefinidos de acordo com as relações de poder e que a existência dessas categorias implica necessariamente na existência de um modelo plural no qual estas ações são compartilhadas entre: Estado, sociedade e mercado, capazes de prover bens e serviços para o atendimento das necessidades humanas básicas.

Para Stein (1997), outro olhar analítico sobre o processo de descentralização é sobre as potencialidades do controle democrático. De acordo com a autora, limitar a descentralização em relação ao Estado e sociedade, pode sim representar uma potencialidade de maior articulação da sociedade civil, se as instituições locais (sindicatos, e organizações comunitárias) realmente representarem a comunidade, pois, o contrário disso demonstra que a sociedade é quem está executando os serviços do Estado.

Para Boschetti e Behring (2009), a descentralização do ideário neoliberal é aquela estabelecida não com a partilha de poder entre os entes da esfera pública, mas sim a que se pauta na transferência das responsabilidades para entes federados ou para instituições privadas.

Algo que também é compreendido por Robson Silva (2015, p. 191) ao analisar que

(des)centralização, pois, no âmbito intergovernamental, corresponde ao repasse de responsabilidade aos governos subnacionais, sem deslocar recursos e poder de decisão do nível federal; na esfera das relações entre Estado e sociedade civil, como à transferência dos serviços públicos às iniciativas privadas. Nessa dimensão, a (des)centralização fortalece as parceiras, as privatizações, as práticas solidárias e a participação corporativista/assistencialista na vida pública. De um modo geral, procura aumentar eficácia e eficiência dos recursos públicos e conservar a ordem vigente. (SILVA, 2015, p. 191).

Em que pese às legislações sinalizarem para política de assistência social na perspectiva do direito social, as dificuldades de dar materialidade para esses comandos são constantes.

Sobre essa materialidade, Couto (2009) ressalta sobre a necessidade de tornar concreto o que estava proposto na LOAS. Embora, esta legislação determinasse uma política articulada entre as três esferas de governos, observavam-se enormes dificuldades devido a ausência de uma reforma tributária. Com isso, a política estava centralizada no âmbito federal e os serviços e programas sendo executados por meio da vinculação de somente uma fonte de financiamento.

A partir da PNAS, os municípios, no âmbito da política de Assistência Social são classificados de acordo com o porte populacional. Ao realizar estudo sobre qual tem sido

realmente a gestão do SUAS, se é federativa ou subordinativa, Sposati (2015, p. 60) afirma haver necessidade de revisão do pacto federativo, principalmente no que tange à estrutura orçamentária, uma vez que “o financiamento do SUAS vem operando com uma sobrecarga para o ente municipal, sobretudo para dar respostas ao cidadão no campo dos serviços socioassistenciais.”

De acordo com Sposati (2015, p. 60) “há baixa participação do ente estadual no financiamento da consolidação do SUAS, embora os recursos para o SUAS, especificamente nas despesas federais, são menores do que o aplicado pelos Estados.”

Dito isso, nessas circunstâncias em que há uma maior responsabilidade dos municípios, antes da discussão propriamente dita do município de Paracatu-MG, torna-se necessário um breve resgate sobre o debate do fundo público.

## **CAPÍTULO 2 - Fundo Público e Seguridade Social: tendências, gastos e gestão financeira da Assistência Social.**

Conforme Salvador (2012) a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público, sendo que o estudo do mesmo torna-se elemento essencial para compreender a política social. Para o autor, entender o orçamento público permite ir além da sua dimensão contábil, possibilitando, pois refletir sobre correlações de forças sociais, interesses envolvidos na apropriação de recursos públicos e sobre a definição de quem irá arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários.

Para Behring (2010), num contexto com o predomínio do neoliberalismo e da financeirização, o fundo público tem um lugar estrutural pelo qual o Estado apropria do trabalho necessário pela via tributária (impostos, taxas e contribuições).

Para Salvador (2010) o fundo público é importante tanto para a reprodução do capitalismo quanto para as políticas sociais, visto que é a fonte de recurso financeiro que vai permitir as ações e manutenções de ambos, sendo este objeto de disputa. De acordo com o autor, essa presença do fundo público para atender ao capital e aos gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. Sendo assim, na reprodução do capital está presente

Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam, como visto anteriormente, a reprodução do capital; Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável diretamente, no capitalismo, pela criação do valor; Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. (SALVADOR, 2010, p.91).

No contexto do capitalismo contemporâneo, expresso na forma financeirizada, o capital portador de juros tem seus interesses pelo fundo público intensificados. Dessa forma, forçam as despesas da dívida pública no orçamento federal. Sendo assim, o capital portador de juros vem utilizando do fundo público nas formas de apropriação de parte da receita pública, remuneração dos títulos públicos emitidos pelo governo federal e negociação no sistema financeiro brasileiro. (MENDES, 2014, p. 84).

Mendes (2014) também ressalta que desde 2008, período de manifestação de uma das crises do capital, recursos do fundo público tem sido constantemente direcionados a

manutenção do capital portador de juros. Com isso tem-se uma política fiscal com ações de desonerações tributárias o que acaba por afetar o orçamento da seguridade social.

Nesse contexto, conforme Salvador (2010) na agenda econômica brasileira, os bancos representam significativa influência. Prova disso é a agilidade do fundo público no socorro ao mercado financeiro, liberando recursos financeiros. O custo desse processo para as políticas sociais se materializa também na privatização de serviços da seguridade social. Além de perdas no financiamento do orçamento da Seguridade Social vem perdendo recursos devido as desonerações tributárias para o orçamento fiscal, como forma de estratégias para combater a crise.

Behring (2010) analisando os impactos da crise do capital sob o fundo público, destaca que estes se dão em duas dimensões: tanto na formação e composição do fundo público, como, na destinação do mesmo. Sobre os impactos na formação implicando reformas tributárias regressivas, à medida que o fundo público se torna vital numa perspectiva anticíclica, diga-se de contenção da crise, e implicando também o desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para “proteger o emprego”.

Para Mendes (2014, p. 95):

pode-se entender o fundo público como “antivalor” no período de vigência do Estado de bem-estar social nos países do capitalismo avançado, à medida que são asseguradas políticas sociais universais aos trabalhadores e, também, principalmente, pelo delineamento da Constituição de 1988, ao instituir direitos sociais, especialmente pela seguridade social e seu orçamento específico. Muito diferente é a situação que se configura com a nova fase do capitalismo, sob o poder dominante do capital portador de juros, e a expressão da crise atual. Nesse cenário, o fundo público social, mais especificamente o OSS, vem sofrendo pressões por ceder intensamente seus recursos para a valorização do capital, via DRU.

Na compreensão sobre o fundo público Oliveira (1998) argumenta que

[...] a partir de regras universais e pactadas o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais [...] o financiamento contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos [...]”. (OLIVEIRA, 1998, p. 19- 20).

Para tanto, considera-se os argumentos dos autores acima referenciados, como essencial na compreensão do ajuste fiscal e dos limites do financiamento e co-financiamento da política de assistência social.

As políticas sociais, bem como as políticas econômicas, são dependentes da participação do Estado. Portanto, o fundo público passa a ser objeto de disputa para ambas as políticas.

Para Lima (2015, p. 23),

os recursos financeiros do Estado, e sua disponibilidade por meio de políticas sociais, são muito caros aos trabalhadores e essenciais aos segmentos dominantes. Historicamente, a manipulação das finanças públicas tende a privilegiar a sua alocação em atividades típicas da acumulação ampliada do capital, porém isso não acontece sem as turbulências existentes nas escolhas ou prioridades políticas dos governantes. Surge daí um amálgama entre interesses públicos e privados e o conceito de fundo público, inserido nessa dinâmica, atua como expressão de contradições no modo de produção capitalista, ora capturada pela esfera financeira no circuito de mundialização do capital, ora, instrumentalizados pelos governos como mais um recurso ao enfrentamento da classe estrutural.

O orçamento público é uma peça orçamentária técnica, mas que se baseia na definição das prioridades de intervenção e atuação do setor público nos segmentos sociais. Portanto, por se tratar de recursos financeiros, tem sido alvo de disputas políticas e econômicas. (TAVARES, 2005).

Para Tavares (2005) o financiamento é detalhado no processo de planejamento por meio do orçamento daquilo que se propõe realizar, levando-se em consideração todas as naturezas de despesas previstas. Isso também é pressuposto das políticas sociais.

De acordo com Pereira (2009, p.275),

a definição anual das despesas e receitas com impostos do governo, junto com as leis e as normas que aprovam e respaldam estas despesas e impostos, compõem o orçamento da União. O orçamento da União tem dois propósitos explícitos: financiar as atividades do governo federal e estabilizar a economia.

Em que pese essa ideia de Pereira (2009), na realidade o orçamento público é desde sua origem uma peça política como ressalta Fabrício de Oliveira (2009), pois tem a função de controlar e direcionar os gastos.

No âmbito do chamado ciclo orçamentário, o orçamento público ganha três instrumentos legislativos. O conjunto desses instrumentos é conhecido como ciclo orçamentário, composto pelo Plano Plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentária (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para Salvador (2010) essas leis têm como objetivo principal integrar atividades de planejamento e orçamento com vistas a garantir a execução das políticas governamentais tanto em âmbito nacional como nos municípios e estados.

De acordo com Pereira (2009), o planejamento perpassa por processos nos quais as informações são recolhidas e analisadas; as ações futuras, elaboradas e avaliadas, além de fornecer subsídios às decisões políticas e avaliação das decisões tomadas. Portanto, as metas definidas nesse processo (planejamento) podem ser vistas como uma diretriz, seguida de acordo com aspirações governamentais, mas o instrumento que pode permitir o cumprimento dessas aspirações, ou desejos governamentais é a alocação de recursos orçamentários. Desse

modo, os recursos financeiros são de considerável influência para que os objetivos expressos nas metas se tornem reais.

Segundo Pereira (2009), o PPA deverá definir as diretrizes, os objetivos e as metas esperados, integrar os instrumentos de planejamento e orçamento conforme os programas e suas ações. Portanto, se trata de uma lei que planeja todas as ações do governo para um período de quatro anos.

O PPA deve ter início no 2º ano de mandato de cada governo e término no 1º ano do mandato do governo subsequente. Com isso, no 1º ano do mandato o governo eleito trabalhará de acordo com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelo PPA do governo anterior, ao mesmo tempo em que deverá elaborar o PPA do seu governo.

Sobre os programas Pereira (2009) destaca que integram o PPA com o orçamento e tem por objetivo solucionar algum problema ou atender alguma demanda da sociedade. Desse modo, os programas possuem ações que são representadas por projetos, atividades e operações especiais, com o intuito de corresponder aos objetivos do governo de alcançar suas metas. Portanto, as definições das metas físicas e financeiras das ações devem ser descritas no PPA.

Pereira (2009, p. 286- 287), também destaca que o PPA

busca alocar os recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização e nas modernas técnicas de planejamento. É apoiada em definições das diretrizes, metas e objetivos que a administração pública desenvolve suas ações, objetivando alcançar o desenvolvimento do país.

Outra peça do ciclo orçamentário é a LDO, por meio desta é que devem ser definidas desde as prioridades e metas da administração pública federal às disposições sobre alterações tributárias da União. (PEREIRA, 2009).

Piscitelli, Timbó e Rosa (2002), apontam que a LDO inserida na CF foi a maior novidade no processo orçamentário, pois articula o plano (PPA) e o orçamento. Para os autores, a LDO deve nortear a elaboração do PPA, uma vez que tem condições de assegurar coerência ao plano e de sinalizar aos agentes econômicos sobre o direcionamento da política econômica.

Os autores também destacam sobre as dificuldades observadas no que se refere ao cumprimento da LDO enfatizando que tais dificuldades dizem respeito muito mais à falta de determinação quanto à obediência às leis, assim como à prioridade no acompanhamento da execução orçamentária, aliadas à inexistência de parâmetros que definam com clareza os objetivos e metas da programação, de que é exemplo a política de aplicação das agências



financeiras oficiais de fomento, expressa por meio de generalidades. (PISCITELLI, TIMBÓ, ROSA, 2002, p. 71).

Com a promulgação da LRF, em 2000, a LDO tem suas funções acrescidas. A partir de então passou a integrá-la: informações, anexos de metas fiscais e anexos de riscos fiscais, dentre outras funções. No que tange ao anexo das metas fiscais, devem ser estabelecidos metas anuais, em valores correntes e constantes, referentes despesas, receitas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício que se referirem e para os dois seguintes.

Além do anexo das metas fiscais, o anexo de riscos fiscais também passa a ser função da LDO. Por este anexo serão avaliados os passivos contingentes e os riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como, caso se concretizem, as providências a serem tomadas sobre os riscos fiscais.

De acordo com nota técnica do INESC “a LDO traz uma radiografia da atuação econômica do governo. Como isso, qualquer desvio da trajetória de equilíbrio fiscal previsto na LDO passou então a ser motivo para grita geral de um mercado financeiro atento, pressionando em favor de fortalecer uma política econômica mais conservadora sempre que possível.” (INESC, 2007, p. 4).

Com a aprovação da LRF a LDO tem suas funções alteradas. Assim, a LDO passa a ser um instrumento fundamental no ajuste neoliberal, pois passa a ter função de sinalização de indicadores, dos quatro exercícios seguintes, sobre a disposição dos entes federados em superarem seus resultados fiscais deficitários.

Nessa compreensão a LDO passa a ser um instrumento fundamental no ajuste neoliberal, pois com esse “apontamento”, os entes nacional e subnacional, em situação econômica deficitária, acabam por terem que fazer restrições nos orçamentos sociais para corresponderem as exigências do ajuste fiscal, cuja prioridade é a meta do superávit fiscal.

