



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

LUCIANA SOUSA ALVES

**O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
CONTEXTO DO NOVO REGIME FISCAL DA EC/95: A particularidade do FMAS no
município de Campina Grande/PB no período de 2016 a 2018**

Campina Grande/PB

2021

LUCIANA SOUSA ALVES

**O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
CONTEXTO DO NOVO REGIME FISCAL DA EC/95: A particularidade do FMAS no
município de Campina Grande/PB no período de 2016 a 2018**

Dissertação de Mestrado apresentada,
como requisito parcial, para obtenção do
título de Mestre, ao Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social, da
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).
Área de concentração: Serviço Social,
Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

Orientador: Pof.^a Dr^a Jordeana Davi.

Campina Grande/PB

2021

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A474f Alves, Luciana Sousa.

O financiamento do Sistema único da assistência social no contexto do novo regime fiscal da EC/95 [manuscrito] : a particularidade do FMAS no município de Campina Grande/PB no período de 2016 a 2018 / Luciana Sousa Alves. - 2022.

138 p. : il. colorido.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas , 2022.

"Orientação : Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira , Departamento de Serviço Social - CCSA."

1. Crise capitalista. 2. Fundo Público. 3. Política social. 4. Assistência social. 5. Sistema único da assistência social. 6. Regime fiscal. 7. Campina Grande/PB. I. Título

21. ed. CDD 361

LUCIANA SOUSA ALVES

**O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO C
ONTEXTO DO NOVO REGIME FISCAL DA EC/95: A particularidade do FMAS no
município de Campina Grande/PB no período de 2016 a 2018**

Dissertação de Mestrado apresentada,
como requisito parcial, para obtenção do
título de Mestre, ao Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social, da
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).
Área de concentração: Serviço Social,
Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

Aprovada em: 29/11/2021

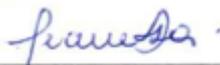
Banca Examinadora:



Profª Drª Jordeana Davi
Universidade Estadual da Paraíba (Orientadora)



Profª Drª Sh,eyla Suely de Sousa Silva
Universidade Estadual da Paraíba (Examinadora interna)



Profª Drª Jeane Andréa Ferraz Silva
Universidade Federal do Espírito Santo (Examinadora Externa)

Profª Drª Alessandra Ximenes da Silva
Universidade Estadual da Paraíba (Suplente)

À minha família e amigos pela compreensão, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

*“Viver (**Resistir**) é melhor que sonhar!”*

(Belchior, Como nossos pais)

Primeiramente, venho agradecer a mim mesma, Luciana Alves, que diante dos imensos desafios postos em meu cotidiano, em que eu me encontrava sozinha, sem onde ter chão para me guiar, não desisti, apenas resisti.

Agradeço a Deus e aos meus guias espirituais por estarem ao meu lado, não me deixando cair em nenhum momento, mesmo que a luta tenha sido árdua. Agradeço aos meus Orixás, principalmente, àqueles que guiam o meu *Ori*, por estarem me sustentando até o momento, me permitindo ter sabedoria, disciplina e discernimento nas minhas escolhas.

Ao meu filho Erick Alves, por estar comigo, mesmo sem saber das dificuldades que estão perpassando, está sempre ali me apoiando, me iluminando com o seu sorriso e me fazendo ter forças para lutar e resistir.

Aos meus pais, que mesmo no seu processo saúde-doença, estão comigo. À minha mãe que sempre lutou para que eu e os meus irmãos estudassem, diante da vivência difícil. E aos meus irmãos que, indiretamente, me ajudaram ou que muitas vezes escondiam o apoio para que eu não soubesse (risos).

Aos amigos que hoje se encontram distantes em especial a Juliana Nunes que me incentivou a adentrar no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UEPB. À minha amiga “moranguinho” Rayssa Kessia, por ter me incentivado a continuar mesmo querendo desistir de algo que já tinha sido planejado e traçado.

À minha orientadora Jordeana Davi, pela sua paciência, sabedoria e por ter aberto as portas da pesquisa para mim. Por ter me dado a oportunidade de participar do GEAPS.

Às minhas equipes de trabalho pelo apoio nessa caminhada.

Obrigada a todos que fizeram parte dessa trajetória!

O que esse governo vem apresentando é um desenho no sentido de um desmonte dessa proteção social, visando liberar espaço dentro do orçamento público para recomposição de recursos a serem apropriados pelo capital, especialmente pelo setor rentista e financeiro da economia brasileira (SALVADOR, Evilásio. 2016) (Informação Verbal¹)

¹ Entrevista concedida ao Instituto Humanitas UNISINOS em 2016. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/?catid=0&id=555835>

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as inflexões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no financiamento da Política de Assistência Social, particularmente na composição e execução orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do município de Campina Grande/PB, no período de 2016 a 2018. Para a realização deste estudo partimos da compreensão da crise estrutural do capital e suas implicações no Fundo Público e na Política Social. Para apreensão do objeto, nos apoiamos no método crítico-dialético, a fim de uma aproximação da essência do objeto pesquisado em sua totalidade concreta, buscando utilizar as categorias da contradição, mediação e totalidade. Utilizamos a metodologia do estudo bibliográfico e documental. Com base nas fontes pesquisadas é possível traçar as tendências do orçamento e financiamento desta política. A pesquisa revela o impacto da EC/95 no orçamento e financiamento da política de assistência social, promovendo um desfinanciamento desta política, reverberando de forma contundente no orçamento e financiamento dos Fundos Municipais de Assistência Social nos municípios, particularmente no Fundo Municipal de Assistência Social do município de Campina Grande, no período de 2016 a 2018.

Palavras-chave: Crise capitalista. EC/95. Fundo Público. Política Social. Orçamento e Financiamento da Assistência Social. FMAS Campina Grande – PB.

ABSTRACT

The present research work analyzes the changes of Constitutional Amendment No. 95/2016 in financing of Social Assistance Policy, particularly in the budget composition and execution of the Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) of Campina Grande - PB, from 2016 to 2018. To carry out this study, we start by understanding the structural crisis of capital and its implications on the Public Fund and Social Policy. To concretely assimilate the essence of this research subject, we base ourselves on the critical-dialectical method, using the categories of contradiction, mediation, and totality. Using methodologies related to bibliographic and documentary studies, and based on the sources surveyed, it is possible to trace trends in the budget and financing of the mentioned policy. This research work reveals the consequences of the EC/95 on the budget and funding of the Social Assistance Policy that leads to an underfunding of this policy, having an important impact on the budget and funding of Municipal Social Assistance Funds, particularly in the Municipal Social Assistance Fund of Campina Grande, from 2016 to 2018.

Keywords: Capitalist Crisis. EC/95. Public Fund. Social Policy. Budget and Financing of Social Assistance. FMAS Campina Grande – PB.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Resultado da Seguridade Social (1995 a 2005)	61
Tabela 02 – Quantidade de beneficiários e valores executados no BPC no Brasil entre 2005 a 2015	66
Tabela 03 – Despesas dos benefícios assistenciais entregues às pessoas em relação ao PIB (2011 a 2015)	71
Tabela 04 – Orçamento executado pelo MDS no período de 2016 a 2018	77
Tabela 05 - Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social – UO - Despesas - 2016 a 2018	79
Tabela 06 - Contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (2017 a 2018)	80
Tabela 07 – Valor executado e participação da Assistência Social no Orçamento da União (2016 a 2018) Função e Subfunção	80
Tabela 08 - Contingenciamento da Função 8 Assistência Social	82
Tabela 09 - Execução Orçamentária da Subfunção Assistência Comunitária	82
Tabela 10 - Contingenciamento da Subfunção Assistência Comunitária – Proteção Social Básica.....	83
Tabela 11 - Execução Orçamentária da Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente – 2016 a 2018.....	85
Tabela 12 – Receitas previstas no PPA e Despesa executada no período de 2016 a 2018 no município de Campina Grande-PB.....	95
Tabela 13 – Principais Receitas do Orçamento do Município de Campina Grande/PB no período de 2016 a 2018	97
Tabela 14 – Despesa Executada no Município de Campina Grande/PB por função – período 2016 a 2018	98
Tabela 15 – Despesa executada na Unidade Orçamentaria da SEMAS no período de 2016 a 2018	105
Tabela 16 – Registro Mensal de Atendimento (RMA) do SUAS – 2016 a 2018	106
Tabela 17 – Despesas da Função e Subfunção da Assistência Social no município de Campina Grande/PB	107
Tabela 18 – Receitas do FMAS no período de 2016 a 2018	109

Tabela 19 – Subvenções Sociais pagas a instituições assistenciais e caritativas com Recursos do FMAS/Campina Grande no período de 2016 a 2018 117

Tabela 20 – Despesas realizadas pelo FMAS por categoria econômica e natureza de despesa entre os anos de 2016 a 2018 119

Tabela 21 – Despesas realizadas pelo FMAS por Elementos de despesa entre os anos de 2016 a 2018 120

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 01 – Total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - Brasil (2004/2011).....	65
Gráfico 02: Indicadores econômicos 2007 A 2015 a.a.%	69
Gráfico 03: Indicadores econômicos 2007 A 2014 em relação ao PIB (a.a.%)	70
Gráfico 04 – Execução Orçamentária da Subfunção Assistência Comunitária – 2016 a 2018 (Em bilhões de reais).....	83
Gráfico 05 – Receitas do FMAS no período de 2016 a 2018 (%).....	110
Quadro 1 - Serviços ofertados pelo Município de Campina Grande/PB seguindo a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais	104

LISTA DE SIGLAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BM – Banco Mundial

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CACE - Centro Assistencial da Criança Excepcional LTDA

CEAS - Centro de Estudos e Ação Social

CENTRO POP - Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua

CF - Constituição Federal

CLLS - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU - Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constituinte

FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE - Fundo Social de Emergência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICAE - Instituto Campinense de Assistência ao Excepcional LTDA

ICMS – Imposto que incide sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IGD/PBF - Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa-Família

IGDM/PBF - Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa-Família

INSS – Instituto do Seguro Social

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

LBA - Lei Brasileira de Assistência Social

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOACG – Lei Orgânica do Município de Campina Grande

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MPC - Modo de Produção Capitalista

NEPPOS/UNB - Núcleo de Estudos em Políticas Sociais da Universidade de Brasília

NOB - Norma Operacional Básica

PAIF - Programa de Atenção Integral às Famílias

PB – Paraíba

PBF – Programa Bolsa-Família

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PCD – Pessoas com Deficiência

PCF - Programa Criança Feliz

PCS - Programa Comunidade Solidária

PDRE - Plano Diretor da Reforma do Estado

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFMC - Piso Fixo de Media Complexidade

PIB – Produto Interno Bruto

PIM - Programa Primeira Infância Melhor

PPA - Plano Plurianual

PSB – Proteção Social Básica

PSC - Prestação de Serviços à Comunidade

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSE – Proteção Social Especial

PTMC - Piso de Transição de Media Complexidade

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos

SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SETRAS - Secretaria de Trabalho e Ação Social

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TMI - Taxa de Mortalidade Infantil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. CRISE DO CAPITAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL.....	21
2.1. Crise capitalista e apropriação do fundo público	22
2.2. A política social no contexto da crise capitalista e da apropriação do fundo público	29
2.3. Contextualização da política social brasileira.....	34
3. NOVO REGIME FISCAL EC/95 E AS INFLEXÕES NO ORÇAMENTO E NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS).....	46
3.1. Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil pós-Constituição de 1988	47
3.2. Financiamento da Assistência Social no contexto do Novo Regime Fiscal (EC/95)	73
4. ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB: composição e execução financeira do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) no período de 2016 a 2018	90
4.1. O município de Campina Grande/PB: breves considerações	91
4.2. Orçamento Geral do município de Campina Grande/PB	94
4.3. A política de Assistência Social em Campina Grande	102
5. APROXIMAÇÕES SUCESSIVAS	126
REFERÊNCIAS	130

1. INTRODUÇÃO

A Assistência Social se instituiu como política pública de Seguridade Social não contributiva, por via direta, a partir da Constituição Federal de 1988, voltada para o atendimento das pessoas em situação de pobreza, que necessitem de sua cobertura, proporcionando proteção social à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, garantindo o amparo as crianças e aos adolescentes carentes, contribuindo com a promoção da integração ao mercado de trabalho, como também, na habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência (BRASIL,1988).

No entanto, a partir dos anos 1990, assistimos no Brasil uma ofensiva neoliberal, expressa nas medidas de ajuste fiscal, que retardou a regulamentação dos direitos previstos na CF/88, promovendo um fosso entre as garantias legais e sua operacionalização. A ofensiva neoliberal implicou no desmonte das garantias legais, promovendo uma contrarreforma no Estado e nas políticas sociais, atacando o orçamento e o financiamento das políticas sociais, comprometendo a vida da população brasileira.

Na política de Assistência Social implicou diretamente no custeio dos benefícios, bem como no repasse realizado para os Fundos (estaduais e municipais), que custeiam os serviços, programas e projetos assistenciais, ratificando o processual desmonte dos equipamentos socioassistenciais, demonstrando que a falta de financiamento compromete a prestação de serviço de qualidade, corroborando com o sucateamento e com a descontinuidade das ações dos equipamentos do SUAS.

Logo, para que essa política social seja efetivada é necessária uma base de financiamento sólida, com garantias constitucionais, pressupondo a transferência de um bem ou serviço ou transferência de renda, sem a necessidade de contribuição prévia. Sendo assim, em 1995, através da determinação da LOAS, é criado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), por meio do Decreto nº 1.605/95, com o objetivo de destinar recursos e meios para o financiamento da Política de Assistência Social, objetivando garantir o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos serviços, programas e projetos da Assistência Social. Esse Decreto prevê, também, a criação dos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, sendo a unidade orçamentária que custeará a política de Assistência Social nas referidas unidades federativas.

O presente estudo teve como objetivo analisar a composição e execução orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do município de Campina Grande/PB, no período entre 2016 a 2018. Teve como objetivos específicos: identificar as transferências dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Campina Grande/PB; Identificar a transferência de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) do Estado da Paraíba para o FMAS/Campina Grande, para o cofinanciamento dos serviços e programas executados no município de Campina Grande/PB; verificar se houve cofinanciamento com recursos próprios do orçamento da Prefeitura Municipal de Campina Grande para o FMAS/Campina Grande; caracterizar a distribuição dos recursos do FMAS/Campina Grande para os programas, projetos, serviços e benefícios sociais que compõem a Proteção Social Básica e Especial no município de Campina Grande/PB.

A motivação para realização desta pesquisa deu-se a partir da experiência profissional no Programa Criança Feliz em 2018, atuando como Visitadora Social e, posteriormente, como Supervisora do referido programa. Como também, com a atuação profissional como Assistente Social no Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop), do município de Campina Grande/PB no ano de 2020. Durante o exercício profissional foi levantando alguns questionamentos baseados nos diálogos, que foram abordados institucionalmente no que diz respeito aos cortes de recursos destinados ao SUAS no município de Campina Grande-PB.

A partir dessa observação cotidiana, buscamos entender os determinantes destes cortes de recursos, sendo necessário fazer várias mediações para nos aproximarmos do principal determinante que é o Novo Regime Fiscal adotado no Brasil a partir de 2016.

A priori, foram identificadas a partir da criação do Programa Criança Feliz o desmantelamento dos recursos destinados ao FMAS/Campina Grande/PB, em que retiraram recursos que anteriormente eram destinados para as Proteções Social Básica e Especial e que, por sua vez, foram direcionados para a implementação do Programa Criança Feliz. Em um segundo momento, percebeu-se que os recursos que já estavam num processo de declinação, começaram a diminuir bruscamente e refletir nas ofertas dos serviços socioassistenciais. Em outro momento, foi observado que a

demanda de usuários crescia contrapondo-se a diminuição dos serviços e benefícios ofertados.

Partimos de algumas hipóteses nortearam a nossa pesquisa: o golpe jurídico parlamentar e as oportunidades criadas politicamente e institucionalmente para a aprovação da EC nº 95/2016, como uma estratégia de intensificação de apropriação do fundo público; o desfinanciamento dos Fundos Nacionais, Estaduais e Municipais de Assistência Social, determinado pela EC nº95/2016 e o esvaziamento dos serviços socioassistenciais.