Já a LOA deve ser elaborada de forma compatível tanto com PPA quanto com a LDO. É composta por três orçamentos: fiscal, de investimento e da seguridade social. O orçamento fiscal e da seguridade social tem seus recursos provenientes de cobranças de tributos, contribuições e da exploração do patrimônio dos órgãos e entidades públicas.

De acordo com Pereira (2009) os orçamentos fiscais e de investimento das empresas estatais devem estar inteirados com o PPA e deverão funcionar como instrumentos de redução das desigualdades regionais.

Conforme Salvador (2010), a LOA quantifica os valores em relação a programas, com os seus respectivos executores, com base nas estimativas e autorização para obtenção de receitas, fixando os gastos para o exercício seguinte.

A assistência social tem o seu financiamento detalhado por meio do orçamento público, mais precisamente no PPA, na LDO e na LOA. Esses instrumentos que compõem o ciclo orçamentário deverão considerar a apresentação dos programas e das ações, de acordo com os Planos de Assistência Social, ou seja, considerando os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios e alocando-os para a proteção social básica ou proteção social especial de média ou alta complexidade.

Sobre o PPA, LDO e LOA o quadro 1 apresenta em síntese o ciclo orçamentário brasileiro.

**Quadro 1 - Legislações que compõe o ciclo orçamentário.**

PPA	LDO	LOA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- é um planejamento de médio prazo;</li> <li>- define as prioridades dos governos por um período de quatro anos;</li> <li>- deve conter diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;</li> <li>- deve ser elaborado no primeiro ano de cada governo, tendo validade do começo do segundo ano de mandato do vernante até o primeiro ano de mandato do governante seguinte;</li> <li>- deve obedecer ao prazo de envio de proposta do executivo para o legislativo: até 31 de agosto do primeiro ano de mandato. E o legislativo deverá apresentar a aprovação da proposta até 15 de dezembro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- define as metas e prioridades para o ano seguinte;</li> <li>- orienta a elaboração do orçamento;</li> <li>- dispõe sobre alteração na legislação tributária e política de pessoal;</li> <li>- estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a partir das prioridades contidas no PPA e na LDO o governo define as metas que deverão ser atingidas naquele ano;</li> <li>- disciplina todas as ações do governo;</li> <li>- é dividida em Orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais;</li> <li>- o executivo deve enviar a proposta para o Legislativo até 31 de agosto. O Legislativo deverá aprovar até 15 de dezembro.</li> </ul>

Fonte: Pereira (2009)

Elaboração própria.

Pires (2011) traz suas contribuições sobre a organização do sistema orçamentário brasileiro argumentando sobre a necessidade deste sistema ter ações planejadas, com finalidades bem esclarecidas, não devendo se limitar a um preenchimento ritual legal de

registros contábeis, apenas para corresponder às exigências de fiscalizações, como ocorre de maneira constate em municípios brasileiros.

De acordo com Pires (2011) o sistema integrado de planejamento é composto tanto pelo sistema orçamentário, como pelo Plano Diretor. Esse plano deverá ser elaborado a partir de um posicionamento no que se refere a planos futuros para o município, considerando os pontos positivos e negativos do mesmo com projeção de intervenções por intermédio de custeio de financeiro e ações apontadas como de maior prioridade.

Sobre o ciclo orçamentário, como parte do sistema de planejamento, Pires (2011, p. 71) argumenta:

Um sistema de planejamento e um sistema orçamentário como os sumariamente descritos acima torna-se uma possibilidade somente num ambiente em que a cultura do planejamento e da transparência está presente. Do contrário suas engrenagens são montadas, mas não rodam integradas, quando rodam. Não havendo plano de governo, porque não houve plataforma eleitoral (falta provocada pela inexistência de programas partidários, já que muitos partidos não passam de siglas para uso em ocasiões eleitorais), o sistema orçamentário reduz-se a exigência burocrático-legal para que os gastos possam ser realizados.

Dialogando com Pires (2011) compreende-se, pois que, no Estado neoliberal, onde se tem a lógica de um Estado mínimo para o social, a condição do planejamento voltado para a área social é ser negligenciado.

De acordo com a PNAS (2004) o orçamento da assistência social deve ser inserido na proposta da LOA, na função orçamentária de número oito. Com isso, os recursos dessa função devem ser alocados da seguinte forma: os destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais, deverão ser alocados nos fundos de Assistência social, os quais funcionam como unidades orçamentárias; os demais, destinados às atividades-meio, deverão ser alocados no orçamento do órgão gestor dessa política, na respectiva esfera de governo.

Pires (2011) aponta o patrimonialismo, corporativismo, populismo e clientelismo, que perpassaram e perpassam a história política brasileira, como contrários ao controle social do gasto público.

Não se pode deixar de destacar as conquistas no que se refere ao financiamento da função assistência social, tais como: o reconhecimento dessa política como peça orçamentária e a alteração da forma de repasse de modelo convencional para transferências automáticas, isto é o repasse fundo a fundo.

Para Tavares (2005), a partir do SUAS, o PPA da União para a assistência social considera as novas regulações (PNAS e NOB)<sup>11</sup> e insere o novo modelo de gestão nesse importante instrumento do orçamento e planejamento públicos. Isso significa que a elaboração da proposta orçamentária passa a ser norteada de acordo com os níveis de proteção social definidos na política de assistência social e aprimoramento a partir de 2005.

Tavares (2005) destaca a importância dessa demarcação financeira para a política de assistência social, pois a destinação e execução do orçamento para a gestão de uma política pública reflete na possibilidade de tornar real o atendimento às demandas que são apresentadas.

Para Mendes (2012), o Brasil assumiu uma limitada configuração, no que se refere ao fundo público tanto no padrão de financiamento do Estado quanto na contribuição de ampliação de gastos das políticas sociais. Para ele, o padrão de dominação, acumulação e distribuição capitalista no decorrer do século XX, foi diferente daquele padrão dos países capitalistas centrais, uma vez que no Brasil realizou-se por meio de um trajeto histórico de concentração de renda.

O Estado contemporâneo, constitucionalmente regulamentado, dispõe de meios para fazer essa arrecadação monetária. De acordo com Fabrício de Oliveira (2009) isso acontece predominantemente pela via de cobrança de tributos. Tais tributos se encontram discriminados no artigo 145 da CF de 1988 sendo: os impostos, as taxas, que podem ser regulatórias ou remuneratórias e as contribuições de melhorias. Além das contribuições econômicas e das contribuições sociais inscritas no art. 195 da CF.

O Sistema Tributário Nacional, organizado pela CF de 1988, define dos arts.145 ao 162, os tributos, as competências tributárias da União, dos Estados, DF e municípios, bem como os limites ao poder de tributar.

Nesse sentido é importante a compreensão do sistema tributário que não tem sido um instrumento concreto para tornar real o estabelecido pela CF de 1988, na qual a arrecadação dos tributos tem por finalidade ter recursos para atender um bem comum.

Sobre imposto, Oliveira (2009) descreve que é extraído de forma compulsória e cobrado pelo Estado para o financiamento das atividades que lhes são atribuídas pela sociedade, podendo ser direto ou indireto. Os impostos diretos são aqueles que incidem diretamente sobre a renda e o patrimônio não havendo assim transferências para terceiros, o mesmo contribuinte que recolhe aos cofres públicos, arca com o ônus. Já os impostos

---

<sup>11</sup> Destaca-se que a inserção do PPA não foi automática, mas sim decorrente de um processo histórico.

indiretos são aqueles que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços sendo, neste caso, passível de transferências a terceiros.

Assim, a fim de nortear o orçamento público e de se ter um sistema tributário baseado tanto na justiça fiscal como social, segundo Salvador (2010), a CF de 1988 define alguns princípios tributários tais como: isonomia, universalidade, capacidade contributiva e essencialidade.

Apesar de definidos constitucionalmente tem-se observado que o Estado, na figura de seus governos, tem tomado decisões que culminam numa direção contrária a esses princípios constitucionais. Com isso, nos anos 1990, por meio das legislações infraconstitucionais foi realizado uma contrarreforma tributária, que segundo Salvador (2010) culminou na transferência para renda do trabalhador e para população mais pobre o ônus tributário, alterando assim o perfil da arrecadação previsto na CF de 1988.

O'Connor (1977), ao problematizar a questão fiscal pontua-se que os principais argumentos estão pautados nas finanças públicas como forma de exploração econômica. Na compreensão do autor, a crise do Estado se dá quando as despesas crescem em proporções maiores que as fontes que as financiam. Isso acontece pela função interventiva do Estado garantindo gastos sociais ao mesmo tempo que financiando o capital. Desse modo, tem-se uma estrutura societária na qual os custos são socializados, mas os lucros permanecem sob apropriação privada, acontecendo assim a crise fiscal do estado.

Outro ponto importante abordado pelo autor para a compreensão da questão fiscal é que a tributação demonstra estratégia do Estado de financiar os gastos orçamentários. “Portanto, O Estado deve tentar criar formas tributárias para esconder o conteúdo não equitativo da estrutura dos tributos e a natureza exploradora da estrutura classista”. (O'CONNOR, 1977, p. 203).

Para O'Connor (1977), o Estado ao usar o critério renda e não o da riqueza para estabelecer a incidência tributária, acaba por discriminar os trabalhadores e favorecer os donos do capital.

Na União a arrecadação tributária provém de Imposto sobre operações de crédito (IOF), Imposto sobre exportação (IE), Impostos sobre Importações (II); Imposto de renda de pessoa física (IRPF) e jurídica (IRPJ); Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR); Imposto sobre produtos industrializados (IPI). Os estados têm competência de arrecadar Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação (ITCMD); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Já os

municípios arrecadam o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI). (BRASIL, CF 1988, Título VI, Cap. I).

Além dos impostos, a União tem a competência inclusive de arrecadar as contribuições sociais. Destacam-se aqui aquelas previstas no artigo 195 da CF, que são as destinadas exclusivamente ao financiamento da seguridade social. Também é de responsabilidade da União a arrecadação de contribuições econômicas.

No tocante à relação entre tributos e a organização político administrativa, segundo Rezende, Pereira e Alencar (2010), a criação e alteração dos tributos de cada esfera governamental, fica a cargo do poder legislativo, a arrecadação dos tributos e a fiscalização dos contribuintes, a cargo do executivo, e os possíveis conflitos entre governos e contribuintes, a cargo do poder judiciário.

Mas além dessa organização, a CF estabelece as transferências entre os entes federados, por meio dos artigos 157 ao 162, com os Fundos de Participações dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), que se caracterizam por ser uma maneira de aumentar os recursos dos estados e municípios, a fim de potencializar as possibilidades de ações, além de compartilhar os impostos arrecadados pela União.

Para Conti (2001), essas transferências intragovernamentais são importantes instrumentos para o federalismo fiscal, financeiro, pois significam em equidade inter-regional, com medidas redistributivas.

Já para Dahmer (2009), torna-se fundamental, nesses moldes de pacto federativo, a realização de uma reforma tributária. A autora salienta que os valores dos FPMs são significativamente baixos, se comparados aos valores que ficam retidos na União, chamando a atenção para o fato de ser este ente federado o que tem comandado as ações.

Assim, os recursos provenientes da arrecadação do IPI e do IR são somados, formando a receita bruta que descontadas as restituições e os incentivos fiscais resultará na receita líquida da qual se retirará a 21,5 % e se transferirá para os Estados. (REZENDE; PEREIRA; ALENCAR: 2010).

O FPM também é composto por impostos provenientes da arrecadação do IPI e do IR obedecendo a mesma lógica de cálculo do FPE, mas o que difere é a porcentagem destinada, sendo transferido para os municípios 23,5 % da receita líquida arrecadada. (REZENDE; PEREIRA; ALENCAR, 2010).

Além disso, há outras formas de subdivisão interna dos fundos com porcentagens menores que reconhece a especificidade de estados e municípios no quesito tamanho e

desenvolvimento, ou seja, aqueles mais desenvolvidos e que arrecadam mais recebem um percentual menor em relação àqueles que não o são.

Diante dessa divisão e subdivisão orçamentária em torno do Estado, fica claro que para toda e qualquer política econômica e social se tornarem efetivas, todos os trâmites de arrecadação precisam acontecer, bem como os devidos repasses.

Para Harvey (2001) o Estado tem se dedicado aos negócios, aos investimentos, ou seja, ao capital. Sendo assim, para o autor isso significa em controle e repressão tanto dos movimentos trabalhistas como nos cortes de benefícios sociais.

Nessa configuração de Estado, no contexto de crise, o fundo público vem se fazendo cada vez mais presente no sentido de destinação de recursos para o capital, mesmo que seja preciso retirar dos recursos das políticas sociais, por meio de renúncias fiscais e isenções da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), conforme Behring (2010).

As iniciativas estatais para socorrer o capital por meio das desonerações tributárias permite a recomposição do lucro e da acumulação de capital no Brasil, em momentos de crise, afetam ainda mais o financiamento das políticas sociais.

Conforme Salvador e Teixeira (2012) as desonerações são realizadas com tributos<sup>12</sup> que financiam a seguridade social e com impostos que são compartilhados com os estados e municípios, por meio do FPE e do FPM, que financiam a educação e a saúde. Além de aumento da prestação de serviços da política social pelo setor privado. (SALVADOR, TEIXEIRA, 2012).

Para Salvador (2014), as renúncias tributárias que são concedidas para as grandes indústrias têm impacto direto na composição do FPE e FPM, pois significam em perda de receitas. Para o autor isso se soma às dificuldades dos entes da federação que, diante do federalismo, são chamados a cofinanciar as políticas sociais.

A tabela 2 apresenta dados sobre as a evolução dos gastos tributários do IR e IPI, bem como as perdas do FPE e do FPM. Conforme Salvador (2015) o acréscimo nos gastos tributários tanto do IPI e do IR (ver tabela 2) foram implicados pelas concessões de desonerações tributárias, no governo da presidente Dilma Rousseff.

---

<sup>12</sup>Dentre os tributos citados pelos autores PIS, COFINS e CSLL são contribuições sociais cuja arrecadação é destinada a seguridade social.

**Tabela 2- Evolução dos gastos tributários do IR e IPI. Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2014.**

ANO	IR	IPI	TOTAL	PERDAS DO FPE (1)	PERDAS DO FPM (2)
2010	71,98	23,59	95,56	20,55	22,46
2011	74,69	24,60	99,29	21,35	23,33
2012	76,80	24,44	101,24	21,77	23,79
2013	79,75	27,10	106,85	22,97	25,11
2014	84,48	27,38	111,85	24,05	26,29
Var.% de 2010 a 2014	17,36%	16,06%	17,04%	17,04%	17,04%
Diferença em bilhões de R\$ de 2010 a 2014	12,50	3,79	16,29		

Fonte: Salvador (2015)

Notas do autor: (1) Aplicando-se 21,5% sobre a soma dos gastos tributários do IR e IPI.

(2) Aplicando-se 23% sobre a soma dos gastos tributários do IR e IPI.

Recentemente, as desonerações tributárias, para salvar o capitalismo brasileiro da crise econômica internacional, também trazem consequências no (des) financiamento do orçamento dos estados e municípios, conforme revelam Salvador e Teixeira (2012).

Para Salvador (2012) o fundo público ao garantir a reprodução da força de trabalho e também gastos sociais está correspondendo a uma questão estrutural do capital. Segundo o autor, nos processos de reprodução do capital, seja como fonte de investimento o fundo público comparece:

Por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. (SALVADOR, p.6-7, 2012).

Ainda nessa perspectiva Salvador e Teixeira (2014) colaboram com a questão sobre a importância de se estudar o financiamento para a construção de um sistema de proteção social, uma vez que não é isso que vem acontecendo. O que vem acontecendo é o comprometimento com as contas públicas, destinando, pois recursos para pagamento de juros e amortização da dívida.

Dessa forma pretende-se compreender, nesta dissertação, como essa situação econômica macro, implica nos recursos dos municípios.



## 2.1 O Orçamento da seguridade Social

Os recursos orçamentários para financiar as políticas da seguridade social no Brasil foram instituídos no artigo 195 da CF de 1988, devendo assim, ser provenientes de recursos do orçamento da União, estados, DF e municípios e das contribuições sociais. (PNAS /2004).

Sobre o financiamento da seguridade social, o Art. 195 da Carta Magna, dispõe que é de responsabilidade de toda a sociedade e de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do DF e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III sobre a receita de concursos de prognósticos e IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Assim, a seguridade social tem sua materialização condicionada à capacidade de garantia de recursos orçamentários e financeiros, via Estado. E, no que tange ao financiamento, este é estruturado por meio de arrecadações das contribuições previdenciárias e recursos orçamentários, principalmente das contribuições sociais destinados a esta finalidade, resultando em um orçamento próprio da seguridade social. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

O orçamento da seguridade social vem sendo superavitário desde o início, em que pese a sua dificuldade de institucionalização. Até 2002, conforme Salvador (2010), sequer existia uma separação forma entre o orçamento fiscal e da seguridade social na LOA. A partir de 2003 passa a ocorrer a separação formal, contudo, sem cumprir o que determina a CF de 1988 (art. 195, I, § 2º), isto é, a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada 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, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

A Associação Nacional dos Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) vem produzindo estudos anuais que apresentam uma proposta de orçamento da seguridade social, em conformidade com a CF. Os dados apurados pela ANFIP demonstram que o orçamento da seguridade social é superavitário. De acordo com a ANFIP (2015), as receitas da seguridade

social alcançaram, em 2014, R\$ 686,1 bilhões valor este que quando comparado com o ano anterior, o crescimento foi de apenas 5,4 %. Crescimento menor do que os anos anteriores, sendo 2012 (13%) e 2013 (9,3%). Já os gastos da seguridade social no ano de 2014 foi de R\$ 632,2 bilhões. Essas despesas são referentes a benefícios, serviços e atividades da seguridade social. Desse modo no ano de 2014 a seguridade social teve um saldo positivo de R\$53,9 bilhões.

A tabela 3 apresenta a evolução das receitas e despesas da seguridade social, nos anos 2008, 2010, 2012, 2013 e 2014, em percentual do PIB, conforme ANFIP (2015). De acordo com a tabela 3, as receitas da seguridade social vem apresentando crescimento desde 2008, alcançando 13,41% do PIB. Por outro lado, as despesas da seguridade totalizaram 11,64% do PIB, em 2012.

Os dados da tabela 3 demonstram que as despesas vinculadas à política de assistência social crescem, nos anos de 2010 e 2012, em proporção superior àquelas vinculadas às políticas de previdência social e de saúde. Em particular, os gastos sociais destinados ao pagamento de benefícios assistenciais, que crescem de 0,50% do PIB em 2008 para 0,68% do PIB, em 2014.

**Tabela 3 - Receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social 2008,2010 e 2012 a 2014 em % do PIB**

<b>RECEITAS REALIZADAS</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
1.Receita de contribuições sociais	11,55	11,35	12,17	12,30	12,05
Receita Previdenciária	5,26	5,45	6,01	6,15	6,33
Cofins	3,86	3,60	3,85	3,87	3,55
CSLL	1,37	1,18	1,22	1,21	1,14
PIS/Pasep	0,99	1,04	1,01	0,99	0,94
Outras contribuições	0,10	0,08	0,08	0,08	0,09
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,44	0,38	0,43	0,29	0,35
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal	0,07	0,05	0,04	0,03	0,03
Receitas da Seguridade Social	12,1	11,8	12,6	12,6	12,4
<b>DESPESAS REALIZADAS</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
1. Benefícios Previdenciários	6,44	6,59	6,75	6,92	7,14
2. Benefícios Assistenciais	0,50	0,57	0,64	0,66	0,68
3. Bolsa Família e outras transferências	0,34	0,35	0,44	0,47	0,47
4. EPU- Benefícios de Legislação Social	0,07	0,05	0,04	0,03	0,03
5. Saúde: Despesas do MS	1,62	1,60	1,70	1,66	1,71
6. Assistência social: despesas do MDS	0,08	0,10	0,12	0,12	0,13
7. Previdência Social: despesas do MPS	0,15	0,17	0,15	0,14	0,14

8. Outras ações da seguridade social	0,13	0,20	0,22	0,23	0,20
9. Benefícios FAT	0,67	0,75	0,85	0,90	0,94
10. Outras ações do FAT	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
11. Despesas da Seguridade Social	10,0	10,9	10,9	11,1	11,5
12. Resultado da Seguridade Social	2,03	1,75	1,75	1,48	0,98

Fonte: ANFIP (2014)

Gentil (2006) se dedicou a estudar a seguridade social no Brasil e política fiscal em curso apresentando argumentos sobre o financiamento da seguridade social contrapondo-se as informações veiculadas nos meios de comunicação sobre a falência desse sistema e principalmente da previdência social. Observou ainda que se desvinculou da seguridade social mais recursos do que o autorizado pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) Segundo a autora:

A relação dívida/PIB tornou-se o indicador tomado como referência para fornecer uma visão do comportamento futuro da situação fiscal e, a queda desse indicador, condição prévia para a redução dos juros e para a retomada do crescimento. Para levar a economia a produzir esse resultado houve um grande sacrifício fiscal: de um lado, uma forte ampliação da carga tributária e, de outro, a contenção de despesas, especialmente de investimentos públicos e de gastos sociais. É nesse contexto que os recursos da seguridade, fartos, regulares e não fiscalizados em sua aplicação são desviados para despesas do orçamento fiscal em proporções superiores aos limites legalmente permitidos pela desvinculação das receitas da União (DRU). Dirigem-se para reparar o desequilíbrio do orçamento fiscal provocado pelos gastos financeiros com o serviço da dívida. É, portanto, uma política de negar recursos à saúde, assistência social e previdência, em favor da acumulação financeira.. (GENTIL, 2006, p.233).

Para Behring (2008) uma das maiores fragilidades da seguridade social no Brasil é o orçamento. A falta de segurança orçamentária dificulta a efetivação das políticas sociais. Esta dificuldade pode ser observada nos diversos períodos históricos. Após CF de 1988, e até mesmo nos períodos de crises econômicas, nos quais há uma opção clara pela política econômica o que tem consequência “no controle do orçamento da seguridade social”.

Até 2002, conforme Salvador (2010), sequer existia uma separação formal entre o orçamento fiscal e da seguridade social na LOA. A partir de 2003 passa a ocorrer a separação formal, contudo, sem cumprir o que determina a CF de 1988 (art. 195, I, § 2º), isto é, a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada 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, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

De acordo com a PNAS, os recursos aplicados no orçamento da assistência social e executados por unidades orçamentárias (UO) podem ser divididos em duas categorias: dos serviços, programas e projetos, e, dos benefícios de transferências de renda.

O MDS e o FNAS são UOs da função assistência social (função 08) no âmbito do orçamento da União. Essas unidades recebem dotações orçamentárias para a execução de ações da política da assistência social.

A tabela 4 traz dados sobre a participação da assistência social no Orçamento da Seguridade Social. O levantamento dos dados foi realizado no SIGA Brasil, por meio documento LOA despesa de execução.

**Tabela 4 - Participação da assistência social no orçamento da seguridade social.**  
**Valores em R\$ bilhões**  
**Deflacionados pelo IGP- DI a preços de 2015.**

Ano	Assistência Social	Orçamento SS	Participação
2006	37,38	474,09	7,88 %
2007	42,30	514,86	8,22%
2008	46,70	515,19	9,07%
2009	48,68	530,74	9,17%
2010	56,16	590,44	9,51%
2011	61,63	624,84	9,86%
2012	68,22	645,70	10,56%
2013	72,57	677,57	10,71%
2014	75,29	703,74	10,70%
2015	73,96	724,31	10,21%
Varição de 2006 a 2015	97,89%	52,78%	-

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

Nota: O Orçamento da Seguridade Social corresponde a soma dos orçamentos das políticas de assistência social, previdência social e saúde.

O orçamento da assistência social na esfera federal teve um crescimento expressivo de 97,89% acima da inflação medida pelo IGP-DI (ver tabela 4). Parte importante desse aumento deve-se a responsabilidade da União pelos gastos orçamentários com benefícios de transferência de renda: benefício de prestação continuada (BPC) e bolsa família (BF).

Ressalta-se que, em que pese o orçamento da seguridade social tenha tido crescimento percentual de 52,78%, a participação da assistência social não passou de 10,7%, de 2006 a 2015, inferindo-se, portanto que o orçamento das políticas de previdência social e saúde vem sendo significativamente maiores que o da assistência social. Considera-se ainda que a saúde

tenha percentual de gasto orçamentário mínimo obrigatório, o que garante, de certa forma, a “estabilidade” do seu orçamento.

Cabe pontuar que embora em termos brutos os recursos da previdência social e saúde sejam significativamente maiores do que os da assistência social, em termos relativos o que vem acontecendo é uma queda nos valores orçamentários que financiam tais políticas.

Segundo Salvador (2015), em 2000, o gasto com saúde representou 7% da soma do orçamento fiscal e da seguridade social, já em 2012 apresentou menos de 5%. No que se refere à política de previdência social, em 2003, o gasto representou 31%, também da soma do orçamento fiscal e da seguridade social, e em 2012, representou 29%. Esses dados demonstram o quanto a seguridade social tem sido afetada em consequência de opções por priorização de políticas econômicas.

A NOB/SUAS de 2005 dispõe sobre as condicionalidades para que os entes subnacionais recebam o cofinanciamento federal, os critérios de partilha e os meios que serão utilizados para realizar essa transferência. Além de determinar o critério de definição do repasse automático: a partir dos pisos de proteção social, estando relacionado à proteção social básica (PSB) e à proteção social especial (PSE).

Os pisos passam então, conforme NOBSUAS/2012, a compor as proteções sociais (básica e especial). Portanto, compõe o cofinanciamento da Proteção Social Básica: o Piso Básico Fixo e Piso Básico Variável. Já o cofinanciamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade é composto por: Piso o Piso Fixo de Média Complexidade, Piso Variável de Média Complexidade e Piso de Transição de Média Complexidade. E, na Proteção Social de Alta Complexidade: o Piso Fixo de Alta Complexidade e o Piso Variável de Alta Complexidade.

Os fundos federal, estadual, distrital e municipal, devem funcionar como unidades orçamentárias que concentram os recursos para programas, serviços e benefícios da assistência social e devem ser organizados por seus respectivos órgãos gestores e acompanhados, controlados e fiscalizados pelos conselhos.

Mesquita; Martins e Cruz (2012) observam de que os recursos dos fundos não serão destinados apenas para programas, serviços e benefícios da assistência social, devendo se destinar também ao aprimoramento da gestão da política de assistência social.

Para Castro (2012), os fundos especiais de assistência social foram criados para comportar os recursos orçamentários e para dar mais transparência à aplicação dos recursos. Para tanto estão incluídos nos fundos as fontes e as despesas em cada esfera de governo.

Conforme a lei nº12. 435 do SUAS, o FNAS faz o repasse automático e regular para os Fundos estaduais, distrital e municipais para apoiar a execução dos serviços socioassistenciais que são de caráter contínuo. Já os programas e projetos com tempo determinado, ou seja, não continuados, são financiados via convênios e contratos de repasse.

Os programas e projetos que não são continuados, que serão financiados por convênios, passam por processos de seleção, formalização, execução, acompanhamentos elaborados por um sistema eletrônico, o Sistema de Convênios do Governo Federal (SINCOV).