A partir desses pressupostos, delimitou-se o período da pesquisa de 2016 a 2018, buscando avaliar os três primeiros anos da efetivação da EC/95, avaliando os impactos do Governo de Michel Temer e as medidas de ajuste fiscal estipuladas durante o seu governo, demonstrando as inflexões causadas durante a sua gestão para a política de Assistência Social e o reflexo no município de Campina Grande/PB. Sendo assim, a nível municipal, o período contempla o 2º mandato da Gestão do Prefeito Romero Rodrigues do Partido Social Democrático (PSD) e 02 (dois) Planos Plurianuais (2014-2017 e 2018 a 2021).

Alguns questionamentos também foram realizados sendo necessário a busca por um direcionamento e entendimento acerca dos fatos expostos, como: A crise econômica e política instaurada no país influenciou significativamente para a criação da EC nº 95/2016 ou a referida Emenda apresentou-se apenas como uma estratégia neoliberal para apropriação do fundo público? A perda de recursos direcionados aos fundos de Assistência Social, de fato, ocorreu por conta da EC nº95/2016, tendo em vista que o ato normativo explana que “apenas” as políticas da Educação e Saúde sofrerão contingenciamentos? A implementação do Programa Criança Feliz, instituído no Governo Temer, foi o único motivo para a diminuição dos recursos destinados para as Proteções Sociais Básica e Especial, por ser um programa não vinculado ao SUAS? O cofinanciamento do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para o FMAS vem sendo realizado e contribuindo com a efetivação dos programas, projetos e serviços da Assistência Social do município? Há uma contrapartida dos recursos próprios do município de Campina Grande/PB para a oferta dos serviços ofertados? O FMAS apresentou perdas significantes após a implementação da EC nº 95/2016?

O objeto estudado é de suma relevância, pois possibilita uma compreensão maior acerca do financiamento da Assistência Social e os desafios postos pelas medidas de intensificação de ajuste fiscal em âmbito nacional, a distribuição e

execução dos orçamentos e as tendências estabelecidas para os municípios. Com isso, a pesquisa pode contribuir para que ocorra a reflexão dos gestores, trabalhadores do SUAS, conselheiros e usuários no que diz respeito ao financiamento municipal da referida política.

Para realizarmos o estudo foi necessário partimos da compreensão acerca da crise estrutural do capital, do fundo público, da política social, da Seguridade Social, da Assistência Social e do seu financiamento, através da realização de uma investigação científica, utilizando-se do método crítico-dialético, transpondo a partir da teoria, “a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito da pesquisa, [...]” entendendo que “o objeto da pesquisa tem existência objetiva; não depende do sujeito, pesquisador, para existir” (NETTO, 2011, p.21). O autor corroborando com o pensamento de Marx, enfatiza que, no momento que a essência do objeto é alcançada por meio da captura da estrutura e da sua dinâmica, através de determinados procedimentos analíticos e trabalhando a sua síntese, o pesquisador através do pensamento reproduz no plano ideal a essência do objeto que pesquisou.

A metodologia da pesquisa proposta partiu de dois momentos: o primeiro, da análise bibliográfica que, por sua vez, buscou utilizar-se de materiais teóricos dos temas abordados na pesquisa e; o segundo: a análise documental e de dados que buscou a partir dos demonstrativos contábeis traçar a tendência do orçamento e financiamento da política de Assistência Social a partir da alocação e execução orçamentária.

A pesquisa documental foi realizada no Portal de Transparência do Governo Federal, Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, Portal Siga Brasil, Dieese, IPEA, IBGE, entre outras fontes, que possibilitaram extrair os dados necessários para a pesquisa. Os documentos utilizados durante a pesquisa foram: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Demonstrativos Contábeis da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, Detalhamento de parcelas pagas do Governo Federal. Os dados levantados foram estruturados em tabelas e gráficos para uma melhor exposição e compreensão. Utilizamos para análise dos dados o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em valores pagos, deflacionados, a preço do mês de novembro de 2021.

O objeto estudado é de suma relevância, pois possibilita uma compreensão maior acerca do financiamento da Assistência Social e os desafios postos pelas

medidas de ajuste fiscal em âmbito nacional, a distribuição e execução dos orçamentos e as reais tendências estabelecidas para os municípios. Com isso, a pesquisa e a análise dos dados contribuem para que a Gestão, os profissionais que compõem o SUAS e a sociedade avaliem o andamento da política de Assistência Social no município de Campina Grande/PB, diante do desmonte que vem acontecendo de forma cristalizada, porém desconhecida por alguns atores da sociedade.

Diante do exposto, o resultado da pesquisa identificou que a partir do Governo Temer, ocorrer um desfinanciamento da Política de Assistência Social decorrente da EC nº 95/2016, no período de 2016 a 2018. A análise da execução do FNAS no período revela, também, a tendência de concentração e centralização no custeio do BPC e da Renda Mensal Vitalícia, superando os 90% dos recursos do FNAS, chegando em 2018 a 94,18%, restando para o custeio dos serviços e programas socioassistenciais em torno de 5,82%, revelando, assim, o esvaziamento dos serviços, programas e projetos do Sistema Único de Assistência Social.

Mediante essa redução o Governo Federal dividiu o sistema de contingenciamento dos recursos federais em: recursos contingenciados e em passíveis de contingenciamento. Essa sistematização já acarretou uma perda no ano subsequente a implementação da EC nº 95/2016, de R\$ 2,7 bilhões do recurso destinado ao FNAS passíveis de contingenciamento, representando em 4,0% do recurso supracitado. Em 2018, não foi diferente, ocorreu o bloqueio do recurso destinado ao FNAS no valor de R\$ 793,1 milhões retirando 29,19% do valor passível de contingenciamento e 1,14% do valor autorizado. Isto demonstra que o contingenciamento dos recursos destinados ao FNAS vem ocorrendo em ambas modalidades, refletindo diretamente nas transferências de recursos destinados aos Estados, Municípios e Distrito Federal para aplicabilidade da oferta dos serviços socioassistenciais.

Os recursos destinados ao FMAS no período de 2016 a 2018 apresentou um declínio em 2017, de 8,5% em relação a 2016, e em 2018, diminuiu cerca de 0,67% em relação a 2016. Identificou-se que, 90% dos recursos do FMAS é advindo do FNAS, enquanto os recursos transferidos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) é irrisório, não ultrapassando o percentual de 1% da receita do FMAS. No que diz respeito aos recursos próprios municipais que são representados pelo FPM e

transferências de taxas s/ contratos serviços e/ou obras, apresentam cerca de 8%, valor esse superior ao montante transferido via FEAS.

Os demais recursos não ultrapassam o percentual de 1% dos recursos destinados ao FMAS. É notório que o FMAS vem sofrendo cortes expressivos em suas receitas e impactando diretamente a sua execução, tendo em vista que a maior fonte de recursos é o FNAS. Esse contexto demonstra que houve uma quebra do pacto federativo no que diz respeito as competências de cada ente federativo no direcionamento da política de Assistência Social, em especial a particularidade do Governo Estadual no processo de cofinanciamento dos recursos.

A pesquisa está exposta em três capítulos: O capítulo I tem por objetivo refletir os determinantes da crise do capital e suas implicações na apropriação do fundo público e nas políticas sociais. O capítulo II realiza uma análise acerca do orçamento e do financiamento da Política de Assistência Social brasileira a partir da sua inserção como política de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 e a sua submissão ao Novo Regime Fiscal, a partir de 2016. O capítulo III apresenta os resultados da pesquisa documental acerca do orçamento e financiamento do SUAS no município de Campina Grande/PB, a partir da análise da composição e execução financeira do FMAS no período de 2016 a 2018.

**CAPITULO II - CRISE DO CAPITAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO
PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL**

2. CRISE DO CAPITAL, APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL

Este capítulo tem por objetivo refletir os determinantes da crise do capital e suas implicações na apropriação do fundo público e nas políticas sociais. Nos apoiamos nas formulações de que a crise econômica da década de 1970 é considerada uma crise estrutural, que atinge diretamente o trabalho assalariado e a classe trabalhadora, tendo como consequência a elevação da taxa de desemprego. Analisa o papel do Estado na viabilização da recuperação das taxas de lucro do capital, expressa na reestruturação produtiva, no contexto de transição do padrão fordista-keynesiano para o chamado padrão de acumulação flexível e as mudanças do mundo de trabalho e o processo de hipertrofia do capital financeiro na valorização do capital, por meio da apropriação do fundo público. Discutimos também a política social neste contexto.

2.1. Crise capitalista e apropriação do fundo público

Iniciamos este capítulo trazendo uma breve discussão acerca da crise estrutural do capital, partindo do pressuposto de que as crises econômicas são inerentes ao capital e que as consequências desta crise são nefastas para a classe trabalhadora, para o fundo público e para a garantia dos direitos sociais.

Netto e Braz (2011) ressaltam que a crise estrutural do capital, própria do Modo de Produção Capitalista (MPC), é uma crise que se configura pelo caráter de superprodução de valores de uso, pois não há consumidores que possuam recursos suficientes que contribuam para o escoamento das mercadorias produzidas. A crise estrutural do capital ocorre devido ao processo de variação e intensificação das crises econômicas que expressam a verdadeira essência do capital, manifestando-se em quatro aspectos essenciais: o primeiro, ocorre com a apresentação da crise em seu caráter universal; o segundo, com o seu alcance a nível global; o terceiro, retrata uma crise cíclica extensa, contínua, duradoura e permanente e, por fim, enfatiza a sua forma de renovação 'rastejante', devido ao capital possuir meios de autodefesa contínuos diante dos ciclos da crise, como destaca Mézaros (2011).

A crise estrutural "rastejante" — que, entretanto, avança implacavelmente — só pode ser entendida como um processo contraditório de ajustes recíprocos (uma espécie de "guerra de atrito"), que só pode ser concluído após um longo e doloroso processo de reestruturação radical inevitavelmente ligado às suas próprias contradições (MESZAROS, 2011, p. 796).

Mészáros (2011) ressalta que a crise dos anos 1970 é reflexo de deturpações do sistema capitalista que tende não apenas fragmentar o processo contínuo de sua acumulação, como também, prever as falhas nas tentativas de deslocamentos das contradições do sistema capitalista. O autor ressalta que essas unidades contraditórias partem da "auto expansão" do capital.

A partir deste momento, as perturbações e "disfunções" antagônicas, ao invés de serem absorvidas/dissipadas/desconcentradas e desarmadas, tendem a tornar-se cumulativas e, portanto, estruturais, trazendo com elas um perigoso bloqueio ao complexo mecanismo de deslocamento das contradições. Desse modo, aquilo com que nos confrontamos não é mais simplesmente "disfuncional", mas potencialmente muito explosivo. Isto porque o capital nunca, jamais, resolveu sequer a menor de suas contradições (MESZAROS, 2011, p. 799-800).

A crise atingiu todas as dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais, tendo como ênfase uma crise cíclica de superprodução de mercadorias com uma taxa mínima de consumo das massas não garantidora de um lucro médio para os capitais. Para Mandel (1990), a crise econômica é responsável pela efetivação do ciclo do desemprego, a diminuição da renda e dos investimentos, a queda tendencial da taxa de lucro no contexto de produção e reprodução do capital. O autor ressalta que a crise de superprodução tem como finalidade precípua a imposição de medidas que intensifique a lei do valor independentemente dos monopólios dos capitais.

A venda insuficiente, a superprodução, a ruptura brutal do equilíbrio entre a oferta e a procura constituem o mecanismo que gera a baixa dos preços, isto é, que impõe os novos valores das mercadorias que resultam do aumento da produtividade, provocando uma grande perda de lucros e uma excessiva desvalorização dos capitais para os capitalistas (MANDEL, 1990, p. 213).

Em sua análise, Mandel (op. cit) ressalta que o processo de superprodução do capital atinge exponencialmente o trabalho assalariado, tendo como consequências drásticas a elevação do desemprego que, por sua vez, direciona um certo temor a classe trabalhadora, colocando ao capital vantagens em impor medidas restritivas,

como o aviltamento dos salários, a elevação da carga horária de trabalho e os ataques aos direitos sociais. Alguns fatores contribuem para que essa dinâmica ocorra, como:

1.a correlação de forças objetivas entre as classes; 2. o nível de organização de compatibilidade e de consciência de classe do proletariado no momento em que se desencadeia tal ofensiva [...]; 3. as reações das organizações de massa do movimento operário; sobretudo os sindicatos, mas também os partidos dos trabalhadores de massas e; 4. as correlações de forças no seio do proletariado entre os aparelhos burocráticos e da nova guarda operaria (MANDEL, 1990, p. 231).

Mandel (1982) periodiza dois momentos inerentes ao capitalismo moderno: capitalismo concorrencial (dividida em suas subfases) e uma fase de capitalismo monopolista ou imperialista, dividida em subfases “clássica” e na subfase atual “capitalismo tardio”. Essas duas fases do capitalismo se configuram em um processo de acumulação do capital acelerado e que na fase do capitalismo tardio² há outros meios de extração dos superlucros para o capital, partindo de estratégias estipuladas pelos monopólios de capitais, como também, da própria revolução tecnológica que proporcionou ao capital elevadas taxas de lucro.

Outro ponto crucial do capitalismo contemporâneo é o fato das *ondas longas da crise do capital* se configurarem como uma forma de entendermos o funcionamento dos ciclos do capital e das suas possíveis crises cíclicas que para Mandel (1982) não se caracterizam de forma mecânica, pois em um momento de expansão do capital, as suas fases seriam mais prolongadas e intensas e mais curtas durante as crises cíclicas de produção.

As *ondas longas da crise do capital* apresentam duas fases: a primeira, voltada para o progresso e a acumulação de superlucros para o capital, através do avanço tecnológico dos meios de produção e; o segundo, refere-se à superprodução de capitais de acordo com o autor.

Corresponde a isso um movimento cíclico adicional de expansão e contração na realização de mais-valia e na acumulação do capital. [...], a realização de mais-valia e acumulação do capital não são inteiramente idênticas entre si, e tampouco são iguais à produção de mais-valia; as discrepâncias entre esta última e a realização, e entre a realização da mais-valia e a acumulação do capital, proporcionam a explicação das crises capitalistas de superprodução (MANDEL, 1982, p. 105).

² Para Mandel (1982) o capitalismo tardio é o período demarcado pela expansão do processo de acumulação do capital e a agudização das contradições inerentes ao modo de produção capitalista.

Mandel (1982), ao apontar as características do capitalismo tardio, através do processo inflacionário como inerente ao ciclo econômico, demonstrou as estratégias utilizadas pelo Estado em maior favorecimento do capital utilizando-se da redução do valor das mercadorias para facilitar a acumulação do capital, elevando altas taxas de mais-valia e lucratividade para os monopólios.

A participação fundante do Estado na garantia do processo de dominação dos meios essenciais de produção, partindo desde as condições gerais, sociais e técnicas de produção de forma efetiva numa relação de mercado nacional e territorial, até o processo de trabalho intelectual são indispensáveis ao sistema econômico, como aponta Mandel (1982).

Harvey (1989) ressalta que o Estado criou mecanismos e papéis institucionais:

na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava para controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para áreas de investimento público [...] vitais para o crescimento de produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 1989, p. 129).

O autor destaca que essas mudanças contribuíram para a transição do padrão fordista-keynesiano para o chamado padrão de “acumulação flexível”, que impõe uma nova forma de gerar valor, utilizando-se de meios tecnológicos de produção que ultrapassam a força de trabalho do trabalhador assalariado, corroborando com o surgimento de novos setores de produção e intensificação no âmbito comercial e tecnológico com altas taxas de lucro. A acumulação flexível se apresentou como um confronto direto com o regime de produção fordista, apoiando-se na flexibilização dos processos de trabalho, dos meios de produção e do consumo de mercadorias.

Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1989, p.140).

O autor explica que esse processo de mudança nos regimes de produção do capital coadunou com a reorganização do sistema financeiro global e com a emergência de coordenação dos poderes meramente ampliados do capital. Isto ocorreu por dois motivos: o primeiro, “para a formação de conglomerados e corretores financeiros de extraordinários poder global; o segundo, uma rápida proliferação e descentralização de atividades e fluxos financeiros [...]” (HARVEY, 1989, p.152).

De acordo com Rodrigues e Davi (2019), essas medidas possibilitaram um contexto de hipertrofiação do capital, voltado para a “mundialização das finanças”, nas quais Chesnais (1996) sinaliza os três elementos principais que levaram ao crescimento de uma oligarquia financeirizada: a liberalização financeira, a não participação de instituições financeiras nas transações e o surgimento de novos mercados nacionais, corroborando com as circulações monetárias no interior do capital e abrindo o acesso de novas instituições financeiras e a apropriação dos fundos mútuos e de pensões.

Essa massa permite que esse capital deixe de ser simples elo da valorização do capital na produção industrial, para se constituir como força independente e ninho de acumulação de lucros financeiros. A referência aos bancos é conjuntural. [...]. Atualmente, os maiores ninhos de acumulação de lucros financeiros são os grandes fundos (fundos de pensão) e fundos mútuos (CHESNAIS, 1996, p. 246).

Chesnais (op. cit.) ratifica que o capital monetário se apresenta como a forma de capital mais fetichizada e alienada da relação capitalista, pois a sua forma de produção D-D’ (dinheiro gera mais dinheiro) não se baseia, por si só, na forma de produção e comercialização da mercadoria, mas na forma de um capital fictício³. “O capital financeiro é definido como um capital parasitário, rentista e especulativo, que nada produz, mas que obtém lucros excessivos, se apropriando da riqueza produzida pelo trabalho” (DAVI et.al, 2019).

Essa valorização torna-se superior quando tratamos do serviço da dívida pública que

já havia sido identificado por Marx como um dos mecanismos propulsores da acumulação primitiva, desempenhou um papel catalisador para a

³ Para Reis, Santos e Ferreira (2019), o capital é fictício porque, na verdade o Estado não possui mais aquele recurso, o qual já foi consumido. Como tal título entra na esfera da circulação sendo trocado pela possibilidade de ser vendido, o título é a garantia do capital de quem o adquiriu, tornando-se capital investido, e somente por essa possibilidade é adquirido.

acumulação financeira neste período de reorientação do sistema capitalista, [...] (DAVI e RODRIGUES, 2019, p.3).

É através de uma das principais estratégias de dominação - o serviço da dívida pública - que as instituições financeiras passam a dominar outras instituições através da aquisição de novas ações, bem como passam a adquirir os títulos da dívida pública tornando o Estado seu maior devedor, detendo tanto o poder econômico quanto poder político. Para Pessoa (2019, p. 4) “o Estado, nesse contexto, contribuiu com o crescimento do capital financeiro de diversas formas: através da flexibilização das legislações, dos incentivos fiscais, privatizações, endividamento público [...]”. Essa configuração demonstra a relação orgânica do capital financeiro com a acumulação primitiva do capital e sua relação com o fundo público.

Sendo assim, Brettas (2013) destaca que o fundo público se constitui pela arrecadação de recursos na forma de impostos e contribuições pagas pela classe trabalhadora e pelos capitalistas, em maior exponencial nos países periféricos que apresentam uma maior desigualdade social. De acordo com Salvador (2010), mais da metade do total do fundo público é arrecadado através dos impostos indiretos, que atinge diretamente as famílias com rendas mais baixas que, posteriormente, retornam para esses “contribuintes” nas formas de políticas sociais e econômicas.

Significa dizer que eles podem se concentrar mais em assegurar as condições para melhorar as taxas de lucro ou em melhorar a distribuição de renda e as condições de vida da classe trabalhadora, de modo que, a forma como se dá a repartição entre as classes, depende da correlação de forças de cada momento histórico. Assim, ainda que seja possível identificar um caráter de classe do Estado, é possível perceber uma disputa pela forma como seus recursos são arrecadados e utilizados (BRETTAS, 2013, p.51).

Francisco de Oliveira (1998), em sua obra *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*, afirma que o fundo público é o principal aporte de financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho, que afeta a população através dos gastos sociais. E destaca que, “de fato, a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma ‘acumulação primitiva’” (OLIVEIRA, 1998, p. 20).

O fundo público é agora um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades da reprodução. Ele existe

‘em abstrato’ antes de existir de fato: essa “revolução copernicana” foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse à conjuntura. A *per-equação* da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que torna um componente estrutural insubstituível (OLIVEIRA, 1998, p. 21).

Oliveira destaca que a parcela do fundo público subtraída da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos é imprescindível ao capitalismo contemporâneo. Sendo assim,

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (OLIVEIRA, 1998, p.31-32).

“O fundo público não opera como tendência contrarrestante à queda da taxa de lucro: de fato, ele é uma expressão dela, e sua necessidade estrutural insubstituível não se dá porque o capitalismo esgotou as possibilidades de acumulação” (OLIVEIRA, 1998, p.34). O fundo público é antivalor, segundo o Oliveira (1998, p. 35), “no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação”.

Brettas (2013) dialogando com Oliveira, afirma que o fundo público não se apresenta nem na forma *ex-ante* nem *ex-post* do processo de reprodução do capital, pois a origem do fundo público é base na produção de mais-valia que, por sua vez, é repassada ao Estado através da tributação dos impostos, tendo um retorno para o capital em vários setores, incluindo os credores da dívida pública e nas contratações com setores privados. Sendo assim, o fundo público não pode ser considerado antivalor, pois se apresenta inegavelmente na reprodução do capital, contribuindo com a produção da força de trabalho via salários indiretos e é também parte do trabalho necessário.

Feito esse breve debate acerca da crise do capital e suas repercussões no fundo público, abordaremos no próximo item as inflexões desse processo nas políticas sociais em sua universalidade e na particularidade brasileira.

2.2. A política social no contexto da crise capitalista e da apropriação do fundo público

Na literatura brasileira já possuímos um rico debate acerca das políticas sociais na perspectiva da contradição, submetida a crítica da economia política, superando o debate positivista e unilateral da política social.

As políticas sociais surgem na confluência da ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e da intervenção do Estado, porém, “a sua ascensão ocorre na transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial em sua fase tardia, após a segunda guerra mundial” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.47).

Sabemos que a sociedade pré-capitalista, com o intuito de manter a ordem social, assumiam algumas responsabilidades sociais, agindo pelo viés da punição e da coerção, como são exemplos as *works houses*, atuando através da caridade, das ações filantrópicas e assistenciais, configurando-as como ‘protoformas das políticas sociais’. Essas protoformas surgiram a partir da instituição de algumas legislações inglesas, promulgadas anteriormente à Revolução Industrial que contribuíram para o desenvolvimento das políticas sociais de forma de coercitiva e não protetiva.

Essas medidas tinham as reais finalidades de impor uma obrigatoriedade do trabalho àqueles que dependiam da força de trabalho para sobreviver, incluindo a aceitação de qualquer tipo de trabalho que lhes fossem oferecidos, colocando para os trabalhadores pobres a não negociação acerca da remuneração recebida, pois a indústria nascente precisava de braços fortes que foram desapropriados de suas condições de vida.

Aos pobres merecedores de “auxílios”, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada em um pretense dever moral e cristão de ajuda, ou seja, não se sustentava na perspectiva de direito (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.49).

Uma das legislações que se apresentou um maior destaque das anteriores⁴ no que diz respeito ao caráter repressivo e coercitivo e que garante ao trabalhador o “poder” de negociação, mesmo irrisório, acerca do processo de trabalho foi a Lei *Speenhamland Act* (1795), que estabelecia um abono financeiro em caráter de complementação ao salário mínimo tendo como base o valor do pão, caracterizando

⁴ Ver Behring e Boschetti (2011, p. 48).

um direito instituído em lei, permitindo, assim, que a classe trabalhadora minimamente pudesse articular o valor da sua força de trabalho, impondo certos limites ao mercado de trabalho competitivo que se estabelecia.

De acordo com Pereira (2006) a promulgação dessa lei afetou diretamente a classe trabalhadora, devido a liberação do subsídio proposto que, em contrapartida, elevou o pauperismo já existente, não ocorrendo uma remuneração adequada em consonância com a sua força de trabalho colocando os trabalhadores à mercê da quantia irrisória disponibilizada pelo Estado. Em 1834, a Lei *Speenhamland Act* é revogada, sendo substituída pela *New Poor Law*, marcando, assim, o legado liberal do trabalho, revogando os direitos assegurados na lei supracitada, possuindo um sistema de salário baseado no livre mercado, impondo ao trabalho um caráter desumano, “sendo incorporado como atividade natural de produção para a troca independentemente do seu contexto histórico” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 50).

A *New Poor Law* estabeleceu a extinção do abono, retornou com a política de reintrodução dos aptos ao trabalho pela internação nas *Work houses*, colocando os considerados incapazes para o trabalho como enfermos, idosos e inválidos sob a responsabilidade da assistência caritativa, e, “a aplicação do princípio da menor elegibilidade, em que as condições de vida de quem recebesse a assistência fossem menos atrativas do que a vida dos trabalhadores pior remunerados” (CAMPOS e REDON, 2006, p.160).

A partir do final do século XIX e no início do século XX, o movimento operário passou a ocupar espaços políticos relevantes, fazendo com que a classe burguesa reconheça os direitos políticos, pautados desde meados do século XIX. Já os direitos sociais e trabalhistas dentro do contexto liberal ocorreram de forma progressiva e lenta, tendo seu ápice apenas no pós-segunda guerra, através da expansão econômica e social. A formatação da política social foi uma resposta às expressões da questão social decorrente da relação de exploração do capital sob o trabalho. Para Yamamoto e Carvalho (2014), a questão social tem como base comum as relações de produção, que estão cada vez mais coletivas, o trabalho torna-se mais abrangente socialmente e a apropriação da sua força de trabalho cada vez mais privada.

O sistema capitalista no século XIX já desenvolvido em sua fase industrial, não oferecia nenhum tipo de proteção social aos trabalhadores, como assistência médica, aposentadorias e pensões. As revoltas e mobilização dos trabalhadores e as greves

tiveram grande repercussões, tornando necessário que o Estado intervisse nas relações sociais, através da criação dos direitos sociais, para que fossem reduzidos os conflitos dos trabalhadores em virtude das condições de trabalho e dos salários.

Com isso, alguns Sistemas de Proteção Social surgiram como respostas aos conflitos e reivindicações da classe trabalhadora diante da precarização do trabalho existente. Na Alemanha, no ano de 1883, foi criado um sistema de *seguro social*, durante o Governo de Otto Von Bismarck, “cujo acesso está condicionado ao prévio pagamento de uma contribuição e que surgiu com o intuito de garantir direitos aos trabalhadores que em algum momento perderam sua capacidade laborativa” (BEHRING, 2010) e que não eram amparados, anteriormente, pelo Estado.

A burguesia começa a reconhecer os limites do mercado diante da crise de 1929, que se estende até os anos de 1933, também conhecida como a “Grande Depressão”, iniciada no sistema financeiro americano, na chamada “*Quinta-feira Negra*”, que culminou na queda da Bolsa de Nova York.

A desconfiança com os acontecimentos da Bolsa espalhou-se para outros ramos da atividade econômica, atingindo a produção. A queda da renda nacional levou a uma retração na demanda, ao aumento dos estoques e à vertiginosa queda dos preços. Muitas atividades econômicas foram se paralisando, e, como uma bola de neve, sucederam-se as falências e milhões de trabalhadores ficaram desempregados (SANDRONI, 1999).

Sandroni (1999) explica que a depressão trouxe consequências drásticas para a estrutura da sociedade, principalmente na relação do Estado com o processo produtivo. Acrescenta, ainda, que coube ao Estado instituir mecanismos de controle da crise econômica e da produção, abandonando, assim, os princípios do liberalismo econômico. Mecanismos estes voltados para o restabelecimento do equilíbrio econômico via política fiscal, creditícia e de gastos, promovendo investimentos como forma de estimular o capital durante o período da depressão, bem como, a criação das políticas sociais.

Na Inglaterra na década de 1940, a Proteção Social baseava-se no modelo Beveridgiano, que vai além da lógica do seguro social, caracterizando a reformulação completa do sistema previdenciário, considerando, assim, a assistência e o direito de ampla proteção social estatal um direito universal. Esses modelos de proteção social deram origem a chamada Seguridade Social.

A partir dos trabalhos da comissão presidida por Sir. William Beveridge, instituída pelo parlamento inglês – Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins – tinha-se como propósito a reorganização das ações e projetos já existentes na Grã-Bretanha, pela expansão, uniformização e consolidação de planos de seguro social, benefícios e serviços afins, além da criação de novos auxílios. O Plano Beveridge também propunha um sistema de proteção social, ou uma seguridade social, que pudesse integrar os seguros sociais – divididos em seguros sociais básicos e universais e seguros complementares – e a assistência social nacional (COSTA, 2019).

A Seguridade Social estrutura-se na organização social do trabalho devido ao nível de desenvolvimento do capitalismo e da organização da classe trabalhadora (BEHRING, 2010) se distanciando da concepção pura do seguro social. O surgimento da seguridade social foi decisivo na regulação das relações econômico-sociais do Estado Social diante do padrão keynesiano-fordista. Segundo Sartório (2017), o keynesianismo tinha como proposta a mudança da relação do Estado com os meios de produção, rompendo, mesmo de forma parcial, com os princípios do liberalismo, contudo não significou uma abertura para a socialização dos meios de produção e muito menos o abandono às perspectivas capitalistas, uma vez que foi uma medida para responder a crise do liberalismo. O Estado passa a criar mecanismos para ir de encontro a fase recessiva do capital, como medidas anticíclicas, seguindo dois princípios estabelecidos por John Maynard Keynes: o pleno emprego e a igualdade social, como afirmam Behring e Boschetti (2011).

John Maynard Keynes, através da Teoria da Demanda Efetiva e da Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro, publicada em 1936, pretendia substituir a Lei de Say. Esta lei afirmava que era a produção que determinava a demanda, tendo em vista que a produção induz ao processo de consumo, então a demanda não poderia estar abaixo da produção e o excesso produzido seria compensado pela escassez de outros produtos, como aponta Sandroni (1999).

Ao analisar as variações de produção e emprego, Keynes concluiu que o fator responsável pela alteração do volume de emprego é a procura da mão-de-obra (e não sua oferta, como pensavam os neoclássicos). Assim, o desemprego é resultado de uma demanda insuficiente de bens e serviços, e só pode ser resolvido por meio de investimentos — o fator dinâmico na economia, capaz de assegurar o pleno emprego e influenciar a demanda. Na análise keynesiana, as crises econômicas foram atribuídas a variações nas propensões a investir e consumir e ao aumento da preferência pela liquidez (o entesouramento). A economia pode encontrar seu nível de equilíbrio com uma alta taxa de desemprego, e assim permanecer, a menos que o governo intervenha com uma política adequada de investimentos e incentivos que sustentem a demanda efetiva, mantendo altos níveis de renda e emprego, de modo que, a cada elevação da renda, o consumo e o investimento também cresçam (SANDRONI, 1999, p. 323).

Harvey (1989) ressalta que o Estado passa a ter determinadas obrigações para manter os ciclos econômicos estáveis e lucrativos, utilizando-se de uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias, direcionadas para as áreas de investimento público que corroborem para o crescimento da produção e do consumo de massa que garanta o pleno emprego. O autor explica que o problema da configuração dos poderes estatais só foi resolvido a partir de 1945, levando o fordismo a uma maturidade como um regime de acumulação produtiva esgotado, fazendo com que ocorresse uma aliança ao keynesianismo.

O Estado aguentava a carga de um crescente descontentamento, que às vezes culminava em desordens civis por parte dos excluídos. No mínimo, o Estado tinha de tentar garantir alguma espécie de salário social adequado para todos ou engajar-se em políticas redistributivas ou ações legais que remediasses ativamente as desigualdades, combatessem o relativo empobrecimento e a exclusão das minorias (HARVEY, 1989, p.133).