Mesquita; Martins e Cruz (2012) reforçam que esse novo arranjo, de transferências fundo a fundo, diz respeito à estruturação dos serviços socioassistenciais, pois os benefícios são pagos diretamente aos usuários. Desse modo, conforme a NOB/SUAS, enfoca-se na estruturação dos serviços e não mais no público a ser atendido. Isso vem significando avanços na medida em que consolida transferências regulares e automáticas e institui repasse federal por pisos organizados conforme o nível de proteção. De acordo com o decreto nº 7.641 de 2011, que regulamenta o cadastramento e os repasses, as transferências federais só serão realizadas para as entidades sem fins lucrativos que estiverem cadastradas no Sistema de Convênios (SINCOV).

Sobre esse modelo de transferência fundo a fundo, Castro (2012) destaca a responsabilidade dos municípios por prestar contas preenchendo, em sistema digital, o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, que é um instrumento de prestação de contas, a execução orçamentária dos recursos alocados pelas três esferas de governo na assistência social.

Os benefícios de transferência de renda, continuados, são pagos diretamente aos usuários. Assim, os recursos que financiam estes benefícios não compõem os fundos estaduais, distritais e municipais. Mas, outros benefícios de caráter emergencial, que não são de caráter continuados e que são executados pelos municípios, como auxílio natalidade e funeral devem ser financiados pelos Estados que devem transferir os recursos para os municípios, via transferência fundo a fundo. (CASTRO, 2012).

## **2.2 Ajuste fiscal: priorização de política econômica em detrimento das políticas sociais**

Em que pese as conquistas sociais garantidas na CF de 1988, com o reconhecimento de direitos sociais no âmbito do dever do Estado, os anos de 1990 foram marcados pela ofensiva neoliberal que caminha numa direção contrária a garantia do caráter público das

políticas sociais e seus respectivos programas, projetos, serviços e benefícios. Nessa lógica a orientação é dada para um Estado que deverá ser mínimo para os gastos sociais para voltar a atender o econômico, algo que implica em cortes e reduções nos gastos orçamentários das políticas sociais.

No Brasil o neoliberalismo teve forma mais expressiva na década de 1990. A partir deste período tornam-se enfáticas iniciativas governamentais que caminham numa direção contrária a muitas das conquistas sociais contempladas na CF de 1988, após processos históricos de lutas e reivindicações da classe trabalhadora.

Conforme Soares (2001), no Brasil instalou-se na virada dos anos 1989-1990 a chamada crise financeira do Estado, devido ao processo de endividamento externo e interno.

Os defensores do neoliberalismo apregoavam a necessidade de reformas constitucionais para desarticular o sistema de proteção social engendrado na CF de 1988. Essas reformas no âmbito estatal orientavam-se para o mercado, portanto tiveram ênfases nas privatizações e nas políticas da seguridade social, em particular, a previdência social. Protagonizadas pelo governo FHC, em 1990, mas com influências de processos antecedentes, tais como crise econômica de 1980 e marchas e contramarchas em favor do processo de democratização do Brasil. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Anderson (1995) recorda que o neoliberalismo desde seus primórdios na Europa e América do norte, após a segunda guerra mundial, até alcançar os demais países capitalistas traz como fundamento um Estado que deve ser mínimo para o bem estar social. Ao fazer um balanço do neoliberalismo, o autor, coloca que na área social essa tendência acabou por conquistar muitos dos seus objetivos tais como sociedades marcadas pela desigualdade.

Para Harvey (2008) o neoliberalismo a priori surge como alternativa para superação da crise dos anos 1970, com medidas como privatizações, abertura de mercados, precarização das relações de trabalho, aos poucos revelou que mais que estratégia de saída para o capitalismo, sua intencionalidade estava associada a recuperação do poder da classe. Assim, o autor apresenta características que demonstram a ideologia de um Estado neoliberal sendo essas: incentivos a propriedade privada, lógica dos direitos individuais e incentivo à propriedade privada, incentivo a forte circulação de capitais, entre outros.

Limita-se, pois, num estado neoliberal, as perspectivas de garantias de direitos sociais coletivos, visto que “[...] em caso de conflito, os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população ou a qualidade ambiental.” (HARVEY, 2008, p. 81)

Segundo Soares (2001) na América Latina, o passado, a formação histórica, mesmo que em diversidade pelo continente, agravam as políticas de ajuste neoliberal. As relações sociais e formação social, mediadas pelas estruturas produtivas, seja no campo ou nas áreas rurais, culminaram na formação de sociedades com concentração de capital o que ocasiona (ram) transformações.

Para Soares (2001, p. 30):

[...] o ajuste fiscal tem se tornado cada vez mais custoso para o setor público, obrigando-o a cortar gastos essenciais e suportar desequilíbrios patrimoniais crescentes. [...] Frente aos problemas de rigidez da base tributária, aos endividamentos internos e externo crescentes no setor público e atendendo às recomendações de reformas estruturais do Banco Mundial, muitos países têm promovido privatizações aceleradas, tentando ajustar patrimonialmente as contas públicas. No entanto, este tipo de “ajuste” só pode ser feito uma única vez, e mesmo assim, quando existem receitas patrimoniais líquidas, não resolvendo o problema de financiamento corrente e futuro do setor público.

Com a política de ajuste fiscal em curso desde o ano 2000 vem acontecendo, no Brasil, uma priorização do setor econômico a custos de cortes orçamentários com o social, principalmente com as políticas que não tem gasto mínimo obrigatório, como é o caso dos serviços socioassistenciais preconizados pelo SUAS.

Para justificar a contenção do déficit público, surgem os argumentos sobre cortes nos gastos estatais, para que o país consiga se equilibrar economicamente. Para o Brasil, a justificativa de não voltar a inflação. Com isso, surgem os discursos ideológicos que vão recair sobre os cortes nos orçamentos das políticas sociais, uma vez que de acordo com os discursos ideológicos, são estas as “geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente nessa perspectiva deixam de ser direito social”. (BEHRING, 2003, p.64).

A ofensiva neoliberal dos anos 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) permeiam o século XXI. Esses momentos refletem de forma mais expressiva nas políticas sociais que não são vinculadas, ou seja, àquelas que não possuem gasto mínimo obrigatório, como é o caso da assistência social.

Para Boschetti (2007, p. 13-14):

Os sucessivos ajustes fiscais realizados nos últimos anos fazem com que o comportamento da alocação de recursos para as políticas sociais, e de modo específico para a seguridade social, assumam um caráter regressivo e restritivo, o que permite apenas o desenvolvimento de mecanismos compensatórios, que focalizam as políticas sociais nas camadas mais pobres da população, e que não alteram profundamente a estrutura das desigualdades sociais. A forte ampliação da carga tributária brasileira não tem se revertido em ampliação de políticas sociais universais e redistributivas. Ao contrário, nossa carga tributária é regressiva, porque os impostos e contribuições incidem sobre os trabalhadores e o consumo. Assim, a



tributação não promove redistribuição de renda e riqueza; ao contrário, contribui para sua concentração.

Esta política econômica em curso no país tem buscado aporte financeiro no Estado e, portanto, no fundo público para apoiar a esfera financeira da economia. Para Miranda (2001), a LRF se traduz numa estratégia que permite ao governo federal cumprir com os compromissos com os credores internacionais e com o capital financeiro. Desse modo, com o objetivo de criar superávits primários para o pagamento da dívida pública, acaba por controlar severamente os gastos sociais.

A LRF estabelece regras que desconsideram o pacto federativo, ao restringir a autonomia de estados e municípios na gestão de seus recursos e ao fixar parâmetros de metas fiscais dos entes subnacionais. Desse modo, a gestão macroeconômica fica concentrada na União que passa a fazer controle sobre as receitas públicas. (MIRANDA, 2001).

Contudo, a LRF afeta de forma severa as políticas sociais, uma vez que prioriza a política de ajuste fiscal de elevado superávit primário, justificado para garantir o pagamento de juros da dívida pública.

Conforme, Salvador (2010), a LRF altera as configurações e, portanto, a lógica do orçamento público ao priorizar o superávit primário a qualquer custo, por meio de meta fixa, e também pela via do contingenciamento das chamadas despesas discricionárias, que atinge diretamente os gastos sociais não obrigatórios. Outra questão é que, na lógica de priorização da política fiscal, outros fatores macroeconômicos podem elevar o superávit primário resultando conseqüentemente no detrimento de recursos da área social.

A LRF impede o aumento das despesas com pessoal e com manutenção ou aumento melhoramento dos serviços públicos a menos que se aumente a carga tributária. A pesquisa de Menezes e Junior (2006), realizada no período de 1998 a 2004, revela que a LRF tem influência nos municípios brasileiros diminuindo os gastos de investimentos na área social.

Desse modo, os autores, colocam que os gastos excessivos foram contidos, mas em detrimento dos investimentos. Segundo eles, isso se justifica pelo fato de que o limite estabelecido pela LRF não levou em conta a heterogeneidade dos estados e dos municípios.

A assistência social, assim como demais políticas sociais acabam por sofrer impactos diretos do ajuste fiscal realizado pelo Estado brasileiro, que limita o aumento dos investimentos públicos e os gastos sociais, reduzindo as possibilidades de ampliação e universalização dos direitos sociais, pois o financiamento e o respectivo orçamento são determinantes para garantir efetivamente a realização das políticas sociais.

Para Lopreato (2007, p. 193 e194):

A definição do regime fiscal e a decisão de contemplar certas demandas sociais trouxeram maior rigidez à política de gastos. O comportamento não é novo e simplesmente reproduziu a forma sempre usada no atendimento de setores considerados prioritários. A diferença é que antes o crescimento econômico, a inflação e o déficit criavam espaços de acomodação do montante das receitas vinculadas e dos gastos obrigatórios. E agora, a obrigação de gerar superávits primários e o baixo ritmo de crescimento, ao lado do elevado gasto com o pagamento de juros, colocaram limites ao atendimento simultâneo de todas as demandas que recaem sobre o orçamento.

No que se refere às políticas sociais, em especial a de assistência social estudada nesta pesquisa, os estados e municípios devem prover a execução dos serviços socioassistenciais no mesmo instante em que devem obedecer as regras fiscais.

De acordo com Fagnani (2012), os pactos de gestão caminham no caminho contrário ao da política econômica, exemplo disso é que após assumirem compromissos com a área social, estados e municípios tiveram seus gastos limitados pela área econômica.

Outro ponto argumentado pelo autor refere-se ao endividamento de estados e municípios justificado pelas elevadas taxas de juros, vigente no país desde os anos 1990. Com isso, estados e municípios endividados, refinanciaram a dívida com a União e acabam por comprometer parcela significativa dos seus gastos. A proteção social então se insere num contexto neoliberal que favorece a privatização, focalização e descentralização.

Diante disso é válido ressaltar a figura do Estado coordenador, que tem aderido a iniciativas que demonstram uma administração gerencial, um Estado regulador, coordenador. Exemplo disso é a gestão por resultados, que força os municípios a executarem as ações socioassistenciais, uma vez que quanto maior o desempenho do município, maiores serão suas fontes de financiamento. Algo que pode ser polemizado, pois se é concedido mais recursos pra quem já tem um sistema estruturado, enquanto aqueles que não têm, encontram dificuldades para estruturá-lo.

Segundo Hofling (2001, p. 33), o Estado estabelece sua função reguladora de forma que “em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto”.

Nesse sentido Hofling (2001, p. 37):

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais- ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista- são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer seu equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o

grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade.

Outra perspectiva ideológica que tende a impactar os debates e a compreensão da atual conjuntura é o neodesenvolvimentismo. Esse discurso tem ênfase no equilíbrio fiscal com a necessidade de um reformismo social, mas esse reformismo, embora reconheça a necessidade de políticas que reduzam as desigualdades sociais, não se dedica a pensar reformas nas estruturas tributárias e de distribuição da riqueza e muito menos na expansão de políticas sociais universais. (GONÇALVES, 2012).

Ao caracterizar o neodesenvolvimentismo, Alves (2014, p.137) reitera que

É um modelo de gestão do desenvolvimento capitalista pós- neoliberal, visa promover um *tertiumdatur* entre a utilização do fundo público no financiamento e investimento exigidos pelo capital, visando o desenvolvimento e crescimento da economia brasileira, de acordo com os interesses dos oligopólios privados industriais, agroindustriais e financeiros; e a utilização do gasto público para programas de combate a pobreza e transferência de renda às famílias mais pobres, como, por exemplo, a elevação do salário mínimo e expansão do Bolsa Família.

Na concepção de Silva (2013), a política de assistência social tem representado esse novo modelo de governo, que se fundamenta na articulação entre econômico e social, na perspectiva de que é possível conciliar crescimento econômico e redução da pobreza.

Mas, a autora problematiza que pela lógica do crescimento econômico pautado nas exportações de *commodities* na atração de transnacionais e capital financeiro, mediado por investimentos estrangeiros diretos (IED), o que se percebe é um crescimento que favorece as próprias transnacionais, ficando com estas a parte mais expressiva de crescimento econômico obtido, em detrimento da exploração dos recursos naturais e da maior precarização da força de trabalho.

Segundo Sheila Silva (2013), esse cenário demonstra um imperialismo forjado e uma falsa ideia de justiça social, dada pelo aumento dos postos de trabalho e pela redução de desigualdade de renda. Para a autora, a assistência social:

Assentada na transferência de renda e financiada por um fundo público oriundo, prioritária e maciçamente, das contribuições sobre a renda do próprio trabalho, se incumbe de assumir o ônus da promoção da justiça social proposta pelo governo neodesenvolvimentista, arcando com os custos de manutenção da superpopulação relativa. (SILVA, 2013, p. 101, 102).

Assim, sem que haja alterações no tripé que sustenta a política econômica neoliberal em curso no país, o SUAS terá muitas dificuldades em se consolidar conforme as diretrizes da PNAS e Lei 12.435, lei do SUAS.

Considerando a abordagem feita nesse capítulo, o capítulo a seguir, será dedicado à questão orçamentária da assistência social em Paracatu- MG, buscando relacionar o aporte teórico com a análise e compreensão dos dados pesquisados.

## **CAPÍTULO 3 - O SUAS no município de Paracatu-MG**

Baseando nas informações legais, na compreensão histórica da institucionalização da política de assistência social, no orçamento desta política inserida no contexto de ajuste fiscal, no âmbito do SUAS, é que esta seção se dedica a investigar a assistência social no município de Paracatu-MG.

Os dados encontrados permitem fazer análises sobre a assistência social, no município, o qual vem sendo corresponsável pela implementação do SUAS, assim como os demais municípios brasileiros. Como já abordado nos capítulos anteriores e destacando a necessidade de se pontuar nesse capítulo, de acordo com a LOAS, PNAS e NOB/SUAS, a política de assistência social deverá ter seus programas, projetos, benefícios e serviços, cofinanciados pela União, estados, DF e municípios.

Em que pese esta dissertação tenha delimitado como período a ser estudado, 2006 a 2015, ressalta-se que em algumas fontes de pesquisas aconteceu de não constar informações anuais de determinada esfera de governo. Dessa forma, os dados aqui apresentados variaram de acordo com a possibilidade de acesso.

### **3.1 Caracterização de Paracatu- MG**

Paracatu é uma cidade do estado de MG com população estimada em 91.027 habitantes, segundo dados do IBGE de 2015<sup>13</sup>. Sendo considerado o município com maior concentração populacional do noroeste mineiro, está localizada a 210 km de Brasília e a 500 km de Belo Horizonte. Compõe a economia da cidade: a produção agropecuária (soja, milho e feijão), criação de gados e extração de minérios<sup>14</sup>. Também conta com instalações de usinas de álcool e açúcar. É uma das cidades históricas do estado de Minas Gerais e foi tombada pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), como patrimônio cultural brasileiro.

O Estado de MG é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizado na Região Sudeste do país, sendo o estado brasileiro com maior número de municípios, totalizando 853 municípios e com 586.528 km<sup>2</sup> de área, é o quarto maior estado brasileiro em área territorial. Além disso, é o segundo maior em quantidade de habitantes, tendo, segundo os dados do IBGE, em Julho de 2014, 20,73 milhões de habitantes.

---

<sup>13</sup> Estimativa populacional 2015 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).1 de Julho de 2015. Consulta em 18 de junho de 2016.

<sup>14</sup> Há em Paracatu-MG duas mineradoras, sendo a Kinross que extrai o ouro e a Votorantim que extrai zinco, chumbo e prata.

Em Paracatu-MG a forte influência da agropecuária e do agronegócio não tem ficado restrita à economia. Prova disso é que nos últimos doze anos, representantes renomados desse setor, no município, tem comandado diretamente a política local. Assim, como o período de análise desta dissertação é de 2006 a 2015, torna-se importante uma caracterização do contexto político de Paracatu-MG nesse período.

No ano de 2006, o prefeito de Paracatu-MG era Vasco Praça Filho (PMDB), Vasquinho, 36 anos, zootecnista, que antes de ser eleito, nas eleições 2004<sup>15</sup>, atuara como presidente da Cooperativa Agropecuária do Vale do Paracatu (COOPERVAP)<sup>16</sup> e sempre fora produtor rural, tendo propriedade rural em um povoado próximo ao município de Paracatu. Nas eleições de 2008, Vasco Praça Filho foi reeleito, sendo o primeiro prefeito a ser reeleito no município.

Em 2012, novas eleições aconteceram sendo o novo prefeito eleito Olavo Remígio Condé (PSDB), nascido no Paraná, mas residente em Paracatu-MG desde 1983, quando começou a desempenhar atividades como agricultor neste município. Atualmente, Olavo é considerado um dos maiores produtores de grãos no município de Paracatu-MG e tem grandes influências ao agronegócio. Com o encerramento do mandato em 2016, Olavo é o atual prefeito de Paracatu-MG.

O contexto acima apresentado faz remeter a uma análise política do município com a predominância do coronelismo, pelo qual proprietários rurais tem comandado não somente a economia da cidade, mas também ocupado cargos políticos. Além disso, tem sido muito comum no município a destinação de secretarias de governos e indicações de cargos políticos para famílias cujos sobrenomes são tradicionais e, na maioria das vezes estão associados a grandes propriedades.

A partir dessa primeira apresentação do município de Paracatu- MG é que se pretende estudar a política de assistência social no município. Já se considera, de forma mais ampla, que as dificuldades para estruturação e garantia da execução das ações da política de assistência social se dá de maneira mais expressiva e notória nos municípios, na “ponta”, na prática, no dia a dia, na inquietude do não cumprimento das determinações legais. Não se tem

---

<sup>15</sup> De acordo com informações disponíveis no Arquivo Público de Paracatu –MG.

<sup>16</sup> A COOPERVAP foi fundada em 1963. Atualmente a empresa possui uma rede sendo composta por uma Usina de Laticínios, que fabrica queijo, manteiga, doce de leite, requeijão cremoso e em barra e iogurte, uma fábrica de Suplementos Minerais, uma loja Comercial Agrícola, com vendas de sementes, adubos e defensivos agrícolas, uma Drogeria, uma Loja Veterinária, dois Postos de Gasolina e um hipermercado. Possui faturamento anual de mais de R\$180 milhões, conforme dados disponíveis em página eletrônica da empresa: [http://coopervap.com.br/coopervap/?page\\_id=2](http://coopervap.com.br/coopervap/?page_id=2). Consulta realizada em 18 de junho de 2016.

por intenção o esgotamento do tema e nem tão pouco a generalização dos resultados que se busca alcançar.

Na busca por estudos sobre a política de assistência social nos municípios, identificou-se a pesquisa de Maisa Silva (2015) que se dedicou a estudar a assistência social em três municípios goianos, os mais populosos, com economia mais desenvolvida e com maior Produto Interno Bruto (PIB), durante o período de 2011 e 2012. Conforme a autora, os municípios contam com prevalência de estruturas físicas alugadas ou cedidas, o que contraria a preconização do SUAS. Além disso, não contam com a qualificação necessária dos trabalhadores, predominando contratos temporários precários, o que reflete em descontinuidade das ações e de vínculos com a realidade da população usuária desses serviços.

Assim como a pesquisa desenvolvida por Maisa Silva (2015) conseguiu revelar as dificuldades de efetivação do SUAS nos três municípios goianos, a proposta desta dissertação é estudar a implementação do SUAS no município de Paracatu- MG, de 2006 a 2015, a fim de compreender as dificuldades que este município vem encontrando para consolidar a política de assistência social, considerando o ajuste fiscal em curso no país.

As subseções abaixo serão dedicadas à apresentação e estudo da política de assistência social em Paracatu- MG.

### **3.2 A Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Ação Social**

A gestão da política municipal de assistência social está referenciada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Ação Social (SEDAS). Tem como gestora uma servidora da Secretaria de Estado da Assistência Social (SEDESE), que está afastada do cargo para assumir a gestão municipal da assistência social. Destaca-se que a gestão municipal da assistência social por uma profissional que compreende as reais determinações do SUAS tem colaborado para prestação de serviços, projetos e benefícios na lógica do direito social, com vistas a profissionalizar a assistência social.

Localizada no Centro da cidade de Paracatu- MG, na SEDAS funciona também os seguintes setores: CADÚNICO, habitação, departamento financeiro e secretaria executiva dos Conselhos.

No setor do CADÚNICO, os funcionários, em sua grande maioria contratados, são divididos em seção de atendimento a população que comparece, seja para realizar inscrição no CADÚNICO, ou para atualizações dos dados cadastrados. E, em seção de digitação das

informações cadastrais no banco de dados do Cadastro Único. Ao gestor do CADÚNICO cabe o acompanhamento e alimentação de dados nos sistemas, tais como, Sistema de Condicionalidades do Bolsa Família e Sistema de Gestão do Bolsa Família (SICON e SIGPBF) e acompanhamento dos valores e benefícios a serem liberados para as famílias por meio do Sistema de Benefício ao Cidadão (SIBEC).

O setor de habitação tem uma funcionária comissionada. Atualmente é responsável pelos programas sociais: Minha Casa, Minha Vida (governo federal) e Melhoria Habitacional (governo municipal), ambos com vinculação direta ao CADÚNICO. Destaca-se que o programa municipal de Melhoria Habitacional se caracteriza por ser um programa de pequenos reparos nos domicílios do município cujo solicitante esteja inscrito no CADÚNICO, tenha documentação do imóvel em seu nome e que esteja em situação de pobreza ou extrema pobreza.

A concessão da melhoria habitacional fica a depender de aprovação pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH). Sendo assim, as assistentes sociais dos CRAS e CREAS montam o processo, com cópia de toda documentação exigida e relatório fotográfico anexo e, apresentam nas reuniões mensais. Depois de aprovado, o processo segue para o Núcleo de Práticas de Engenharia (NEPE) para visita técnica, supervisionada, dos estudantes de engenharia civil de uma das Faculdades do município, para levantamento dos materiais necessários para a melhoria.

Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2013 foram entregues 346 casas no bairro Chapadinha, e em março de 2016 foram entregues 306 casas no bairro JK. Todos os beneficiários passaram por processo de seleção, composto por visitas técnicas domiciliares, estudo sócio econômico e relatório fotográfico. Alguns dos requisitos básicos para os usuários participarem são: inscrição no CADÚNICO, residirem no município de Paracatu-MG a pelo menos 5 anos e renda família de até R\$1.6000.

No ano de 2013, as visitas técnicas e demais etapas do processo de seleção das famílias a serem contempladas, foram realizadas pelas assistentes sociais que trabalhavam na política de assistência social. Já no ano de 2015, ano de seleção das famílias, foi contratada uma empresa para executar esse serviço.

O setor financeiro é responsável pela gestão do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Neste setor têm-se dois funcionários, um diretor e outra administrativa, sendo ambos concursados.

Já a secretaria executiva dos Conselhos conta com dois secretários executivos concursados que tem a função de acompanhar as reuniões, providenciar e mediar os



encaminhamentos e documentos dos seis conselhos vinculados à assistência social, sendo esses conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal da Pessoa Idosa (CMDPI), Conselho Municipal dos direitos da Pessoa com Deficiência (CMDDPD), Conselho Municipal de Habitação (CMH) e Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA).

### 3.2.1 O Cadastro Único e o Bolsa Família em Paracatu-MG

Regulamentado pelo decreto 6.135 de junho de 2007, O Cadastro Único é um instrumento, para identificar, filtrar e incluir as famílias de baixa renda nos Programas Sociais do Governo. Destaca-se que o cadastro único não se limita ao bolsa família, servindo de filtro também para outros acessos a programas sociais do governo, como isenção para taxa de concurso, tarifa social, que é o desconto na conta de água e luz, Minha Casa Minha Vida e outros. Cada programa possui um cálculo de renda per capita específico.

Em Paracatu-MG, em que pese o cadastro único esteja sediado junto a SEDAS, tem um gestor específico, não sendo a secretária a responsável pela gestão do mesmo.

Assim, as tabelas abaixo permitem uma pré-visualização sobre as famílias de Paracatu-MG inscritas no Cadastro Único e beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Para acesso aos dados, foram realizadas pesquisas no portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), vinculado ao Site do MDS, com acesso a Dados e Informações filtrados por Relatórios de Informações Sociais detalhados por estado, município e também Brasil.

**Tabela 5 - Famílias cadastradas no Cadastro Único, ano de 2015.**

<b>Famílias cadastradas conforme renda per capita</b>	<b>Quantidade de Famílias</b>	<b>Quantidade de Famílias em %</b>
Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00	995	11,26%
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e 154,00	1.894	21,44%
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo	3.522	39,90%
Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	2.420	27,40%
<b>Total de famílias cadastradas</b>	<b>8.831</b>	<b>100%</b>

Fonte: SAGI- RI  
Elaboração Própria

Assim, infere-se da tabela 5 que a maioria das famílias inscritas no cadastro único estão em situação considerada de pobreza e não de extrema pobreza.

Já na tabela 6 as informações referem-se ao número de pessoas cadastradas no cadastro único com características da renda per capita das mesmas.

**Tabela 6 - Pessoas cadastradas no Cadastro Único**

<b>Pessoas cadastradas conforme renda per capta</b>	<b>Quantidade de Pessoas</b>	<b>Quantidade de Pessoas em %</b>
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00	3.608	11,95%
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e 154,00	8.104	26,86%
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo	12.822	42,48%
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	5.648	18,71%
<b>Total de pessoas cadastradas</b>	<b>30.182</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** SAGI- RI  
Elaboração Própria

Como já introduzido nessa seção, um dos programas que utiliza as informações do Cadastro Único é o bolsa família. É um programa de transferência de renda e beneficia famílias de baixa renda, seja em situação de extrema pobreza (até R\$77,00)<sup>17</sup> ou pobreza (até R\$154,00).

Sobre o recorte de renda do Programa Bolsa Família, Silva (2012) chama a atenção para o fato de o governo desconsiderar a LOAS, pela qual o recorte de renda para outro benefício de transferência de renda é de ¼ do salário mínimo, para conseguir atingir um público mais amplo, o que está distante de garantir mínimos para necessidades humanas e cada vez mais próximo de conquistas de popularidades governamentais.

Silva (2012) reconhece que as intervenções do combate à extrema pobreza são importantes, uma vez que apresenta questões inadiáveis, mas pontua que o Brasil, segue as orientações dos organismos multinacionais e, portanto, traduz-se em ações focalizadas.