O período entre os anos de 1965 a 1973 demonstrou a incapacidade do fordismo e do keynesianismo em conter as contradições inerentes ao capital, fazendo com que o Estado adotasse medidas mais rígidas e intensas à medida de que programas assistenciais se ampliavam como: a seguridade social, direitos de pensão, entre outros; devido “a pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões de base fiscal para gastos públicos” (HARVEY, 1989, p.136).

O marco desse período está na transição do regime keynesianismo-fordista para acumulação flexível, apoiada num processo de reestruturação do mercado de trabalho, apresentando novos campos de trabalho sem garantia de direitos trabalhistas, a exemplo do trabalho parcial, temporário ou subcontratado, como também, da redução do emprego regular, da abertura de novos meios de fornecimento de serviços financeiros, envolvendo altas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, colocando para a classe trabalhadora exigências mais intensificadas diante do alto índice de desemprego estrutural.

Além da desproletarização relativa do trabalho industrial, da incorporação do trabalho feminino, da subproletarização do trabalho, através do trabalho parcial, temporário, tem-se, como outra variante deste múltiplo quadro, um intenso processo de assalariamento dos setores médios, decorrentes da expansão do setor de serviços (ANTUNES, 2002, p. 53)

Diante dessas considerações gerais acerca do desenvolvimento capitalista e do atendimento as expressões da questão social, abordaremos no próximo item a política social no Brasil, destacando a sua particularidade enquanto país de capitalismo dependente e periférico, imprimindo as suas marcas históricas na economia, política e trabalho.

2.3. Contextualização da política social brasileira

Em 03 de outubro de 1930, eclodiu no país a chamada Revolução de 30, com o deposto de Júlio Prestes e Washington Luís do poder, realizado pelo movimento político de oposição que criou uma junta militar que nomeou Getúlio Vargas como Presidente da República, provisoriamente, por meio do Decreto n. 19.398 de 11 de novembro de 1930, dando início à Era Vargas. Esse período demarca a inserção do Estado na economia por meio de novos vieses para as políticas econômicas e sociais, buscando incentivar o processo de industrialização. Será, a partir deste contexto, o período considerado como a introdução da legislação social com o objetivo de administrar os conflitos das classes urbanas que se ampliavam com a divisão social do trabalho, devido à expansão urbano-industrial como aponta Ferreira (2005).

uma característica importante nessa nova configuração de poder é a existência de uma ambiguidade, forçada, na reestruturação do Estado. Pois, se a Revolução de 30 é considerada a revolução burguesa no Brasil, a correspondente ideologia burguesa encontra dificuldades em se implantar enquanto cultura política própria, no pacto de poder estabelecido. Isto se deve, num primeiro instante, a que na articulação do pacto de poder subsistiu divergência expressiva entre a burguesia urbano-industrial em ascensão e segmentos conservadores das oligarquias agrárias, antes dominantes (FERREIRA, 2005, p.53).

De acordo com Ferreira (2005), um vazio no campo político foi estabelecido, pois as oligarquias agrárias que antes dominavam a economia brasileira foram ultrapassadas pela nova burguesia urbano-industrial e, conseqüentemente, as demais classes sociais não tinham uma representatividade expressiva. Desta forma, o bloco hegemônico viu-se com a necessidade de acomodar as antigas elites como meio de preenchimento desse vazio político que buscou mediar e viabilizar os conflitos sociais, econômicos, culturais e ideológicos.

Fernandes (2005) nos lembra que a burguesia dominante se associava a dois princípios que explicam a sua dimensão autocrática: o primeiro trata-se da sua

importância nessa relação, pois entre as classes dominantes haviam uma articulação para manter o seu caráter autocrático independentemente das bases legais da ordem e o papel do Estado e; o segundo, trata-se da ‘oposição interna’ devido a eclosão do regime de classes que fragmentou os interesses das classes dominantes.

No entanto, viram os efeitos da segunda diferenciação como um desafio insuportável, como se ela contivesse uma demonstração de lesa-majestade: as reservas de opressão e de repressão de uma sociedade de classes em formação foram mobilizadas para solapá-la e para impedir que as massas populares conquistassem, de fato, um espaço político próprio, “dentro da ordem” (FERNANDES, 2005, p. 244).

Essa relação se caracteriza como uma “*nova aristocracia*” e que a oligarquia é responsável pela definição do que deveria ser a dominação burguesa, reunindo, assim, os demais setores das classes dominantes, impondo a luta de classes e ao proletariado, a coerção e punição, como eixos norteadores da Revolução Burguesa, definindo-a como “uma força social naturalmente ultraconservadora e reacionária” (FERNANDES, 2005, p. 250). Segundo o autor, a burguesia dominante dependia da articulação do Estado para se manter no poder. A autonomia das funções básicas do Estado tornava-se ameaça para a classe dominante podendo acarretar uma nacionalização das suas estruturas políticas e administrativas fazendo com que perdessem o monopólio do poder estatal e conseqüentemente os traços da heteronomia.

Durante esse processo, “as pressões contra a ordem” já eram vistas através da articulação dos movimentos sindicais, o Estado e a classe dominante ao se sentirem ameaçados com a articulação da classe trabalhadora por melhores condições de vida, são obrigados a criarem as legislações sociais como “meios de controle da exploração da força de trabalho” (IAMAMOTO E CARVALHO, 2014, p.134) fazendo com que a ‘questão social’ se desvincule do binômio pobres e ricos, para ser reconhecida como uma relação antagônica entre burguesia e proletariado no contexto do capital.

Netto (2015) destaca que o Estado expressa o rearranjo político das forças econômicas que buscam manter a continuidade de um padrão de acumulação, favorecedor dos monopólios imperialistas, enfatizando um caráter econômico-dependente e repressor diante da manutenção dos conflitos setoriais e intersetoriais fazendo com que o capital interno esteja coordenado ou que não possa competir com

o capital internacional. Essa relação é reflexo na estruturação e perfil da economia brasileira inerente a ditadura com diretrizes voltadas para

a internalização e a territorialização do imperialismo; uma concentração tal da propriedade e da renda que engendrou uma oligarquia financeira; um padrão de industrialização na retaguarda tecnológica e vocacionado para fomentar e atender demandas enormemente elitizadas no mercado interno e direcionado desde e para o exterior; a constituição de uma estrutura de classes fortemente polarizada, apesar de muito complexa; um processo de pauperização relativa praticamente sem precedentes no mundo contemporâneo; [...] (NETTO, 2015, p.49).

O autor afirma que esse período trouxe uma “nova roupagem” para o atendimento da classe trabalhadora diante da agudização da ‘questão social’, em que a centralidade dos atendimentos estava direcionada nas políticas sociais seletivas em ascensão no Estado ditatorial. Netto (2015) relata que a reorganização do Estado estava pautada no gerenciamento do processo de desenvolvimento econômico em favorecimento dos grandes monopólios, modificando as políticas setoriais em detrimento do grande capital, ampliando “seu teor corporativista e excludente e estreitaram enormemente os vínculos entre o Estado e o setor privado lucrativo, [...]” (SILVA, 2012, p.27).

Isto foi resultado da exploração radical das condições de trabalho que os operários vivenciavam, amontoados em bairros insalubres, próximos a aglomerações industriais, com salários ínfimos, forçando a entrada de mulheres e crianças no mercado de trabalho com idades precoces como aponta Iamamoto e Carvalho (2014). Nesse sentido, medidas trabalhistas, previdenciárias e sociais, mesmo incipientes e estipuladas para um núcleo específico da classe trabalhadora, tornam-se efetivas, por meio de uma divisão do atendimento entre os trabalhadores formais e informais, que eram amparados por algum benefício previdenciário e atendidos por meio da caridade que, além disso, eram culpabilizados e marginalizados pelas condições socioeconômicas das quais estavam inseridos.

A tentativa de controle do proletariado não é algo recente, devido as grandes ondas imigratórias de origem italiana que se tornou o principal aporte de mão de obra barata que substituiu a mão de obra escrava. Um fator preponderante dessas ações foi a incisiva ação da Igreja católica no interior das Vilas Operárias, que obrigavam os trabalhadores a participarem de missas e liturgias e é nesse contexto, que os membros católicos passam a inserir-se nos espaços políticos, buscando intervir “no

plano sindical, com o apoio patronal, desenvolvendo iniciativas assistenciais (mútuas) e organizacionais visando contrapor-se ao sindicalismo autônomo [...]” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 175-176).

A sindicalização patronal e operária foi regulada por meio do Decreto nº 19.970, de 1931, estabelecendo a unicidade sindical e a obrigatoriedade de vinculação dos sindicatos operários ao Governo Vargas para poder usufruir de alguns direitos trabalhistas e, em contrapartida, oferecia aos movimentos operários autônomos a repressão e coerção, perseguindo os partidos de esquerda, como o Partido Comunista do Brasil (PC do B), como aponta Meireles Junior (2016).

O autor aponta que Vargas em 24 de fevereiro de 1932 criou o Código Eleitoral “estabelecendo o voto obrigatório e secreto, o voto das mulheres, além dos deputados classistas eleitos pelos sindicatos oficiais [...]”, como forma de conter as manifestações, da qual, não obteve êxito. Além dessa estratégia, Vargas influenciou na criação, em 1932, do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) em São Paulo que tinha como finalidade promover as ações de filantropia das classes dominantes sob o apoio da igreja católica, denotando a organização de uma ação social que “tratará de intervir diretamente junto ao proletariado para afastá-lo de influências *subversivas* [grifo do autor]” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 180) e, ao mesmo tempo, aprofundando o conhecimento no que diz respeito aos problemas sociais.

Em 1934 é promulgada a Constituição Federal do Brasil, trazendo inovações no campo dos direitos sociais e humanos, proclamando o voto das mulheres e estabelecendo o voto secreto, referenciando o direito a educação e o direito do trabalho, esse “foi objeto de uma série de regulações constitucionais, dispositivos esses que refletiam parte da miríade de decretos que Vargas editava desde o início do Governo Provisório” (MEIRELES JUNIOR, 2016, p.76).

Essas iniciativas apontam que desde o surgimento das primeiras ações assistenciais, o Estado vem intervindo por meio das subvenções sociais que são repassadas em forma de pecúnia para as instituições não governamentais como uma forma mantenedora das atividades promovidas. E com isso, sob vigência do Estado Novo, foi organizado a nível nacional o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), instituído pelo Decreto-Lei nº 5.697 de 1938, que tinha sob sua responsabilidade a manipulação de verbas e subvenções com o intuito de utilizá-los como um modo de articulação política, tendo como “marco central a organização das obras assistenciais

públicas e privadas” (IAMAMOTO E CARVALHO, 2014, p. 264) seguindo os moldes que os departamentos anteriores realizavam.

Vargas não só utilizou de instituições assistenciais e caritativas como fontes de recursos para serem utilizadas como meios de articulação política, como também, buscou legitimar um caráter democrático do regime autoritário, através da questão social do trabalho, trazendo o caráter de ‘cidadão-trabalhador’, estabelecendo para a classe operária determinadas “condições de vida compatíveis com a dignidade humana, elevando-lhe o nível cultural, assegurando-lhe habitação condigna, cuidando da melhoria de sua alimentação, garantindo-lhe um salário vital, [...]” (MEIRELES JUNIOR, 2016, p. 95-96).

Vargas falava da necessidade de cooperação e confiança para a superação dos problemas sociais, o que na prática era a proclamação da figura de um grande líder – ele próprio, por óbvio – que implementaria de cima para baixo as mudanças necessárias para a sociedade, cabendo à massa confiar sem questionamentos, tendo como contrapartida o estabelecimento de benefícios sociais aos trabalhadores. A construção de uma autoimagem do governo por Vargas remetia também aos instrumentos jurídicos frutos da política real do regime, como no discurso de 1º de maio de 1939, no qual remeteu à assinatura dos decretos-lei que criaram a Justiça do Trabalho – na verdade, as discussões a respeito dessa especialidade seguem até 1941, quando de fato foi instalada –, os refeitórios populares e as escolas de ofício em estabelecimentos industriais.

No âmbito assistencial, durante o Governo Vargas, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), considerada a primeira instituição de Assistência Social no país, através do Decreto-Lei nº 4.830, após a Segunda Guerra Mundial, promovendo suas ações por intermédio de instituições, através das subvenções sociais para a implementação do trabalho voluntário, como aponta Tomaz (2014).

Nesse mesmo sentido sua organização estará profundamente ligada ao *preço* a ser pago pelo *esforço de guerra* – evidente queda do poder aquisitivo do proletariado e pequena-burguesia urbana – e às profundas transformações decorrentes do colapso do comércio internacional, que acelerarão o processo de aprofundamento do capitalismo. Da assistência “às famílias dos convocados”, progressiva e rapidamente a LBA começa a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social, inicialmente para suprir sua *atividade básica* e em seguida visando a um programa de ação permanente. [...]. Atuará também como repassadora de verbas - globalmente vultuosas - para ampliação e reequipamento das obras assistenciais particulares (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 266).

Como se sabe, “a volumosa elaboração de leis dedicadas à questão social voltou-se particularmente para a regulação do trabalho, inclusive com a criação de órgãos, até então inexistentes, direcionados a essa seara” (MEIRELLES FILHO, 2016, p. 99). Nesse sentido, em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que normatiza as relações individuais e coletivas do trabalho, criando a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), estipulando a jornada de trabalho de 08 (oito) horas diárias, a legitimação do salário mínimo e o direito às férias.

Esse período, no sentido econômico, foi marcado pela defesa do nacional-desenvolvimentismo contando com a participação da sociedade civil, no período do Governo Vargas e início do Governo Dutra, em 1945, que possuía como pauta governamental uma política econômica moldada aos interesses do capital financeiro internacional em conformidade com as ideias do pós-guerra a nível mundial, como aponta Cruz (2008) e demarcado pelo *populismo*.

[...] o objetivo fundamental da política econômica era o de promover o desenvolvimento econômico, e, [...], que, para isso, era preciso que a nação, isto é, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores, associados na competição internacional, definissem os meios que utilizariam para alcançar esse objetivo nos quadros do sistema capitalista, tendo como principal instrumento de ação coletiva o Estado (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 2-3).

Sampaio Jr. (2012) explica que o desenvolvimentismo foi utilizado como um meio ideológico de base social e econômica em um momento propício à manutenção e firmamento do capital financeiro internacional que perpetuou a realidade do capitalismo periférico na América Latina com bases sociais desiguais típicos de um regime segregador de classes sociais. Esse modelo buscou através do Estado articular o capital nacional com o capital financeiro, em que cada um tinha um papel fundamental na reprodução do capital. Um aspecto importante que marca esse período diz respeito a autocracia burguesa de transformação capitalista

A postura do governo Dutra quanto à regulação das relações de trabalho, dirigiu esforços no sentido de elevar a taxa de exploração, isto é, de aumentar ao máximo a parte do produto social apropriada pela burguesia e reduzir, portanto, ao mínimo a parte que cabe à classe operária. Além, é claro, de evidenciar-se nessa passagem a importância da intervenção do Estado no cerne da ‘questão social’, garantindo eficácia na ação econômica esperada pelas classes dominantes, esse quadro repressivo, em meio a um regime ‘democrático’, tinha óbvias derivações políticas (SANTOS, 2012, p.144).

O Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), considerado o governo mais democrático até então, tratou as políticas sociais de forma irrisória. Esse governo teve como base a ilusão de trazer um desenvolvimento nacional equivalente a “cinquenta anos em cinco”, em que a política social era uma peça que estava à margem do progresso econômico do país. A exemplo disso, temos a política de educação incluída no Plano de Metas do Governo, que tinha a propositura exclusiva de “preparar recursos humanos para empresas estrangeiras que aqui se estabeleceram, sobretudo as do ramo automobilístico” (PEREIRA, 2012, p.733).

O país que se apresenta nos pós-64 demonstra o rearranjo político das correlações de forças socioeconômicas que buscam pela manutenção da heteronomia e da exclusão, assegurando a reprodução do desenvolvimento desigual, dependente e associado, que repassa recursos para os monopólios e que medeia politicamente os conflitos setoriais e intersetoriais em favor do capital, como aponta Netto (2015).