Para a autora

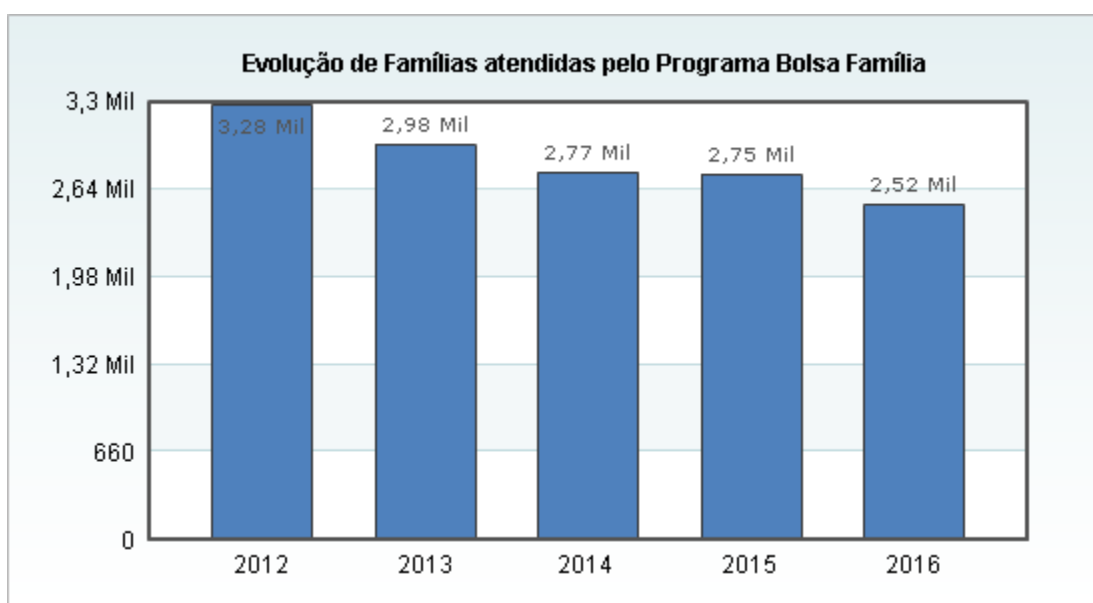
A focalização [na extrema pobreza], ademais, tem desencadeado um lastro de metodologias e procedimentos técnicos que tentam dar conta de mensurar a *pobreza*, a *exclusão*, a *miséria*, baseando-se, sobretudo no aspecto renda. Assim, a seletividade/focalização, para a racionalização dos gastos em programas e políticas sociais, também vêm exigindo um aparato de controle para vigiar possíveis mudanças que deram origem ao direito, a fim de não perder o foco e fazer com que o

<sup>17</sup>Sabendo que o critério de linha de pobreza é calculado baseando na renda per capta, e considerando que o critério adotado para fins desse cálculo pode variar de um país para o outro, ressalta-se que a definição da pobreza e extrema-pobreza de acordo com os valores acima referidos, adotado pelo Governo Federal, refere-se aos indicadores utilizados pelas Nações Unidas.

usuário possa “desocupar” a vaga de beneficiário, já que a cobertura não atinge a todos que estão na mesma condição e muitos aguardam na fila. (SILVA, 2012, p.3441).

O gráfico 1 apresenta o número de famílias do município de Paracatu beneficiárias do Programa Bolsa Família de 2012 a 2016. Enfatiza-se, portanto, que o ano que mais teve famílias beneficiadas foi o de 2012 com 3.280 famílias e, de acordo com os dados abaixo verifica-se que o número de famílias atendidas pelo Bolsa Família vem reduzindo, em Paracatu a cada ano<sup>18</sup>.

**Gráfico 1 - Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família em Paracatu, de 2012 a 2016.**



Fonte: SAGI- Bolsa Família e Cadastro Único- Paracatu- MG  
Elaboração própria.

Outra informação relevante é que, segundo as informações disponíveis também no site da SIAGI<sup>19</sup>, para o pagamento do bolsa família pra essas 2.523 famílias, em Maio de 2016, o governo federal transferiu R\$ 350,478,00 e os valores recebidos pelas famílias foram, em média, R\$ 138,91.

Já a tabela 7 também traz uma aproximação sobre o quantitativo de famílias beneficiadas com o Bolsa Família, mas a nível de Brasil.

<sup>18</sup>Segundo informações prestadas pelo gestor do Cadastro Único a redução do número de famílias beneficiárias nos últimos anos se justifica por três fatores: a) aumentou-se a oferta de emprego no município e consequentemente aumentou a renda per capita da família ultrapassando o cálculo estabelecido pelo programa; b) por um período de quatro anos o salário mínimo aumentou, mas valores referentes ao recorte de renda do Bolsa Família, permaneceu o mesmo; c) a atualização do cadastro único no município acontece anualmente o que possibilita identificar as famílias cuja renda também ultrapassa os critérios estabelecidos pelo Programa.

<sup>19</sup> Site do SAGI: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php>

**Tabela 7 - Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no Brasil, de 2012 a 2016.**  
**Valores numerais em milhões.**

ANO	EVOLUÇÃO FAMÍLIAS ATENDIDAS
2012	13,90
2013	14,09
2014	14,00
2015	13,94
2016	13,81
Varição de 2012 a 2016	-0,65%

Fonte: SAGI- RI

Ao analisar a tabela acima se observa que o número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família em 2013 e 2014 foi de 14 milhões, número este que teve uma pequena redução em 2015.

Segundo dados do SAGI-RI, no mês de Maio, 13.812.535 famílias em todo Brasil foram beneficiadas e para tanto, o governo federal transferiu o valor total de R\$ 2.234.191.747,00 em 2015.

De acordo com Silva (2012, p.375),

o Programa vem cumprindo o papel de assegurar *renda mínima* no país, porém, sem que se constitua um direito de caráter obrigatório, sistemático, irredutível e incondicional.

A tabela 8 traz dados sobre os tipos de família de Paracatu-MG que estão cadastradas e quais são beneficiárias do bolsa família, detalhando a representatividade dessas famílias em termos percentuais, sobre o total de famílias cadastradas (ver tabela 5) e beneficiárias do município (ver gráfico 1).

**Tabela 8 - Tipos de famílias, de Paracatu, cadastradas e beneficiárias.**

Famílias	Quantidade de famílias	Quantidade de Famílias em %
<b>Famílias Quilombolas</b>		
Famílias quilombolas cadastradas	40	0,45%
Famílias quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família	12	0,47%
<b>Famílias Indígenas</b>		
Famílias indígenas cadastradas	1	0,01%
Famílias indígenas beneficiárias do Programa Bolsa Família	1	0,03%
<b>Famílias de Pescadores Artesanais</b>		
Total de famílias de pescadores artesanais cadastradas	1	0,01%
Famílias de pescadores artesanais beneficiárias do Programa Bolsa Família	0	0 %
<b>Famílias de Agricultores Familiares</b>		

Total de famílias de agricultores familiares cadastradas	5	0,05%
Famílias de agricultores familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família	2	0,07%
<b>Famílias Assentadas da Reforma Agrária</b>		
Total de famílias assentadas da Reforma Agrária cadastradas	335	3,79%
Famílias Assentadas da Reforma Agrária e beneficiárias do Programa Bolsa Família	96	3,80%
<b>Famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário</b>		
Total de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário cadastradas	4	0,04%
Famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário beneficiárias do Programa Bolsa Família	0	0%
<b>Famílias Acampadas</b>		
Total de famílias acampadas cadastradas	87	0,98%
Famílias acampadas beneficiárias do Programa Bolsa Família	11	0,43%
<b>Famílias em situação de rua</b>		
Total de famílias em situação de rua cadastradas	9	0,10%
Famílias em situação de rua beneficiárias do Programa Bolsa Família	9	0,36%
<b>Famílias de Catadores de Material Reciclável</b>		
Total de famílias de catadores de material reciclável cadastradas	3	0,03%
Famílias de catadores de material reciclável beneficiárias do Programa Bolsa Família	2	0,08%

---

**Fonte:** SAGI – RI Cadastro Único e Bolsa Família- Dados referentes ao mês de Março de 2016.  
Elaboração Próprio

**Nota:** Conforme o relatório informativo consultado, não consta no município de Paracatu- MG, famílias ciganas, extrativistas, ribeirinhas e atingidas por empreendimentos de infraestrutura, cadastradas no Cadastro Único e nem beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A tabela 8 permite visualizar que, em relação aos tipos de famílias, a maior quantidade de famílias cadastradas são as assentadas em acampamentos da reforma agrária, representando 3,97 % do total de todas as famílias cadastradas no município, sendo também o tipo de família com maior número de beneficiários do bolsa família, quando comparada as demais, representando 3,80%. Logo em seguida, os outros dois tipos de família com maior quantidade de cadastro foram as famílias acampadas e famílias quilombolas, representando 0,98% e 0,45% respectivamente.

Já os tipos de família com menores números de cadastros são as de pescadores e indígenas representando apenas 0,01%.

### 3.3 Os Serviços Socioassistenciais no Município de Paracatu-MG

Segundo a Tipificação Nacional de Assistência Social a execução direta dos serviços da proteção social básica deverá acontecer no CRAS, que são unidades públicas estatais, devendo ser localizado em áreas de vulnerabilidade social, atuando com indivíduos e família com o objetivo de orientar, acompanhar e fortalecer os vínculos familiares e comunitários.

Em Paracatu-MG há três CRAS: Paracatuzinho, Novo Horizonte e Bela Vista, todos nomeados conforme os bairros em que foram instalados. Esses CRAS, embora estejam instalados em determinados bairros, trabalham por área de abrangência, tendo cada CRAS uma média de mais 12 bairros para atenderem. Ressalta-se que todos os três CRAS estão situados em locais de vulnerabilidade social.

O CRAS Paracatuzinho e o CRAS Novo Horizonte foram implementados no ano de 2007, já o CRAS Bela Vista, somente no ano de 2014. Nenhum dos três CRAS possui sede própria, sendo todas alugadas. A inexistência de sedes próprias para os CRAS compromete a referência dos usuários devido a rotatividade desses equipamentos. O CRAS Bela Vista, implementado em 2014, mudou de endereço em 2015, ano este no qual o CRAS Paracatuzinho também mudou de endereço. Já o CRAS Novo Horizonte, desde sua implementação, mudou de endereço quatro vezes, em duas dessas mudanças foi instalado em outro bairro, o Nossa Senhora de Fátima, local em que está localizado na atualidade, mas permanece com identificação do bairro anterior. As mudanças constantes de endereço, não são divulgadas no site da prefeitura do município.

As mudanças ocorridas ao longo dos anos foram na tentativa de encontrar espaços mais adequados para comportarem os serviços que devem ser ofertados pelo CRAS.

Espera-se que essa dificuldade seja superada, assim como vem sendo superada em diversos municípios brasileiros, conforme dados do Censo SUAS 2014. De acordo com o Censo, em 2014 existiam 8.088 CRAS instalados no país, sendo que desses 47,7% tinham sede própria. Torna-se necessário, portanto, a construção de espaços públicos destinados para os equipamentos da assistência social, atendendo as recomendações dos espaços físicos, conforme a publicação: CRAS - A Melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços, do MDS (2009).

Segundo dados disponíveis no portal da transparência<sup>20</sup> do município de Paracatu-MG, de 2006 a 2015 já foram gastos mais de R\$600.000 com despesas de alugueis dos

---

<sup>20</sup>[http://paracatu.mg.gov.br/portal\\_transparencia.php](http://paracatu.mg.gov.br/portal_transparencia.php)

equipamentos CRAS, CREAS e SEDAS. Durante esse período, conforme dados disponíveis no portal da transparência de Paracatu-MG, o montante de recursos próprios alocados na assistência social correspondeu a R\$10.688.844,53.

No CRAS as equipes de referência são responsáveis por organizar e ofertar serviços, programas, projetos e benefícios tanto da proteção social básica quanto especial. É essa equipe que irá realizar as visitas domiciliares, as ações do Serviço de Atendimento Integral a Família (PAIF). Assim a inexistência ou a falta de algum profissional que compõe esta equipe, compromete o trabalho técnico de referência que é central no CRAS.

No município de Paracatu-MG, apenas o CRAS Novo Horizonte conta com equipe de referência completa, os demais contrariam o estabelecido Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Conforme estabelecido na NOB-RH, os municípios de médio porte como Paracatu-MG, devem contar com a seguinte composição das equipes de referência na proteção social básica: 4 técnicos de nível superior: 2 assistentes sociais, 1 psicólogo, 1 profissional que compõe o SUAS.

Vale ressaltar também que, de acordo com a NOB- RH, os coordenadores dos CRAS's deverão ter função específica, o que não acontece em Paracatu-MG, uma vez que a coordenação é acumulada com o cargo de um dos técnicos da equipe de referência, sem nenhum tipo de gratificação ou remuneração. Essa situação compromete a efetivação da política de assistência social, inclusive na prestação de serviços socioassistenciais, atendimento, orientações e principalmente o acompanhamento familiar, uma vez que os serviços da coordenação requerem outro tipo de dedicação.

Outro ponto relevante na implementação do SUAS em Paracatu-MG é a necessidade de CRAS volante<sup>21</sup>, pois o município tem área rural extensa, com cerca de 10.000 habitantes, segundo dados do IBGE de 2010, correspondendo a 13% da população do município. Assim, a inexistência do CRAS volante dificulta o acesso desta população rural aos serviços, programas e projetos da política de assistência social, pois são áreas distantes da cidade.

Em que pesa haja essa dificuldade e com o objetivo de amenizar essa falta de acesso, nos primeiros meses do ano de 2016, foi licitado pela gestão do CADÚNICO de Paracatu, serviços de uma empresa terceirizada para realização de visitas técnicas na zona rural com finalidade de incluir as famílias que são perfis no cadastro único e possibilitar o acesso à política de assistência social.

---

<sup>21</sup>O CRAS Volante foi instituído, em 2009, pela resolução nº 10 da Comissão Intergestora Tripartite- CIT, como estratégia às questões socioterritoriais, uma vez que alguns segmentos populacionais dos municípios estavam ficando sem acesso às ofertas do SUAS, justificados pela distância.

Além dos três CRAS há em Paracatu-MG, um CREAS. O CREAS que tem por objetivo ofertar serviços a indivíduos e famílias que tiveram direitos violados e vínculos rompidos, além do acompanhamento de adolescentes infratores em cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto: liberdade assistida (LA) e prestação de serviço à comunidade (PSC).

Sobre as dificuldades apresentadas no âmbito da Proteção Social Básica, pontua-se que algumas delas também são enfrentadas pela Proteção Social Especial de Paracatu-MG. O CREAS de Paracatu- MG, localizado no centro da cidade, também não tem sede própria e não possui equipe de referência completa, sendo duas assistentes sociais efetivas, e uma psicóloga contratada. Sendo assim de acordo com a NOB-RH, por se tratar de um município de gestão plena, o CREAS Paracatu-MG deveria ter em sua equipe técnica de referência mais uma psicóloga. Mas, diferentemente dos CRAS, o CREAS possui coordenação específica, conforme a NOB-RH.

Conforme a tipificação dos serviços socioassistenciais é no CREAS que são executados os serviços de média complexidade. No que se refere à proteção social de alta complexidade, há no município de Paracatu-MG, uma casa de passagem, um abrigo e uma instituição de longa permanência para idosos e deficientes, instituições estas que recebem recursos do município para executarem suas ações, sendo todas estas conveniadas e cofinanciadas pelo município.

### **3.3.1 Gestão Financeira da Proteção Social de Paracatu- MG**

A proteção social básica é custeada por meio de pisos, sendo esses: piso básico fixo e piso básico variável. Destaca-se que o piso básico fixo é destinado ao Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) e o Piso Básico Variável, destinado ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, equipes volantes e manutenção de lanchas da assistência social, quando for o caso.

Para a proteção social especial são repassados recursos a partir dos pisos. Piso Variável de Média Complexidade, que regulamentado pelo decreto nº 431/08, tem por finalidade o custeio do serviço sócio educativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Pisos fixos de média complexidade I, II, III e IV.

O Piso de média complexidade I custeia a oferta de serviços de enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual a crianças e adolescentes, no CREAS o valor varia de acordo com o nível de gestão e número de habitantes, entre R\$ 4.500,00 e R\$



13.000,00/CREAS. Com a tipificação esse serviço foi incluído no PAEFI. Em Paracatu-MG, conforme dados pesquisados no SUAS-WEB, nos relatórios de Consultas Pagas, o valor do Piso de média complexidade é R\$10.3000.

Já o Piso de média complexidade II, custeia a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) o valor varia de acordo com o nível de gestão e número de habitantes, entre R\$ 4.500,00 e R\$ 13.000,00/CREAS. (Ano em que vale esses pisos).

No Piso de média complexidade III, o custeio é para a implantação de Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e a implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC, o valor é de R\$ 2.200,00 por cada grupo de 40 adolescentes. Em Paracatu-MG, conforme levantamento realizado no SUAS-WEB o valor é de R\$2.200,00.

E por último, o piso de média complexidade IV, custeia a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, cujo valor é de R\$ 13.000,00 cada unidade de CREAS para população de rua.

Além dos pisos de média complexidade, há os pisos de alta complexidade I e II, que custeiam, respectivamente, os serviços de acolhimento e os serviços de atendimento a população de rua, cujos valores a serem repassados variam de acordo com o porte do município. Sendo Paracatu-MG um município de médio porte o repasse da alta complexidade é no total de R\$15.000 sendo R\$10.000 para residência inclusiva e R\$5.000 para o Lar dos Pequenos.

O quadro 2 sistematiza as variáveis consideradas para o cálculo dos pisos conforme cada tipo de proteção social

**Quadro 2 - Transferências de recursos: pisos, descrição e definição pactuados na Comissão Inter Gestora (CIT).**

<b>Piso</b>	<b>Descrição</b>	<b>Definição dos valores</b>
Piso Básico Fixo	Atendimento à família e seus membros, no desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Deve ser ofertado, necessariamente pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.	Baseado no número de famílias referenciadas ao CRAS.

Piso Básico Variável	Co-financiar os serviços complementares e inerentes ao PAIF. Além de co-financiar os serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS.	Definidos conforme informações no Cadastro Único (CadÚnico). Toma como referência o número de famílias com idosos, com presença de idosos, crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência.
Piso Fixo de Média Complexidade	Destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente. Esses serviços são prestados exclusivamente no Centro de Referência Especializado para População de Rua-Centro POP e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS, como o Serviço de Prestação e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI.	Objeto de pactuação na CIT e deliberação no CNAS.
Piso Variável de Média Complexidade	Destina a cofinanciar os serviços tipificados nacionalmente, sendo eles: serviço especial em abordagem social; serviços de proteção especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias; serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; dentre outros que podem ser instituídos de acordo com prioridades ou metas pactuadas nacionalmente e deliberadas pelo CNAS.	A definição dos valores deve ser objeto de pactuação na CIT e deliberação no CNAS
Piso de Transição de Média Complexidade	Será objeto de legislação específica.	
Piso Fixo de Alta Complexidade	Destinado ao cofinanciamento dos serviços, tipificados nacionalmente, voltados a atender de modo especializado a indivíduos e famílias que necessitem de acolhimento fora do seu núcleo familiar ou comunitário de origem.	
Piso Variável de Alta Complexidade	Destinado ao cofinanciamento dos serviços, tipificados nacionalmente, prestados a usuários que necessitam de atenção diferenciada e atendimento complementar.	

Fonte: NOBSUAS/2012  
Elaboração própria.

Inferre-se do quadro que os valores dos pisos estão condicionados ao tipo de proteção social, bem como aos serviços socioassistenciais prestados. Os pisos, portanto, dependem de fatores específicos para serem estabelecidos.

A tabela 9 demonstra, a partir dos relatórios de consultas pagas, disponíveis no sistema SUAS WEB, o financiamento municipal para o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

**Tabela 9 - Repasses Municipais para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**  
**Valores em R\$ 1.000 deflacionados pelo IGP-DI**

Ano	Valor Repassado pelo município	Variação anual
2008	132,07	-
2009	148,42	12,38%
2010	326,32	119,86%
2011	108,37	-66,79%
2013	169,66	56,56%
2014	99,68	-41,25%
2015	63,41	-36,39%
Variação de 2008 a 2015		-51,99%

**Fonte:** SUAS-WEB - Relatório de Parcelas Pagas por pisos-Esfera Municipal.

Elaboração própria

Não foi possível acesso aos dados referentes ao ano de 2012, pois a gestão municipal precisa regularizar informações pendentes no SUAS WEB.

Para acesso aos dados foi utilizado o portal SUAS-WEB, vinculado ao site do MDS, seguida de consulta de Relatório de Despesas pagas por pisos. Ressalta-se que esses valores são para cofinanciar o SCFV nos três CRAS que existem no município. Outra observação relevante é que o repasse vem oscilando apresentando uma diminuição significativa nos anos de 2014 e 2015.

O SCFV é cofinanciado de acordo com o Piso Básico Variável (PBV). Esse financiamento tem como base para cálculo o Sistema de Informação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-SISC, no qual deverá ser informado a quantidade de usuários participantes do SCFV. A alimentação do SISC é mais uma atribuição dada ao município, mais precisamente, como competência do gestor local.

O ano de 2010 foi o que se verificou maior repasse, mas segundo informações do atual gestor financeiro da SEDAS, esse valor corresponde ao acúmulo de repasses anteriores, visto que no governo anterior, os recursos repassados foram pouco geridos. Em que pese haja essa informação, pontua-se que de 2008 a 2015 o repasse foi cada vez menor, significando em um decréscimo de -51,99%.

Na gestão compartilhada do SUAS para que as entidades prestem serviços socioassistenciais é preciso se habilitarem no SUAS. Quando habilitadas, essas entidades só podem realizar o que está previsto e regulamentado na legislação.

A política de assistência social, por meio de suas bases legais, prevê que Programas, Projetos, Benefícios e Serviços sejam executados pelo Estado. Além disso, também prevê a possibilidade de celebração de convênio com entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

Visando a assistência social enquanto política social pública e considerando sua trajetória histórica e o momento de privatização e fragilização dos direitos sociais pelo qual o Brasil perpassa, deve-se atentar para que não sejam essas entidades as maiores responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais.

De acordo com a PNAS 2004, compete às entidades socioassistenciais: executar ações de caráter continuado, permanente e planejado; assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários; garantir que todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam gratuitos; garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização.

Embora pareça simples, e uma forma realmente de parceria, essa relação estabelecida entre público (Estado) e privado (entidades) apresenta alguns aspectos que tendem a não colaborar para a proposta do SUAS.

Para Freitas (2011) há contradições nesse processo. Segundo a autora os aspectos como falta de clareza do termo e do objeto da assistência social, isenções tributárias e imunidades, que são concedidas a entidades de assistência social sem fim lucrativo, demonstram a intencionalidade de conciliar classe explorada com a classe que detém o capital.

Nem todas as 41 entidades socioassistenciais inscritas no CMAS recebem verbas de subvenção, algumas por que não solicitaram e outras por não estarem aptas para receberem.

A tabela 10 apresenta dados orçamentários sobre os valores totais que foram repassados para as entidades que prestam serviços socioassistenciais em Paracatu-MG, bem como, a quantidade de entidades que receberam esses recursos municipais para executarem esses serviços. Trata-se de dados referentes aos anos de 2013 a 2015, período este que, segundo relato do técnico da Secretaria Municipal de Planejamento ser o único a constar nos sistema interno, pois se trata do período da atual gestão municipal.

**Tabela 10 - Verbas de subvenção repassadas para entidades que prestam serviços socioassistenciais no município de Paracatu- MG.**

Valores em R\$

Ano	Quantidade de entidades	Valor
2013	08	229.550,00
2014	16	1.426.460,77
2015	11	1.474.470,60
Variação		5,42%

**Fonte:** Dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

Observa-se na tabela 10 que o repasse financeiro para entidades socioassistenciais aumentou de 2013 para 2014 ao mesmo tempo em que também dobrou o número de entidades que receberam recursos. Ao se comparar os dados da tabela 9 com a tabela 10, compreendendo que o SCFV deveria ser prioritariamente ofertado pelo Estado, sendo executado pelos CRAS, infere-se que a destinação de recursos municipais para o SCFV diminuiu do ano de 2013 para 2014 (ver tabela 9) e ao passo que aumentou para as entidades (ver tabela 10).

Segundo o estudo de Freitas (2011), no Distrito Federal, também se observa a predominância de instituições privadas ofertando serviços da proteção social, algo que a autora chama de privatização dos serviços sociais, sendo que de 2007 a 2010, o máximo que o Estado conseguiu atingir, como principal executor da política de assistência social, foi a destinação de 21,6%, destacando que no ano de 2007 foi destinado para as entidades privadas 82,98%.

A tabela 11 traz dados orçamentários sobre o cofinanciamento da assistência social no município de Paracatu-MG. Portanto, trata-se de destinação anual de cada ente federado para a composição do Fundo Municipal de Assistência Social. O acesso a esses dados foi possível no sistema SUAS-WEB.

Pontua-se, portanto, que após o ano de 2011 nos documentos pesquisados, não constou dados sobre o repasse federal, assim para fins de variação junto aos demais entes federados, os resultados apresentaram uma considerável discrepância, que fez com que se optasse, nessa análise, somente para o período de 2006 a 2011, não contemplando os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015.

**Tabela 11 - Valores previstos e Valores transferidos por esfera de governo para o FMAS.  
Valores em R\$.**

Ano	Recursos Transferidos FNAS	Recursos		Total
		Transferidos FEAS	Recursos Próprios Alocados	
2006	416.492,16	61.669,77	222.700,00	700.861,93
2007	589.425,28	84.392,00	301.000,00	974.817,28
2008	591.291,16	108.000,00	722.100,00	1.421.391,16
2009	674.106,72	84.832,48	1.233.692,45	1.992.631,65
2010	634.838,87	123.428,52	3.051.782,71	3.810.050,10
2011	528.153,02	236.317,32	3.754.352,09	4.518.822,43
Varição 2006 a 2015	26,81%	283,20%	1585,83%	

Fonte: Demonstrativo serviços / programas do governo federal sistema único da assistência social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social  
Elaboração Própria.

Os dados da tabela 11 demonstram, portanto, que no âmbito do cofinanciamento municipal, o ente que mais alocou recursos foi o município. Assim, ao comparar os dados da tabela 1 com a 11, observa-se que no município de Paracatu-MG, no âmbito do cofinanciamento federal e estadual, há uma maior participação do estado se comparada à União. Mas, reforça-se a expressiva participação do município como principal financiador da política de assistência social.

A tabela 12 refere-se à arrecadação municipal. Para acesso aos dados da arrecadação municipal, realizou-se consulta no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Paracatu, seguido de acompanhamento dos Balanços Orçamentários anuais e Prestação de contas Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

**Tabela 12 - Arrecadações anuais do município de Paracatu- MG**  
**Valores em R\$ milhões – Deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Ano</b>	<b>Arrecadação Municipal</b>
2006	129,61
2007	144,10
2008	170,08
2009	151,25
2010	183,98
2011	198,72
2012	212,78
2013	216,00
2014	234,22
<b>Varição de 2006 a 2014</b>	<b>80,71%</b>

Fonte: Portal da Transparência do Município  
 Elaboração própria.

Conforme a tabela 12 a arrecadação municipal de 2006 para 2014 aumentou significativamente em 80%.

Infere-se das tabelas 11 e 12 que em que pese à política de assistência social não tenha gasto mínimo obrigatório ao passo que a arrecadação municipal aumentou, aumenta-se também a destinação de recursos próprios para assistência social.

Segundo informações de técnicos da SEDAS, que trabalham a mais tempo nesta secretaria, é na atual gestão que mais se tem aplicado os recursos financeiros do FMAS de forma que nos anos anteriores a 2013 os recursos ficavam acumulados nas contas.