Para Mota (1995), o Estado colocou em prática a política de modernização conservadora, firmando a dependência econômica dos países periféricos, que se contrapõem a resistência da sociedade organizada politicamente, construindo a ordem do consenso. E para isso, o Estado passa a estabelecer mudanças no que diz respeito as políticas sociais, através da ampliação de medidas seletivas no interior dos serviços sociais, como respostas das estratégias autoritárias modernizadoras adotadas pelos governos militares.

Dessa forma, a solução encontrada foi a ampliação da cobertura de alguns programas sociais, que tiveram como características a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente [...] (MOTA, 1995, p. 137).

O enfrentamento as expressões da questão social saem exclusivamente da perspectiva de *polícia* para serem tratadas como um caso de *política*. Contudo, essa relação não pode ser entendida como algo efetivo em sua aplicabilidade, pois diante da dinâmica política e social posta pelo regime autoritário, a classe trabalhadora, mesmo com a regulação das leis trabalhistas, continua sendo reprimida seja pelo uso da força coercitiva caracterizada pela violência física seja pelo sistema patronal, como aponta Santos (2012).

O sistema de proteção social vigente durante o regime militar tinha ainda como princípio fundamental ser autossustentável. As prestações deveriam ser financiadas por recursos provenientes do mundo do trabalho e os valores dos benefícios deveriam manter estreita proporcionalidade com o tempo de serviço. Estas regras foram adotadas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), instituição que substituiu os antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), unificando-os e uniformizando os direitos das diversas categorias profissionais, antes heterogêneos (CASTRO E RIBEIRO, 2012, p. 11)

Santos (2012) aponta que o período ditatorial foi demarcado pelo inchaço da burocracia estatal que culminou no agravamento das desigualdades sociais e regionais, acompanhado pela diminuição e/ou enrijecimento das instituições de representação política, como também, favoreceu a concentração da renda brasileira, mesmo com o desenvolvimento urbano-industrial, sob o domínio das indústrias agrícolas.

Para Oliveira (2003, p. 88), a crise que se instaura tem por base “a assimetria da distribuição dos ganhos de produtividade e da expansão do sistema”, devido a ampliação da contradição política em que a classe trabalhadora urbana denuncia o pacto populista instaurando, mas que não havia participação direta nos ganhos da produção, como também, viam-se deteriorar-se a participação na renda nacional que já tinha objetivado. O autor explica que,

A compulsão de mercantilização do custo de reprodução da força de trabalho – e nessa compulsão a substituição de certos bens por outros indicava o sentido geral da mercantilização, da industrialização do custo da reprodução – com um estancamento e uma deterioração dos salários reais (OLIVEIRA, 2003, p. 91).

Esse cenário será ampliado pela crise econômica dos anos de 1970, apresentando algumas transformações societárias decorrentes das modificações do mundo do trabalho, que tinha o “fordismo à brasileira” como o centro do Milagre econômico brasileiro. Contudo, essas transformações voltaram-se para a ampliação do desemprego, o aviltamento dos salários e a ampliação da miserabilidade, que fizeram com que as classes operárias se articulassem contrapondo-se aos sindicatos instituídos durante o período da ditadura militar, tendo como pautas iniciais a defesa por uma educação, saúde e transporte de qualidade.

ao contrário do que aconteceu no fordismo clássico, a ausência da democracia no caso brasileiro inviabilizou o reconhecimento da interlocução com o movimento sindical. [...]. A preocupação foi de criar um padrão de organização sindical que apagasse qualquer vestígio do “populismo sindical”,

e reforçasse a burocratização da organização e liderança sindicais, acentuando suas dimensões assistencial e recreativa (SANTOS, 2012, p. 162-163).

Netto (2012) aponta que esse contexto impacta diretamente nas relações de trabalho, nas relações comerciais e na privatização estatal, utilizando-se da flexibilização e da desregulamentação para a efetivação do capital financeiro. Esse período foi marcado pelas mudanças estruturais do capital partindo da transição do fordismo-keynesiano para a acumulação flexível, como também, modificações nas políticas sociais que são redimensionadas para um processo de privatização e “enxugamento” da máquina pública, afetando profundamente a economia do país e conseqüentemente intensificando as expressões da “questão social”, que ampliam as condições de miserabilidade na sociedade brasileira.

O processo de redemocratização e reestruturação das políticas sociais, na década de 1980, refletiu no texto constitucional a disputa hegemônica pela contemplação dos avanços dos direitos sociais e é sobre esta dinâmica que:

o processo de construção de uma cultura política de crise opera refrações fundamentais nos rumos da seguridade social, permitindo-nos observar, também, as contradições que permeiam a estreita vinculação entre a definição de direitos sociais e a garantia de mecanismos de proteção social (MOTA, 1995, p. 143).

Entre os principais avanços na CF/88 temos a introdução do conceito de Seguridade Social para expressar um arranjo consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda, agravados por um modelo econômico excludente e pela perversa distribuição de renda do país (CASTRO E RIBEIRO, 2012, p.28).

A década de 1980 é conhecida como a década perdida no que diz respeito ao plano econômico, independentemente das lutas democráticas e do movimento constituinte e da promulgação da CF/88, pois o seu prelúdio é marcado pelas intensas dificuldades de estruturação das políticas sociais e econômicas que causaram impactos nos investimentos e na redistribuição de renda.

Um aspecto a destacar para o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras foi o fato de que o “orçamento foi totalmente descaracterizado, ficando, exclusivamente, sua autonomia e o controle orçamentário nas mãos do poder executivo” (FERRAZ, 2014, p. 116).

Um modelo de desenvolvimento, baseado em investimento estatal e financiamento externo, entrava em sua fase terminal e uma disputa de rumos tomava conta do cenário nacional. A pergunta no ar era: que sociedade e que orientação econômica emergirão com o fim da ditadura? Começavam a se definir blocos de força – inicialmente com contornos pouco claros – que se enfrentam até hoje (IPEA, 2012).

Santos (2012) explica que a *crise do desenvolvimentismo* é um dos fatores responsáveis do desemprego nos anos de 1980 e as políticas de ajuste fiscal nos anos 1990. Esse fator ocorre pela oscilação tanto dos níveis de emprego quanto do aumento da informalidade e das bruscas inconstâncias na produção. Soma-se a este quadro

as expressivas quedas das oportunidades ocupacionais no setor produtivo [...]. O processo inflacionário ‘galopante’ que, ao correr o poder de compra das rendas do trabalho, contribuía para o rebaixamento dos indicadores de renda [...] (SANTOS, 2012, p.206-207).

De acordo com Behring e Boschetti (2014), o processo inflacionário desse período fez com que o plano econômico seguisse três caminhos que atendessem as exigências do capital financeiro internacional: a emissão dos títulos da dívida pública, a elevação dos juros e a ampliação da inflação de forma agressiva. A articulação desses três fatores ocasionou uma elevação na miserabilidade, na taxa do desemprego, uma crise nos serviços sociais públicos diante da expansão da demanda em contraposição a não ampliação dos direitos sociais.

É nesse contexto que o fundo público tem um papel importante para a burguesia brasileira, “que se apropriou do Estado para a sua ascensão econômica” (idem, 2014, p.115-114). O fundo público estabelece uma determinada articulação entre as políticas sociais e o capital a partir da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais firmando-se como uma questão estrutural do próprio capitalismo como aponta Salvador (2010). A dívida pública é assentada no fundo público, em que:

os governos contraem empréstimos para as suas despesas ordinárias e extraordinárias, o pagamento dos juros, das amortizações e do próprio capital da dívida para o aumento crescente dos impostos. [...]. O compromisso com o pagamento de juros e amortizações leva os governos a aumentar impostos sobre a classe trabalhadora, mas também a reduzir investimentos em direitos e serviços públicos, provocando uma expropriação forçada da classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2018, p.155).

De acordo com Rodrigues (2020), no que diz respeito a viabilização dos direitos sociais, aponta-se uma ampliação dos serviços de saúde, educação, direitos ao

trabalho e previdenciários e, conseqüentemente, a acumulação do capital através da concessão de subsídios necessários para a valorização do capital e da expropriação do fundo público. A autora aponta que um dos maiores fatores de expropriação do fundo público está direcionado para a tributação indireta que incide sobre o consumo.

A tributação indireta incide sobre a produção e o consumo de bens e serviços, é composta por: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), entre outros (RODRIGUES, 2020, p. 75).

Desta forma, a tributação configura-se em um processo de exploração da classe dominante sob a classe trabalhadora. Rodrigues (2020) explana que, se a carga tributária fosse direcionada para os gastos públicos objetivando a efetivação, ampliação das políticas sociais e viabilização dos direitos sociais com a utilização de recursos progressivos, não teria uma notoriedade negativa para a classe trabalhadora.

Isso ocorre através de três conceitos alienantes fundamentais de exploração tributária: primeiro, ocorre um incentivo através da capacidade de compra da classe trabalhadora, colocando-a de igual para igual; segundo, a não realização da taxaçoão dos lucros, pois acreditam que pode afetar o desenvolvimento do emprego e da produção; terceiro, o discurso de que a classe trabalhadora terá acesso aos benefícios provenientes da tributação, como também, que o imposto deve ser descontado em conformidade com o valor da renda recebida pelo trabalhador, como aponta Ferraz (2014).

Também merece destaque o fato de que o valor máximo da arrecadação tributária ficou sob o poder do governo federal, contrapondo-se a realidade dos governos estaduais e municipais que, “vêm se sobrecarregando de encargos, forçando o aumento de impostos ou mesmo a pressão de doação de recursos federais [...] que se configura em um hiato estrutural entre receitas e despesas estatais” (FERRAZ, 2014, p.106). A autora complementa que ocorre

um novo caráter da participação do fundo público por meio das mudanças na reprodução da força de trabalho, como podemos elencar: crescimento no percentual dos investimentos públicos em educação, saúde e programas de garantia de renda maiores que o crescimento do PIB, ou seja, um incremento do salário indireto pelo Estado, que libera o salário direto dos trabalhadores para dinamizar o consumo de massas, [...] (FERRAZ, 2014, p.108).

Feito essa breve contextualização da política social no Brasil, buscaremos analisar no próximo capítulo a política de Assistência Social, destacando a sua promulgação, a base de financiamento, sucessivas tentativas de desmontes, intensificação do acirramento fiscal brasileiro e a apropriação do fundo público. Como também, buscaremos analisar o impacto da intensificação do Novo Regime Fiscal no período de 2016 a 2018, demonstrando o desafio que a política de Assistência Social tem para se consolidar como política pública.

**CAPITULO III - NOVO REGIME FISCAL EC/95 E AS INFLEXÕES NO
ORÇAMENTO E NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

3. NOVO REGIME FISCAL EC/95 E AS INFLEXÕES NO ORÇAMENTO E NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Buscamos realizar neste capítulo uma análise acerca do orçamento e do financiamento da Política de Assistência Social brasileira a partir da sua inserção como política de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 e a sua submissão as políticas de ajuste fiscal promovidas pelos governos brasileiros a partir dos anos 1990, impostas pela ofensiva neoliberal, que retardou a regulamentação dos direitos sociais previstos na CF/1988. Apresentamos no primeiro item a contextualização da Política de Assistência Social e dos seus respectivos Fundos Nacional/Estadual e Municipal de Assistência Social, bem como a evolução orçamentária para aplicabilidade dos programas, projetos, serviços e benefícios assistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No segundo item, analisamos o financiamento do SUAS no contexto de Novo Regime Fiscal da EC/95, de 2016.

3.1. Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil pós-Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 incorpora a política de Assistência Social em seu art. 201, compreendo-a como uma política a ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição. No capítulo II, que trata da Seguridade Social, a CF/88 prevê no art. 195 a base de financiamento para este sistema, mediante recursos provenientes do orçamento público dos entes federados, como também, por toda sociedade de forma direta e indireta 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, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de

contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social⁵;
 III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
 IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (BRASIL, 1988, art. 195).

A política de Assistência Social, assim como as demais políticas de Seguridade Social, não possui uma base de financiamento exclusiva. Nota-se que o orçamento advém da tributação sobre o trabalho assalariado, das contribuições sociais e “é desvinculado do orçamento fiscal [...]. [...] também, institui a modalidade de financiamento indireto através das isenções fiscais e previdenciárias às entidades beneficentes de assistência social” (SILVA, 2012, p.34).

A definição dos recursos destinados ao orçamento da seguridade social inclui-se de forma facultativa aos Estados e ao Distrito Federal a vinculação de 0,5% de sua receita tributária líquida aos programas de inclusão e promoção social, vedando a sua desvinculação para o pagamento da dívida pública, despesas com o pessoal e encargos sociais e “qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos e ações apoiados” (BRASIL, 1988, Art. 204).

Silva (2012) destaca que apesar do advento da Seguridade Social, decorrente da luta popular pela garantia dos direitos sociais, a busca incessante pela desqualificação e desmonte desses direitos que compõem esse sistema, iniciaram-se tão logo a sua promulgação na CF/88, expressando-se através da:

fragmentação, isolamento e desarticulação de suas políticas; na exclusão dos trabalhadores e empregadores da sua gestão; nas recorrentes tecnificação, centralização e burocratização de seu planejamento a nível federal; a contraposição crescente entre as lógicas do seguro e da assistência, obstando qualquer perspectiva de complementariedade e de integralidade entre suas políticas como um sistema integrado de proteção social (SILVA, 2012, p. 36).

A Assistência Social é financiada por meio dos recursos provenientes do orçamento da Seguridade Social, de outras fontes e rendimentos, tendo o “orçamento

⁵ A partir de 2003, com a Emenda Constitucional (EC) nº 41, § 18, ocorrerá a incidência de contribuições sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo, que superem o teto máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. Esta EC faz parte das contrarreformas realizadas pelos governos neoliberais no Brasil, notadamente pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que iniciou as rodadas de contrarreformas da previdência social.

como um instrumento da democracia, de controle do Estado e do planejamento” (FERRAZ, 2014, p. 116), sendo organizada com base no princípio da descentralização político-administrativa, na participação popular, nas despesas com pessoal e encargos sociais, no serviço da dívida e/ou qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações de apoio (BRASIL, 1988).

Enquanto marco legal e formal, essa lei máxima vem: possibilitar a expansão e alcance das políticas; consolidar mecanismos mais sólidos e equânimes de financiamento; estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades que cada área possui, mantendo o espírito em geral de uma proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora (FERRAZ, 2014, p. 123).

Apesar desse avanço jurídico legal, em 1988, devido a imposição do neoliberalismo no Brasil, os capítulos que tratam da Assistência Social na CF/88 só foram regulamentados em 1993, quando foi promulgado a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁶, por meio da Lei nº 8.742, revelando uma resistência do Estado em garantir a Assistência Social como direito social e dever do Estado. Um exemplo nítido dessa resistência foi a iniciativa de Fernando Collor de Melo (1990-1992), que vetou integralmente o projeto de lei nº 3099 de 1989, que era responsável pela regulamentação da política de Assistência Social, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), em parceria com o Núcleo de Estudos em Políticas Sociais da Universidade de Brasília (NEPPOS/UNB), através da Mensagem nº 672 de 17 de setembro de 1990, seguindo as orientações do Ministério Público como explica Pereira (2004).

O veto do presidente Collor teve como justificativa o fato de que “a Assistência Social ao buscar ampliar a Renda Mensal Vitalícia aos idosos e/ou deficientes sem limites de idade, como também a criação de um abono mensal para a população carente, estaria de encontro a propositura de uma Assistência Social responsável, ou seja, uma ação assistencialista, caritativa, que se fundamentasse nas ideias liberalizantes”. Contudo, o Presidente Fernando Collor de Melo, devido as acusações de corrupção desenfreada, sofreu o primeiro *impeachment* da história brasileira, em 1992, assumindo o cargo de Presidente da República o seu vice, Itamar Franco,

⁶ Os objetivos da Assistência Social apontados pela LOAS são: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; [...] (BRASIL, 1988).

possibilitando, assim, novas estratégias e articulações da sociedade civil e do Ministério Público para a aprovação da LOAS⁷, que é aprovada em 07 de dezembro de 1993.

Em 1994, depois de dois anos de mandato de Itamar Franco, é eleito para Presidente da República, o candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC) pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). FHC foi eleito tendo como principal cabo eleitoral o Plano Real, que debelou a inflação, mas promoveu uma política econômica de abertura comercial e favorecimento ao capital financeiro. Neste governo (1995-1998 e 1999-2003) foram implantadas as medidas neoliberais proposta pelo Consenso de Washington, tendo o Plano Real como pressuposto para o ajuste fiscal e a hipertrofia da financeirização do capital.

A expressão mais nítida da política econômica e social deste governo foi a implementação do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), proposto por Bresser Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado, que tinha como principal argumento a crise do Estado desenvolvimentista no Brasil, a crítica a Constituição Federal de 1988, que segundo este documento, era anacrônica e perdulária, sendo proposto uma reforma do aparelho do Estado, no seu tamanho econômico, social e dos gastos sociais.

Essas medidas tiveram por objetivo a estabilização da economia, a liberalização e a privatização das estatais, estabelecendo reformas prioritárias, que tem como fundamento a recuperação da economia tendo o mercado como prioridade à frente das ações econômicas e propondo um redesenho do Estado. Em síntese, propõem:

- a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos

⁷ A LOAS concebe a Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado e política não contributiva, norteadas por dois princípios basilares em seu financiamento: o cofinanciamento e a progressividade, que “definem as fontes orçamentárias, na medida em que propõem a contribuição dos empregadores [...] que indica a possibilidade de transferência de recursos do capital para os trabalhadores (FERRAZ, 2014, p.132).

diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro (BRESSER-PEREIRA, 1990, p. 04).

Para Gentil (2019), o Plano Real levou a economia brasileira a um nível de vulnerabilidade intensa em termos de relações econômicas internacionais e isso foi resultado de uma balança comercial deficitária, incluindo a ampliação da dívida externa e da emissão dos lucros e dividendos para o capital internacional, levando o governo brasileiro a realizar ações nada convencionais como meio de conter os ataques especulativos através da ampliação das taxas de juros e vendas de títulos públicos.

Gentil destaca que a política fiscal do Governo FHC foi montada com o intuito de elaborar um ajuste estrutural das contas públicas e que se tornou uma importante base de estabilização econômica devido a sua lógica voltada para além da contenção da desestruturação financeira do setor público bem como “para ser guardiã das expectativas de rentabilidade dos capitais externos investidos em títulos da dívida pública, remunerados com altas taxas de juros, [...]” (idem, 2019, p.134).

[...], a política fiscal não tem autonomia para se voltar na direção de estratégias de desenvolvimento, geração de emprego e redução da concentração de renda. Os gestores da política econômica têm que estar permanentemente atentos às expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro [...] (GENTIL, 2019, p.134).

Diante dessa política fiscal, o orçamento público sofreu alterações significativas, impondo reformas e regras fiscais rígidas que impedissem ações discricionárias por parte dos governantes limitando os gastos públicos até um determinado teto financeiro em peças orçamentárias previamente estipuladas, como aponta a autora. Essas reformas atingiram a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Reforma tributária, criou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs regras de ajustes fiscais delimitadas para a União, Estados e Municípios, a criação de algumas resoluções que estabeleceram limites para os entes federados a respeito da dívida pública, conforme ressalta Gentil (2019).

A disputa pelo fundo público torna-se notória no final do Governo Itamar Franco em 1994, com as medidas de ajuste fiscal adotadas, a partir do Plano Real, expressas na implantação do Fundo Social de Emergência (FSE), com o objetivo de desvincular 20% das receitas do orçamento fiscal e da seguridade social, sendo realocadas para

despesas previamente estabelecidas pelos ordenadores da política fiscal econômica. O FSE, em 1997, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), passa a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com vigência até os anos 2000 que passa por uma alteração em sua nomenclatura, sendo chamado, assim, de Desvinculação das Receitas da União (DRU), ratificando o caráter permanente de ajuste fiscal e de sucessivos desmontes das políticas sociais como aponta Gentil (2019).

A sua lógica estava, agora, não mais voltada apenas para a contenção da desordem financeira conjuntural do setor público – sempre tomada como causa primária da inflação -, mas também (e principalmente) para ser guardiã das expectativas de rentabilidade dos capitais externos investidos em títulos da dívida pública, remunerados com altas taxas de juros [...] (GENTIL, 2019, p. 134).

O ajuste fiscal e as políticas de austeridade configuram-se como elementos estruturantes do sistema econômico para garantir altos níveis de lucratividade para os mercados de capitais, tendo como aporte a dívida pública, que acabam atingindo as políticas sociais na base de sua financeirização, viabilizando recursos para o capital portador de juros e recursos orçamentários limitados para a sua efetivação, tendo no orçamento da Seguridade Social a principal âncora do ajuste fiscal para a amortização da dívida pública e desvio deste orçamento para pagamento das contas primárias do orçamento fiscal como aponta Gentil.

Isso ocorre devido à elevação das receitas do orçamento da Seguridade Social terem tido um crescimento considerável no período, “permitindo que os recursos excedentes fossem deslocados do orçamento da Seguridade Social para compor o superávit primário do orçamento público consolidado” (GENTIL, 2019, 147), por meio do mecanismo da DRU.

Esta determinação afetou diretamente as políticas sociais que compõem o tripé da Seguridade Social (Assistência Social, Saúde e Previdência Social), entendendo que na CF/88 a base de financiamento é única, pois não existe, até o momento, um orçamento delimitado para cada política social. Quando passamos a entender a determinação do fundo público pela necessidade de reprodução do capital financeiro, percebemos que a maior parte do orçamento é destinada para o pagamento da dívida pública, frente a agudização das expressões da questão social, fazendo com que as políticas sociais sofram vários desmontes, incluindo os cortes com gastos sociais. Como também,

a privatização, a austeridade fiscal e as mudanças na gestão orçamentária são ferramentas importantes para permitir a canalização de recursos públicos para o grande capital financeiro e, deste modo, atuar sobre os efeitos de uma propagada “crise fiscal” de modo a garantir a acumulação capitalista. Sendo assim, o fundo público ganha importância cada vez maior para sustentar as taxas de lucro do grande capital, reforçando seu lugar estrutural na dinâmica de acumulação (BRETTAS, 2017, p.66).

O financiamento da Política de Assistência social vem sofrendo uma intensificação do processo de subfinanciamento, em virtude de sua submissão a política econômica de ajuste fiscal. De acordo com Salvador (2010), a expansão e a consolidação das políticas sociais no orçamento público derivam de uma necessidade em atender as exigências de cada período fiscal em relação aos direitos já regulamentados e àqueles direitos sociais expressos individualmente e isso ocorre devido a não existência de um teto-físico no orçamento público para que as políticas sociais busquem atender prioritariamente os direitos sociais.

O financiamento da Política de Assistência Social, previsto na CF/88 só começa a ser efetivado em 1995, a partir da institucionalização dos Fundos, Nacional, Estadual, do Distrito Federal e Municipal de Assistência Social, que consistem nos instrumentos de gestão orçamentária e financeira das referidas esferas de governo, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social.

Em 1995, ocorre a I Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “*Sistema Descentralizado e Participativo – Financiamento e Relação Público – Privado na prestação de Serviços da Assistência Social*”, numa perspectiva descentralizada e participativa, tendo em vista as configurações da renda mínima, financiamento, controle social e municipalização da Assistência Social, como aponta Sposati (2004). A I Conferência Nacional de Assistência Social aprovou, dentre outras deliberações, as seguintes: a extinção do Programa Comunidade Solidária⁸ e outros programas

⁸ De acordo com Art. 1º do Decreto nº 1366, de 12 de janeiro de 1995, foi instituído o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. Contudo, com a criação do Programa Fome Zero, no primeiro mandato do Governo Lula, o PCS é extinto.

governamentais paralelos, buscando instituir um comando único como prevê a LOAS; agilizar a aprovação de projetos de renda mínima de âmbito nacional; agilizar o reordenamento institucional em todo o Brasil. Delibera, ainda, uma articulação entre as três esferas de governo responsáveis pela política da Assistência Social, na implantação de Conselhos e Fundos; Garantia da participação popular na elaboração dos Projetos de Lei que vão instituir os Conselhos e Fundos de Assistência Social nos municípios; promover a operacionalização imediata da LOAS e do Fundo Nacional Assistência Social; entre outras.

Apesar das deliberações desta Conferência, o governo de FHC continuou negando e inviabilizando esta política, buscando transferir as ações da política de Assistência Social, para o chamado “Terceiro Setor”, uma vez que esta não era considerada uma política-alvo de privatização entre as políticas sociais. De acordo com Secon (2014), seguindo as recomendações do princípio da descentralização da política de Assistência Social, a LBA foi extinta, porém, a prática do Primeiro Damismo foi mantida e reforçada, ratificando as protoformas que regiam a Assistência Social em sua origem.

O PCS recuperava velhos hábitos políticos que confrontavam princípios, diretrizes e anseios pela descentralização política, administrativa e financeira da PAS; pela superação do assistencialismo, do patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo que lhe são peculiares; pelo reconhecimento da Assistência Social como política pública e, portanto, situada no âmbito do direito e não do solidarismo; pela superação do primeiro-Damismo; pela instituição e fortalecimento do comando único em cada esfera do governo; pela participação e controle social, através dos canais, instrumentos e procedimentos propostos na LOAS – conselhos, planos, fundos, conferências, prestações de contas (SILVA, 2014, p. 50-51).

A lógica do PCS está baseada na concepção que o Terceiro Setor é mais eficiente na prestação de serviço à população diante das demandas que lhe são impostas, apresentando-se como uma “nova” alternativa mais eficiente e desburocratizada para o atendimento as expressões da questão social, partindo do pressuposto do voluntariado e da filantropia. Notadamente, o PCS foi uma prática de desvio de recursos públicos legalizada para o setor privado, organizado à “revelia do Sistema de Seguridade Social e da LOAS, o PCS chegou a receber consecutivas dotações orçamentárias superiores às do Fundo Nacional de Assistência Social; [...]” (SILVA, 2014, p. 51), enquanto a política de Assistência Social tinha seus recursos

minimizados para o enfrentamento das desigualdades sociais e retardava a sua regulamentação.

O terceiro setor, o voluntariado, a responsabilidade social e, em último caso, as parcerias público-privadas passam a despontar no cenário nacional como a grande alternativa para prover os serviços que a Constituição tinha deixado a cargo, fundamentalmente, do Estado, mas que seriam supostamente inviáveis pelo financiamento público (BRETTAS, 2017, p. 66).

Desta forma, independentemente da configuração dos direitos sociais apresentada pela CF/1988, a política econômica neoliberal passou a organizar a Assistência Social a partir de conteúdos minimalistas e focalizados, sob o “tacão” do ajuste fiscal, concebendo-a como uma política focalizada e seletiva no enfrentamento da questão social “a partir da privatização dos serviços sociais para os considerados pobres e, ofertando para os considerados muito pobres ações assistencialistas” (MOTASIQUEIRA e DINIZ, 2019, p.6).

A LOAS institui em seu art. 29º, que “os recursos de responsabilidade da União destinados à política de assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas” (BRASIL, 1993). Portanto, apesar da previsão da criação dos Fundos de Assistência Social desde 1993, a sua regulamentação ocorreu apenas em 1995, portanto com 02 (dois) anos de atraso, pelo Decreto nº 1.605/1995, estabelecendo ao FNAS⁹ a finalidade de proporcionar recursos e meios necessários para o financiamento do Benefício de Prestação Continuada, dos serviços, programas e projetos da assistência social, ficando o seu controle a critério do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no âmbito da União.

De acordo com Boschetti (2003), esse fato retardou a entrada dos recursos destinados a Assistência Social pelo período de 01 (um) ano, começando a sua execução a ser efetivada apenas no ano de 1996, que repassou para os Estados e Municípios que já possuíam Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social, recursos para aplicabilidade de ações socioassistenciais.

As receitas do orçamento da Seguridade Social, entre anos de 1995 a 1999, foram arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas na Cota

⁹As receitas que compõem o FNAS são: a) as dotações orçamentárias da União; b) doações, contribuições em pecúnia, bens móveis e imóveis; c) contribuições sociais dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro; entre outras.

Única do Tesouro Nacional que transferia recursos em montantes insignificantes para as políticas de Assistência Social, Previdência Social e Saúde, caracterizando em “um esvaziamento, político e institucional, decorrente da falta de independência financeira dos órgãos que a competem” (GENTIL, 2019, p. 33). Temos como exemplo a transferência das receitas da COFINS¹⁰ e da CLLS¹¹, ambas receitas próprias da Seguridade Social, que possuem uma programação financeira desconhecida em sua forma de aplicabilidade, demonstrando uma alternância nos valores arrecadados, apontando que as receitas dos anos de 1999, apresentou uma arrecadação no valor de R\$ 30.875 bilhões, proveniente do reflexo da crise cambial de 1998.

Deve-se considerar que, diante da crise cambial de 1998, o Brasil negociou com o Fundo Monetário Internacional (FMI) uma vultuosa operação de ajuda internacional [...]. A principal exigência dos organismos internacionais e dos países que negociavam o empréstimo foi a implementação de um rigoroso programa de ajuste fiscal, capaz de reduzir o déficit nominal de quase 8% do PIB para níveis aceitáveis. [...]. Para cumprir essa exigência, o governo anunciou o Programa de Estabilização Financeira (PEF) [...], que combinava medidas de emergência com medidas de caráter estrutural (reformas previdenciárias, administrativas e tributárias) [...] (GENTIL, 2019, p. 132).

De acordo com Couri e Salvador (2017), mesmo com a existência do FNAS desde 1995, apenas nos anos 2000 foi criada a Função Orçamentaria nº8 (Assistência Social), através da Portaria SOF/42/99, que passou a integrar o orçamento público, pois até 1999, os recursos destinados a política de Assistência Social eram alocados na função ‘assistência e previdência’.

Após 10 anos de implantação da LOAS, a Assistência Social passa por um processo de reordenamento institucional, aprovado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT), tendo como Tema: “*Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS. Em 2004, foi proposta e aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), buscando cumprir as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, no sentido de transformar em ações diretas os pressupostos estabelecidos constitucionalmente. Silva (2012) aponta que a institucionalização da PNAS/2004 levou em consideração os aspectos demográficos,*

¹⁰ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, incidente sobre Pessoas Jurídicas e empresas.

¹¹ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, incide sobre todas as Pessoas Jurídicas domiciliadas no território brasileiro.

geopolíticos e sociais, bem como o financiamento da Assistência Social, considerando a disparidade desses elementos nos municípios analisados a partir do seu porte, dando abertura para a implementação dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

Diante do avanço normativo instituído pós-IV Conferência de Assistência Social, no primeiro mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado por meio da Lei nº 10.836/2004, o programa de transferência de renda Bolsa-Família, concebendo este programa como o “carro chefe” do enfrentamento das expressões da questão social no Brasil, priorizando àquelas famílias que vivem em situação de pobreza. Castelo (2013) afirma que vários setores financeiros foram favorecidos ficando cada vez mais concentrados e centralizados em torno das grandes multinacionais, obtendo lucros inimagináveis a partir de então.

De acordo com o autor, mesmo com o desenvolvimento no âmbito social, o Governo Lula buscou, a partir da sua política orçamentaria, manter as diretrizes do Consenso de Washington, passando ao FMI uma porcentagem de 5,13% do superávit primário, como uma forma de garantir ao grande capital maior rentabilidade econômica com a elevação das altas taxas de juros. O PBF unificou os programas de transferência de renda já existentes como o “Bolsa-Escola”, “Auxílio Gás” e o “Bolsa-Alimentação”, instituídos no Governo anterior.

Para Brettas (2017), o programa Bolsa-Família inseriu milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social no sistema bancário, garantindo o acesso aos demais serviços ofertados, remunerando as instituições bancárias que realizam as operações monetárias para as famílias beneficiárias. Um aspecto importante sobre o referido programa é o de que o mesmo não está inserido no SUAS, porém, contempla uma das diretrizes estabelecidas pela LOAS – o acesso a renda.