Ressalta-se, portanto que embora a gestão da assistência social não tenha ficado nas mãos da primeira dama durante esses anos de 2006 a 2013, ficava sob a liderança de pessoas de famílias ricas, cujos sobrenomes são conhecidos e respeitados no município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na compreensão de que os fatos são históricos e que, portanto, não estão desconexos, para a realização desta dissertação foi preciso retomar aspectos históricos e econômicos da política de assistência social, considerando o método crítico dialético.

Foi imprescindível retomar a trajetória conservadora da assistência social para compreender o porquê, embora atualmente essa política seja reconhecida como direito público, ainda é referenciada por alguns atores sociais com ações meramente assistencialistas, conservadoras e moralistas e destituída do olhar de direito social.

No momento atual, advento do SUAS, a política de assistência social vem tentando conquistar o seu espaço enquanto política pública. O contato com as legislações (CF e LOAS) e normativas posteriores permitiram compreender os avanços em termos de assistência social como direito social público.

No advento do SUAS é preciso reconhecê-lo como um choque de gestão, mas sobretudo reconhecer que há limites, inclusive no campo conservador, ao trazer questões norteadoras de algumas ações, o empoderamento, a vulnerabilidade social, entre outros.

Como avanço, verificou-se que no financiamento da função assistência social, houve o reconhecimento dessa política como peça orçamentária e também alterou-se a forma de repasse de modelo convenial para transferências automáticas (repasse fundo a fundo).

Apointa-se que na assistência social, o princípio da descentralização político administrativa, evidenciado na CF e LOAS de 93, foi retomado na NOB/SUAS. Esta descentralização deveria ir além de ações compartilhadas entre os entes da federação, perpassando de maneira expressiva pela esfera financeira, uma vez que se estabelece o cofinanciamento. Mas percebe-se, no período estudado que os gastos orçamentários não apresentam evolução em todos os entes da federação.

Em termos de execução orçamentária o cofinanciamento não vem acontecendo de forma a subsidiar a estruturação e aprimoramento do SUAS, pois em que pese a destinação financeira da União ser expressiva, ela não se refere à participação no custeio dos serviços socioassistenciais, mas sim aos repasses de benefícios. Esse fator tende a não colaborar para a implementação do SUAS uma vez que tem ficado a cargo dos municípios o custeio e execução de serviços, programas e projetos socioassistenciais.



Como anunciado desde o título desta dissertação, o contexto de ajuste fiscal tem ocasionado consequências para as políticas sociais, principalmente pela dinamicidade do capital, constante disputa pelo fundo público e priorização por políticas econômicas. Com a ofensiva neoliberal dos anos 90 e a LRF que permeiam o século XXI, as políticas sociais que não são vinculadas, ou seja, àquelas que não possuem gasto mínimo obrigatório, como é o caso da assistência social são as que mais são afetadas.

A partir do estudo sobre a assistência social em Paracatu-MG, confirmou-se a hipótese apontada, pois se percebe que a União apenas tem ditado as regras, apresentando-se, pois, como um Estado totalmente gerencial, ficando a cargo dos municípios a maior responsabilidade de estruturar o SUAS, bem como, fazer a gestão dos resultados, uma vez que são pressionados por acompanhamentos de desenvolvimento da Gestão e são também condicionados a níveis e cofinanciamento conforme desempenho.

Verificou-se, portanto, que no município de Paracatu- MG: a participação dos entes federados vem acontecendo, mas a que mais evoluiu foi a do município; a primazia da oferta do Estado não vem acontecendo, uma vez que há mais investimento orçamentário para entidades socioassistenciais do que para os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos a serem executados pelos CRAS; o SUAS tem encontrado dificuldades de consolidação no município, não conseguindo corresponder com algumas das determinações legais do SUAS, tais como, garantia de equipe mínima de referência completa.

Apontam-se como perspectivas de pesquisas futuras, estudos, até mesmo no município de Paracatu-MG, que objetivem compreender de forma mais detalhada essa relação público-privada; realizar levantamentos sobre as entidades que mais tem sido cofinanciadas, período de convênio, bem como a relação destas entidades com os políticos da cidade.

Os resultados dessa pesquisa apontam para a necessidade de outros estudos, que se dediquem a estudar a assistência social em municípios de outros portes, assim como, nas capitais brasileiras, para que, além de colaborarem para a produção do conhecimento científico, e revelarem a realidade dos municípios, essas pesquisas consigam apontar os limites estruturais que impactam na execução da política de assistência social e dificultam a consolidação do SUAS.

Pontua-se ainda, a luta constante pela defesa da assistência social como direito social, principalmente na atual conjuntura política e econômica brasileira, pela qual se

observa intervenções do presidente interino Michel Temer, que coloca em risco o SUAS, exemplo disso é a unificação do MDS com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovani. **Trabalho e neodesenvolvimentismo. Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil.** Projeto Editora Praxis. 1ª Edição 2014. Bauru- SP. Canal 6 Editora.

ANASTASIA, Fátima. **Federação e relações intergovernamentais. Sistema político brasileiro: uma introdução.** São Paulo. UNESP, 2007.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo.** In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2014.** Brasília: ANFIP, 2015 168.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** vol. 53 no.3 Rio de Janeiro 2010.

BEHRING, Elaine. ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/ UERJ, 2008.

\_\_\_\_\_. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social e método. Política Social: fundamentos e história.** São Paulo. Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Crise do Capital, fundo público e valor.** In Boschetti et al. Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos. São Paulo, Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contra - reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília: GESST/SER/UnB, 2003, p. 41-76.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e Trabalho. Paradoxo na construção das políticas de previdência e Assistência social no Brasil.** Brasília: Letras Livres, 2006.

\_\_\_\_\_. SALVADOR, Evilasio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia.** Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **O futuro das políticas sociais no governo Lula.** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 13-14 jan./jun. 2007.

\_\_\_\_\_. et al (org). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CRAS - a Melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços - orientações para gestores e projetistas municipais.** Secretaria Nacional de Assistência Social: Brasília - DF, 2009, 56 p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **CENSO SUAS 2014 : análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **Pacto Federativo e Financiamento da assistência social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais**. Revista Temporalis ano 12, n.23, p.69-96, jan./jun. 2012, Brasília (DF).

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais** - Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. 56 p

CONTI, José. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Ed, Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.

\_\_\_\_\_. Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo. Federação e relações intergovernamentais**. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo. UNESP, 2007.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 139- 177.

\_\_\_\_\_. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão**. In MDS. Concepção e gestão de proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: UNESCO, 2009, p. 205- 218.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Estado e Federalismo no Brasil e Descentralização da Educação. Federalismo político e educacional**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Políticas Públicas e Gestão da Educação. Polêmicas, Fundamentos e Análises. Brasília: Liber, 2007, p. 133 a 129.

DAHMER, Tatiana. **Pacto Federativo e Assistência Social: o Papel do Estado e do Município**. Mesa 2. Em Foco nº 5, Rio de Janeiro, Conselho Regional de Serviço Social, 2009.

DELGADO, Guilherme, JACCOUD, Luciana, NOGUEIRA, Roberto. **Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. Políticas Sociais: Acompanhamentos e Análises**. Brasília, IPEA, nº 17, Volume 1, 2008, p. 17-40.

DUARTE, Janaína. L. do N. **Entre o público e o privado: reflexões sobre o significado das Entidades Benéficas no contexto do SUAS no Distrito Federal**. R. Pol. Públ., São Luís, v. 17, n.2, p. 424 - 435, jul./dez. 2013.

FAGNANI, Eduardo. O Esvaziamento do pacto federativo. Disponível em: <http://cebes.org.br/2012/09/o-esvaziamento-do-pacto-federativo/>

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

FREITAS, Nathalia. **A materialização do SUAS no DF: o Estado garantido a primazia do setor privado. Brasília, 2011.** Dissertação (mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília.

GENTIL, Denise. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, (UFRJ), Instituto de Economia, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

INESC. **Mas, “o que é” a LDO afinal? Algumas considerações sobre a lei de diretrizes orçamentárias.** Nota técnica nº 124, Maio de 2007.

JACCOUD, Luciana. **Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós- 1988.** In: VAZ, Flavio; MUSSE, Juliano; SANTOS, Rodolfo (Coords.) 20 Anos da Constituição Cidadã: avanços e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 255- 266.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** Annablume, São Paulo, 2005.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações.** Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOFLING, Eloisa de M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, ano XXI, nº 5, novembro/2011.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Política Fiscal: mudanças e perspectivas. Política Econômica em Foco.** Nov 2005/ Abr 2006. Boletim semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp.

LIMA, Rodrigo S. Janus em ação. **Uma apreciação marxista acerca do papel do Fundo Público.** Temporalis, Brasília (DF), ano 15, n. 29, jan/jun.2015.

MDS. **Norma operacional básica (NOB/SUAS).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de assistência social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

MENDES, Áquila. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira. Impasses do financiamento no capitalismo financeirizado.** Hucitec editora. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira.** Saúde Soc. São Paulo, v.23, n.4, p.1183-1197, 2014.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social.** Brasília: IPEA, março de 2012. Texto para discussão nº 1.724.

MENEZES, Rafael; JUNIOR, Rudinei. **Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios.** Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, v. 29, p. 7-37, 2006.

MIRANDA, Sérgio. **A verdadeira face da lei de responsabilidade fiscal.** Bom imperialismo, desastre para os povos. Sob a hegemonia dos Estados Unidos, o capitalismo em sua fase neoliberal arrasta a humanidade para a barbárie. Revista Princípios nº 61 Maio/Junho/Julho de 2001.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** 5. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000.** In: MOTA, Ana (org) O Mito da Assistência Social, ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 133-147.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social.** Brasília: IPEA, março de 2012. Texto para discussão nº 1.724.

MESTRINER, Maria Luisa. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 3ed. São Paulo. Ed. Cortez, 2008.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista;** tradução de João Maia. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

Oliveira, Fabrício de. Os direitos do antivalor. A economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Economia e Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura.** Editora HUCITEC. São Paulo, 2009;

OLIVEIRA, Hilda Corrêa de. **Pacto Federativo e Assistência Social: o Papel do Estado e do Município.** Mesa 2. Em Foco nº 5, Rio de Janeiro, Conselho Regional de Serviço Social, 2009.

PAIVA, Beatriz. **O SUAS e os direitos sócio-assistenciais: a universalização da seguridade social em debate.** Serviço Social & Sociedade, n° 87 p. 5- 24, São Paulo, Cortez, 2006.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: política orçamentária no Brasil**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, Potyara. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. STEIN, Rosa Helena. **Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América latina**. In. Boschetti et al (org). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*, p. 106-130. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

REZENDE, Amaury José; PEREIRA, Carlos Alberto; ALENCAR, Roberto Carvalho. **Contabilidade Tributária. Entendendo a Lógica dos Tributos e seus reflexos sobre os resultados das Empresas**. São Paulo: Atlas, 2010, 22-66.

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal no Brasil*. *Revista de Economia Política.*, vol.15, nº3 (59) Julho-setembro /95.

RIBEIRO, Thalita. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro do século XXI**. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasília: UnB, 2013.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. Evilasio. *Crise do capital e socorro do fundo público*. In Boschetti et al. *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*. São Paulo, Cortez, 2010.p.35 -63

\_\_\_\_\_. Evilasio. **Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais**. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), 2012, Juiz de Fora. *Serviço Social, acumulação capitalista e Lutas Sociais: o desenvolvimento em Questão*. Brasília: ABEPSS, 2012. v. 1. p. 25-35.

\_\_\_\_\_. Evilasio. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. *Serv. Soc. Rev.*, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Evilasio. **Cofinanciamento das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Século XXI**. *Serv. Soc. Rev.*, Londrina, v. 17, n.1, p. 178-203, jul./dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Evilasio. TEIXEIRA, Sandra. **Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica**. *Revista de Políticas Públicas*. São Luís, v.18, n.1 , p. 15-32, jan./jun.2014.

\_\_\_\_\_. Evilasio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. INESC, 2015.

\_\_\_\_\_. Evilasio. **Crise do capital e as implicações para a política de seguridade social.** In2º Seminário Nacional de Serviço Social na Seguridade Social. CFESS, Brasília, 2015.

SILVA, Maísa. **Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo.** R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Maísa. **A concepção da política de assistência social e sua efetivação em municípios goianos: o novo jargão e o conservadorismo renitente.** (Tese de doutorado). Brasília, 2012.

SILVA, Robson. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil.** SER Social, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015.

SILVA, Sheila. **Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social.** São Paulo: Cortez, 2011. Parte IV (itens selecionados), p. 299-305; p. 310-370.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. et al . **Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS.** In MOLJO, Cazida; DURIGUETA, Maria. Sistema Único de Assistência Social. Organizações da sociedade civil e serviço social. Juiz de Fora: editora UFJF, 2012.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórica e conceitual.** Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 54, jul, 1997.

\_\_\_\_\_. **A descentralização político-administrativa na Assistência Social.** Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 20, n. 59, março, 1999.

SOARES, Laura. **Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOUZA, Rodrigo de F. et al (org). **Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS.** In MOLJO, Cazida; DURIGUETA, Maria. Sistema Único de Assistência Social. Organizações da sociedade civil e serviço social. Juiz de Fora, editora, UFJF, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. **Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS.**R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

TAVARES, Gisele de Cássia. **O orçamento como instrumento de gestão, financiamento e controle da Política de Assistência Social.** In Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social. SUAS Plano 10. Estratégias e metas para a implementação da política de assistência social. Brasília, Ministério do desenvolvimento social e combate a fome, dezembro, 2005.



TEIXEIRA, Sandra. **Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia.** In SALVADOR, Evilasio et al (org) *Financeirização, fundo público e política social.* São Paulo: Cortez, 2012.

YASBEK, Maria Carmelita. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS.** Caderno SUAS. Vol.1. Desafios para a gestão do SUAS. Brasília 2008.