Na perspectiva da particularidade socioeconômica brasileira e da inserção do país na totalidade do capital, é preciso considerar que a centralidade da Assistência Social, a partir do governo Lula, é anunciada como uma das principais ações que comporiam seu novo modelo de governo [...] (SILVA, 2012, p.195).

Um modelo – “neodesenvolvimentista” - pautado no crescimento econômico aliado a redução da desigualdade social e da pobreza extrema, balizado pela equidade, seguindo um dos preceitos do Banco Mundial - a justiça social. Diante da dinâmica apresentada pelo Governo Lula

foi possível, portanto, ao mesmo tempo, elevar a Assistência Social ao status de política social – já que até a Constituição, as ações eram, em geral, pautadas na filantropia e no corporativismo –, mas ao mesmo tempo, garantir que ela funcionasse de modo a alimentar o capital portador de juros ao permitir a canalização de recursos do fundo público e de famílias de baixa renda em sua direção. (BRETTAS, 2017, p. 68)

Alguns autores como Emir Sader (2013) consideram o governo Lula, como um governo pós-neoliberal, que priorizou as políticas sociais e os projetos de integração regional, criando formas inovadoras que passaram a configurar um novo processo social e histórico brasileiro. A partir da crítica da economia política, as análises do governo Lula apontam para um governo voltado para a manutenção da política econômica, garantidora do ajuste fiscal, utilizando-se como exemplos da contrarreforma da previdência social dos servidores públicos, incentivando os fundos privados de pensão, como também, a manutenção da taxa de juros que alimenta a dívida pública, sem negar a sua contribuição importante para a redução da pobreza extrema no país.

A política de Assistência Social passa a ser organizada por meio de um Sistema Único (SUAS), descentralizado e participativo constituído em 2005, em conformidade com o art. 6º da LOAS. Todavia, a aprovação do Projeto de Lei nº 189/2010, conhecida como “PL SUAS”, que regulamenta esse sistema, só se efetiva 06 (seis) anos depois, por meio da Lei nº 12.435/2011. Assim, a partir deste novo regramento legal, podemos indicar:

Alguns avanços importantes para a consecução dos direitos circunscritos à Política de Assistência Social, em especial, por legislarem, pela primeira vez, um âmbito institucional que prevê a existência de um lócus físico-concreto de atuação da política, em sua dimensão pública, articulada em sistema nacional, hierarquizado por nível de complexidade dos serviços ofertados, para além das sedes das secretarias de assistência social e da rede socioassistencial privada (SILVA, 2012, p.175).

Em 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), a partir da Resolução CNAS N°130, responsável por disciplinar a gestão pública da Assistência Social, estabelecendo um pacto entre os entes federados em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública e à defesa da cidadania do usuário, sendo reatualizada em 2012, definindo, assim, o SUAS como um sistema de caráter não contributivo, descentralizado e participativo, consolidando o modo de

gestão compartilhada através das Comissões Bipartites e Tripartites, do cofinanciamento e da cooperação técnica entre os entes federados, buscando organizar e efetivar o atendimento da população que se encontram em situação de pobreza, a partir do pressuposto de que a sua gestão e controle deriva da participação social da população usuária, profissionais e dos próprios movimentos sociais.

De acordo com a NOB/SUAS, a proteção social busca viabilizar e garantir os direitos para as famílias brasileiras em situação de pobreza. Nesse sentido, a Proteção Social no SUAS é dividida em: Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade¹².

A Proteção Social Básica¹³ “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 32). A Proteção Social Média e Alta Complexidade são para aquelas pessoas que tiveram seus direitos violados, traduzindo-se na modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

A Gestão do SUAS fica a cargo dos entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compondo-se como os 04 tipos de gestão, pautando-se por todas as responsabilidades que configuram a proteção socioassistencial na viabilização e garantia do acesso aos direitos às famílias que vivem em situação de pobreza e no combate a erradicação do trabalho infantil.

¹² O equipamento de referência da PSE é o **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)**, que é responsável pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), População em Situação de Rua e, Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas famílias, sendo ofertados pelo Centro-Dia. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada (PNAS, 2004, p. 37).

¹³ O equipamento de referência da PSB é o **Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**, considerado a “Porta de Entrada” dos usuários da referida política, responsável pelo desdobramento do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) e Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV), sendo destinada às pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social, privação ou fragilização dos vínculos afetivos, composta pelos programas, projetos, serviços socioassistenciais, como também, os benefícios eventuais.

A partir da NOB/SUAS, que estabelece as responsabilidades dos entes federados, cabe a *União* a responsabilidade de formular, articular e coordenar as ações da referida política, estabelecendo a manutenção e a coordenação do BPC, regulamentando e financiando, em âmbito nacional, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de Proteção Social Básica e Especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos, promovendo um apoio técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na implantação da Vigilância Socioassistencial; entre outros.

Aos *Estados* é responsabilidade destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais, cofinanciando, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, promovendo o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local, buscando apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios para a implantação e gestão do SUAS, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, como também, na implantação da Vigilância Socioassistencial.

É de responsabilidade dos *Municípios* a gestão da Assistência Social no seu território, financiando as ações da Proteção Social Básica e Especial, através dos recursos oriundos tanto do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundos Estaduais de Assistência Social e dos recursos orçamentários próprios definidos na LOA a serem alocados no Fundo Municipal de Assistência Social, para que ocorra a efetivação e a viabilização de direitos socioassistenciais, por intermédio dos benefícios eventuais, realizando o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, como também, executando os projetos de enfrentamento da pobreza, atendendo as demandas da Assistência Social em caráter de emergência ou calamidade pública.

No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (BRASIL, 2019).

Sendo assim, buscamos, através da tabela 01, mostrar as receitas e despesas do orçamento da Seguridade Social, no período entre 1995 a 2005, perpassando os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso até os anos iniciais do primeiro mandato do Governo Lula. Desta forma, no que diz respeito a Receita do orçamento da Seguridade Social, a Contribuição para a Previdência Social, a COFINS e a CSLL são responsáveis pelas maiores arrecadações deste orçamento, que é destinado ao financiamento da Assistência Social, Saúde e Previdência Social.

Tabela 1 – Resultado da Seguridade Social (1995 a 2005) Valores correntes em R\$ milhões

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA											
Receitas previdenciárias	35.138	43.686	44.148	46.641	47.425	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434
COFINS	14.669	17.171	18.325	17.664	30.875	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902
CPMF	0	0	6.910	8.113	7.949	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230
CSLL	5.615	6.206	7.214	6.542	6.767	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323
Receita de Concursos de Prognósticos	556	484	271	529	974	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564
PIS/PASEP	3.541	4.281	4.358	4.273	5.694	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228
TOTAL DA RECEITA	59.519	71.828	81.226	83.762	99.684	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.681
DESPESA											
SAÚDE	14.782	14.727	17.986	16.610	19.150	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483
PREVIDÊNCIA	36.332	45.303	48.176	56.156	60.935	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918
ASSISTENCIA SOCIAL	788	1.268	2.132	3.103	3.841	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	3.269	3.833	4.317	4.459	4.843	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337
TOTAL DA DESPESA	55.171	65.131	72.611	80.328	88.769	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544
RECEITA – DESPESA	4.348	6.697	8.615	3.434	10.915	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137
RECEITA APÓS DRU	0	1.068	1.199	0	463	13.675	12.435	16.434	14.395	20.844	26.488

Fonte: Gentil (2019, p.35-36)

A tabela 01 apresenta o resultado do orçamento da Seguridade Social no período de 1995 a 2005, demonstrando tanto a evolução da Receita quanto as Despesas executadas no período. Observa-se que no período, as Receitas apresentaram um aumento de 77,68% e as despesas cresceram 73,57%, no referido período. De acordo com Couri e Salvador (2017), isto ocorre por dois fatores: o primeiro, pela elevação da tributação ocasionada pela COFINS, que afeta diretamente as pessoas jurídicas responsáveis pela contribuição direta a seguridade social e em contrapartida acabam repassando, indiretamente aos consumidores, esses encargos tributários para os bens e consumos, atribuindo um caráter regressivo a política de Assistência Social e; em segundo: a criação do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, que era constituído pela CPMF, IPI, dotações orçamentárias, doações e grandes fortunas.

No período de 1995 a 2005, a arrecadação da COFINS, representou 83,31% da receita da Seguridade Social no período. Em relação a CPMF, a arrecadação começou a partir dos anos de 1997, cujo valor alocado foi de R\$ 6.910 bilhões, representando um crescimento de 75,52% até o ano de 2005. No que diz respeito a execução orçamentária da política de Previdência Social e Saúde, ambas foram as políticas da Seguridade Social que apresentaram uma maior execução orçamentária. A Previdência Social entre o período de 1995 a 2005, apresentou uma elevação em sua execução de 74,92%; a política de Saúde, no mesmo período, de 59,48%. Essas despesas foram direcionadas para o pagamento de benefícios previdenciários e para a efetivação das ações do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sitcovsky (2013), ao analisar as políticas sociais durante o governo Lula, ressalta que o Programa de Transferência de Renda foi considerado o “carro-chefe” no campo da inovação política, sendo responsável por correlacionar o aumento da renda familiar da classe trabalhadora com a ampliação do consumo e favorecimento do mercado interno.

[...] juntamente com a expansão dos programas de transferências de renda e da própria política de Assistência Social foram estabelecidas as condições para a mercantilização dos direitos sociais, [...]. tendo como resultado desse processo as tendências de privatização e assistencialização da seguridade social brasileira, que implicam na criação do *cidadão-consumidor* da saúde e previdências complementares; e do *cidadão-pobre*, usuário das políticas de assistência social, sob a forma de programas de renda mínima (SITCOVSKY, 2013, p. 127-128).

O Programa Bolsa Família desempenhou um papel importante na economia e na coesão social no Governo Lula, unificando os programas de transferências de renda já existentes, permitindo “a consolidação do pilar da garantia de renda como parte efetiva da política de assistência social no país” (SITCOVSKY, 2013, p. 129). O autor ressalta que essa tendência é uma recomendação do Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) para a concessão de empréstimos aos países latino-americanos que, em contrapartida, deveriam adotar medidas contra pobreza extrema.

No primeiro mandato, o Governo Lula (2003-2006) adotou a perspectiva do social-liberalismo que buscou “uma atuação ativa diante das expressões da questão social, modificou algumas características próprias do neoliberalismo para manter a sua essência” (CASTELO, 2016, p.47), ficando essa propositura explícita na “Carta ao povo brasileiro”, em que firmava o acordo com a classe burguesa, mantendo as diretrizes estipuladas no Consenso de Washington. Um dos traços mantenedores da perspectiva neoliberal durante o governo petista está na relação da política fiscal e monetária, na qual

a política orçamentária manteve intactos os pilares do Consenso de Washington, sendo, inclusive, mais realista do que o rei. Na época o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigiu um acordo de 3,75 % de meta para o superavit primário; o Governo cedeu 4,25 % e, na prática, chegou a 5,13% no primeiro ano. O objetivo era acalmar os ânimos do grande capital, leia-se, garantir altas taxas de rentabilidade para a plutocracia (CASTELO, 2016, p.50).

Castelo (o, cit.) ressalta que as formas de produção do superavit primário¹⁴, que subtraem os recursos destinados as políticas sociais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a DRU permaneceram ativos, sem uma avaliação contundente no que diz respeito a destinação dos recursos suprimidos. Desta forma, Castelo (2016) indica que apenas uma parcela do superavit primário foi destinado para o reajuste salarial dos servidores públicos, como também, para alguns benefícios sociais.

¹⁴ De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Superavit Primário ocorre quando a arrecadação das receitas é superior as despesas, não levando em consideração os juros e a correção monetária da dívida pública, porque não fazem parte da natureza operacional do governo – são consequências financeiras de ações anteriores (www.ipea.gov.br).

Os gastos nas áreas sociais também foram objeto de aumentos, mas em uma proporção muito menor do que o pagamento dos juros e amortizações da dívida. Fica, assim, patente a desigualdade na distribuição do orçamento da União para as classes sociais (CASTELO, 2016, p. 52).

De acordo com o referido autor, alguns estudiosos acreditam que em 2008 – segundo mandato do Governo Lula -, devido à crise fiscal exposta, as políticas econômicas teriam ganho novas medidas que supostamente romperiam com o neoliberalismo. Essas medidas partiam da “redução gradual dos juros, aumento do crédito ao consumidor e do aumento real do salário-mínimo, desonerações fiscais e tributárias, financiamento do capital monopolista nacional via BNDES” (CASTELO, 2016, 49). No entanto, o Governo Lula passou a seguir os ditames da ideologia neodesenvolvimentista que teve como objetivo estabelecer novos mecanismos de acumulação do capital diante da crise estrutural, permitindo “constituir suportes sociais mínimos de existência, verdadeiros rudimentos do Estado-Providência” (ALVES, 2016, p.113).

o neodesenvolvimentismo é, pois, outra visão de desenvolvimento capitalista na periferia do sistema-mundo do capital, baseado na criação de um patamar de acumulação de valor por meio da ação do Estado capaz de instituir, por um lado, as condições macroeconômicas para o crescimento da econômica capitalista e, de outra parte, a ampliação do mercado interno por meio da redução da pobreza e políticas sociais distributivas focadas no subproletariado.

Alves (2016) destaca que o neodesenvolvimentismo promove uma contradição entre a supressão do fundo público no desenvolvimento e crescimento da economia brasileira e a utilização dos gastos públicos para os programas de combate à pobreza extrema e transferência de renda às famílias mais pobres, a exemplo da elevação do valor salário-mínimo e da expansão do Programa Bolsa-Família.

De acordo com o IPEA (2013), o Programa Bolsa Família, no período de 2004 a 2012, beneficiou cerca de 13.723 milhões de famílias (Gráfico 1) e a progressiva elevação de inclusão de novos beneficiários ocorreu através da criação do Plano Brasil Sem Miséria¹⁵ e da “busca ativa” por novas famílias e inclusão no Cadastro Único (CadÚnico) e, posteriormente, a realização de encaminhamentos para os

¹⁵ O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto N° 7.492, de 02 de junho de 2011, destinado as famílias em situação de pobreza extrema cuja renda familiar per capita não pode ultrapassar o valor de R\$89,00.

serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica. O IPEA ressalta que cerca de 1,38 milhões de crianças e adolescentes também foram inseridos no Programa Bolsa Família no mesmo período.

Gráfico 01 – Total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - Brasil (2004/2011)



Fonte: IPEA - 2013

A ampliação do acesso aos benefícios que competem a política de Assistência Social no Governo Lula não se restringiu apenas ao programa de transferência de renda (Bolsa Família). O Benefício de Prestação Continuada (BPC) ganhou novos moldes para inclusão das Pessoas com Deficiência (PCD) e idosos com idade a partir dos 65 anos¹⁶, através da promulgação do Decreto n° 6.124, de 26 de setembro de 2007, que regulamentou o referido benefício. Essas mudanças ocorreram na gestão do BPC, através das:

iniciativas para a implementação da diretriz assistencial de integração entre benefícios e serviço, destacando-se o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência beneficiárias do BPC (BPC Escola), de 2007; o Protocolo de Gestão Integrada de serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS, aprovado pela Resolução n° 07/2009 da CIT (SCOCHACZEWSKI, p.72, 2014).

O Decreto n° 6.124/2007 traz dentro das modificações estabelecidas (gestão, formas de avaliação e concessão do benefício) o reconhecimento de direito das crianças e adolescentes menores de 16 anos devendo ser “avaliada a existência da deficiência e o seu impacto na limitação do desempenho de atividade e restrição da participação social, compatível com a idade” (BRASIL, 2017, Artigo 4º, §1º). O referido Decreto aponta também a definição da Pessoa Com Deficiência.

¹⁶ Ressalta-se que a idade de 65 anos é regulamentada pela Constituição Federal de 1988.

O conceito de PCD estipulado pelo Decreto 6.124/2007 foi alterado pelo Decreto nº 7.617/2011, estipulando que a PCD é aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Sitcovsky (2008) enfatiza que a expansão do BPC e demais programas de transferência de renda traz para a Assistência Social a responsabilidade de possibilitar a ascensão econômica e social de uma parcela significativa da população brasileira, ou seja, o enfrentamento das expressões da questão social via benefícios focalizados e seletivos. Esta realidade é perceptível quando analisarmos os dados da Tabela 2 elaborada pela ANFIP (2015), que apresenta uma crescente ampliação do acesso ao BPC de 2005 até 2015.

Tabela 2 – Quantidade de beneficiários e valores executados no BPC no Brasil entre 2005 a 2015 - em R\$ bilhões

ANO	Quantidade de beneficiários do BPC e da RMV			VALOR EXECUTADO		
	PCD	IDOSO	SOMA	PCD	IDOSO	SOMA
2005	1.552	1.240	2.793	5.268	4.067	9.335
2006	1.604	1.336	2.940	6.426	5.145	11.571
2007	1.669	1.427	3.097	7.335	6.133	13.468
2008	1.772	1.540	3.312	8.446	7.195	15.641
2009	1.863	1.641	3.504	10.037	8.675	18.712
2010	1.994	1.709	3.704	11.869	10.365	22.234
2011	2.103	1.747	3.850	13.578	11.537	25.116
2012	2.199	1.800	3.999	16.006	14.318	30.324
2013	2.302	1.863	4.166	17.953	15.916	33.869
2014	2.400	1.911	4.310	19.882	17.715	37.598
2015	2.456	1.947	4.403	23.338	18.460	41.798

Fonte: ANFIP (2015). Adaptado pela autora.

Essa tendência ganhará notoriedade em sua ampliação a partir de 2011, quando o Art. 20º da LOAS (Lei 8.742/1993) é alterado pela Lei 12.435/11, que trouxe novos elementos, alterando, por sua vez, o conceito de PCD estipulado pelo Decreto nº 7.617/2011 que passou a considerar

pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos (BRASIL, 2011, Art. 20º, §2º, incisos I e II).

Essas alterações puderam contribuir com a institucionalização do Programa de Promoção do Acesso das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada à Qualificação Profissional e ao Mundo do Trabalho – “Programa BPC Trabalho”, realizada pela Portaria Interministerial nº 2, de 02.08.2012. O referido programa propôs a realização de uma articulação com algumas políticas setoriais (assistência social, educação, trabalho, emprego e direitos humanos) para promover ações de qualificação profissional e acesso ao trabalho para as Pessoas com Deficiência beneficiárias do BPC.

As ações do Programa têm a previsão de serem realizadas em consonância com o ACESSUAS Trabalho. Os municípios que aderirem ao ACESSUAS Trabalho, automaticamente assumem a responsabilidade pelo desenvolvimento do Programa BPC Trabalho. É voltado para os beneficiários do BPC, prioritariamente, entre 16 e 45 anos de idade e aqueles a partir dos 14 anos se na condição de aprendiz, sem vinculação à idade máxima quando PCD (MATTOS, 2016, p. 125).

De acordo com Mattos (2016), o Programa BPC trabalho traz dois pontos de análises ideológicas de sua criação: primeiro, a onerosidade do acesso das PCD no mercado de trabalho e; segundo, a publicização em tela da “garantia” de determinadas condições de trabalho, de oportunidades ofertadas e em igualdades de condições na sociedade do capital. Sociedade esta, que não atende aos anseios da PCD, tendo como foco essencial para a manutenção do capital, a ampliação da taxa de mais-valia diante da produção e reprodução da força de trabalho, percebendo na mão-de-obra antes considerada “inativa” uma oportunidade de lucratividade.

A ANFIP destaca que a execução orçamentaria do ano de 2010, referente ao pagamento do BPC ao idoso, da Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi de R\$ 22.234 bilhões. Logo, ano de 2015, esse valor foi superior aos anos anteriores representando cerca de 4.403 milhões de beneficiários, cujo pagamento do BPC atingiu o montante de R\$ 41.798 bilhões. Diante do apresentado, nesse período de 10 anos, o acesso ao BPC apresentou um crescimento tanto no quantitativo de

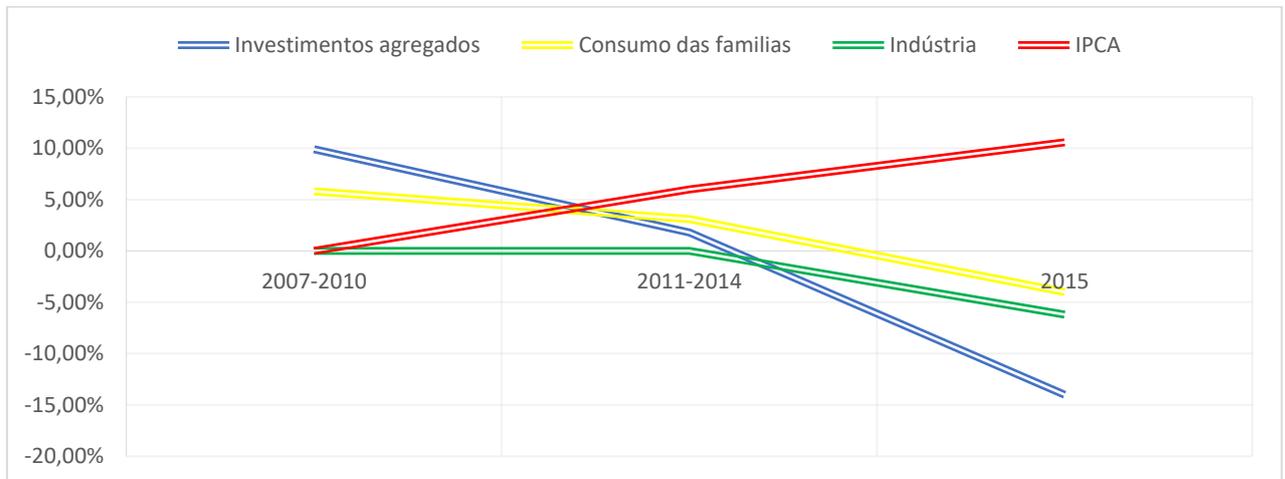
beneficiários de 63,43% quanto em seu valor executado cujo a elevação atingiu o percentual de 77,66%.

Entre os anos de 2011 e 2015, as políticas sociais, especialmente as de Seguridade Social, sofreram “ajustes” mais intensos, através da intervenção do Estado diante do ciclo recessivo da econômica internacional que atingiu a economia brasileira de forma agressiva, colocando para o Governo Dilma Rousseff a “reorientação de uma política macroeconômica no plano interno conservador” (GENTIL, 2017, p.11).

Gentil (2017) nos lembra que no primeiro ano de mandato do Governo Dilma (2011), o país mergulhou numa crise econômica e política sem precedentes, impondo um cenário para a política interna de uma nação ingovernável. Isto ocorreu devido a alguns fatores da economia externa que vinha acontecendo desde a crise de 2008, refletindo diretamente no cenário brasileiro, entre eles

o prolongamento da recessão da Europa, a redução do dinamismo da economia chinesa e a queda dos preços dos *commodities* [...], trazendo à tona as fragilidades da década anterior apoiado no modelo social desenvolvimentista de política econômica e reprimarização da estrutura produtiva (GENTIL, 2017, p.12).

Essa conjuntura implicou para a economia brasileira um dos piores indicadores econômicos, precisamente no ano de 2015, com o recuo do PIB de -3,8% comparado aos anos de 2011 a 2014, em que o PIB se encontrava com 2,1% a.a., como aponta Gentil (2017). Esse desempenho negativo se apresentou nos índices de investimentos agregados, no consumo das famílias e na indústria, como aponta o Gráfico 2.

Gráfico 02: Indicadores econômicos¹⁷ 2007 A 2015 a.a.%

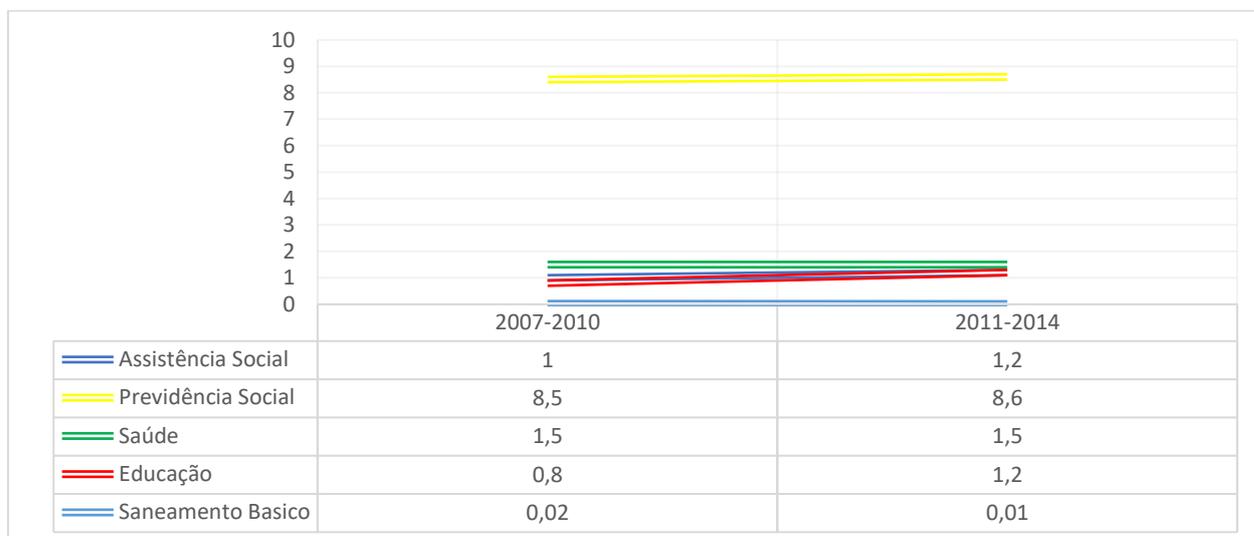
Fonte: Gentil (2017). Adaptado pela autora.

Nota-se que o “traço mais característico da política fiscal do Governo Dilma foi a brusca desaceleração do investimento público, [...] perceptível nos anos 2011, 2013 e 2015” (GENTIL, 2017, p. 11). De acordo com a autora, apenas em 2014, houve uma expansão do investimento público direcionado para a construção de estádios e outros projetos direcionados para a Copa do Mundo e Olimpíadas.

Gentil (2017) aponta alguns traços das medidas de austeridade fiscal, como a contenção de gastos públicos, as desonerações fiscais e as parcerias público-privadas, implicando no fatiamento da esfera pública por meio de concessões de setores de infraestrutura para empresas privadas, na tentativa de privatização das áreas da saúde, “empurrando” a população para adesão aos planos privados de saúde e educação, através da mercantilização educacional excessiva no formato de EAD’s e ampliação do Ensino Privado, em parceria com o FIES e PROUNI.

¹⁷ Investimento agregado é o acréscimo ao estoque de capital que leva ao crescimento da capacidade produtiva (construções, instalações, equipamentos, entre outros). Ver: [Investimento Agregado - Mercado de Bens e Serviços \(google.com\)](#).

De acordo com o IBGE, o IPCA é Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Ver: www.ibge.gov.br.

Gráfico 03: Indicadores econômicos¹ 2007 A 2014 em relação ao PIB (a.a.%)

Fonte: Gentil, 2017, (p.18) a partir dos dados do SIAFI-STNI-CCONT/GEINC. Ministério da Fazenda. Adaptado pela autora.

Os dados demonstram que as despesas com as políticas de Assistência Social e Previdência Social tiveram um contínuo crescimento, estabelecendo uma elevação de 1% do PIB a.a. entre 2007-2010 para 1,2% a.a. entre 2011-2014, apesar desse crescimento, destaca-se a baixíssima participação dos gastos dessa política em relação ao PIB, e; 8,5% a.a. entre 2007-2010 para 8,6% entre 2011-2014, respectivamente. Enquanto a política de Saneamento Básico teve uma redução 0,01% a.a. do PIB entre os anos 2011 a 2014 e a relação Saúde/PIB permaneceu estagnada desde os anos 2007, apresentando 1,5% do PIB ao ano, sendo um dos menores indicadores da América Latina, em que pese a importância do Sistema Único de Saúde para a garantia da saúde a toda a população brasileira.

Gentil e Hermann (2017), utilizando do debate de Fagnani e Vaz (2013), explicam que o aumento dos gastos com a Assistência Social e Previdência Social ocorreram pela política de valorização do salário mínimo, a ampliação de novos beneficiários e da expansão do emprego formal e da ampliação dos programas de combate à pobreza liberando acesso a um maior número de famílias.

Constata-se, ainda a desaceleração da taxa de crescimento dos gastos assistenciais nos dois últimos anos do governo Dilma Rousseff, tendo passado de um ritmo elevado de crescimento de 15,1% em 2012, para 6,1% em 2013 e 4,1% em 2014, dando margem à interpretação de que o conservadorismo da política fiscal vem limitando os avanços expansionistas e distributivos da política social (GENTIL e HERMANN, 2017, p. 804).

Tabela 3 – Despesas dos benefícios assistenciais entregues às pessoas em relação ao PIB (2011 a 2015)

Em bilhões de reais					
	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	25.116	30.324	33.869	37.598	41.798
Bolsa-Família	16.767	20.543	24.004	26.162	26.921
Percentual em relação ao PIB (%)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,57	0,63	0,64	0,66	0,71
Bolsa-Família	0,38	0,43	0,45	0,46	0,46

Fonte: ANFIP-2015. Dados extraídos da Plataforma Brasil. Adaptado pela autora.

Podemos indicar a partir dos dados da tabela 3, um crescimento na participação em relação ao PIB dos gastos do BPC e do Bolsa Família de 2011 a 2013 e uma estagnação no período de 2014 a 2015. Aponta, também, que os gastos com o BPC e RMV, em 2015, atingiu o maior índice de participação no PIB, desde a sua institucionalização, após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em elencar novos critérios e meios de prova que contribuam para comprovar a necessidade do benefício, como por exemplo, a mudança do cálculo do INSS para o recebimento do BPC, que considerava o recebimento do mesmo benefício por mais de uma pessoa da família como renda.

Já o Programa Bolsa Família nos anos de 2014 e 2015 permaneceu estagnado, tanto no que diz respeito ao acesso ao benefício de transferência de renda comparado aos anos anteriores quanto em relação ao PIB, não apresentando nenhum avanço devido as políticas de ajuste fiscal iniciadas no Governo Dilma.

O Bolsa Família representa menos de 0,5% do PIB, mas pelo seu efeito multiplicador, cada R\$ 1 gasto com o Programa amplia R\$ 2,4 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,70 ao PIB. Da mesma forma o BPC custa o equivalente a pouco mais de 0,6% do PIB, e gera, para cada real R\$1,54 em consumo e agregam R\$1,19 ao PIB (ANFIP, 2015, p.85).

Sendo assim, percebe-se que a Assistência Social diante das contradições apresentadas reafirma a centralidade no enfrentamento às expressões da questão social, destacado por Mota (2000) em sua obra “O mito da Assistência Social”. As demandas dessa política, diante das tendências de privatização e mercadorização das

demais políticas sociais, estabelecidas pela lógica do capital, tornaram-se cada vez mais diversificadas e amplas, atingindo aqueles que dela necessitam e a classe trabalhadora.

Os ataques a essa política se intensificam a partir do ano de 2016, com impeachment do Governo Dilma Rousseff e a aprovação do Novo Regime Fiscal no Brasil. Para Demier (2017), o impeachment foi “resultado de uma trama golpista arquitetada pelos setores mais reacionários da sociedade brasileira, dirigida pela oposição de direita e seus aliados midiáticos e forenses” (DEMIER, 2017, p. 101), estabelecendo um sistema de regressão dos direitos sociais para a classe trabalhadora, a implantação de programas assistencialistas como “novas” formas de apropriação do fundo público, constituindo-se uma rodada mais intensa de contrarreformas das políticas sociais, como veremos a seguir.

3.2. Financiamento da Assistência Social no contexto do Novo Regime Fiscal (EC/95)

A intensificação da crise econômica instaurada a partir do ano de 2015 no Brasil possibilitou vários acordos políticos e econômicos na direção da intensificação do ajuste fiscal e da política conservadora, preparando o terreno para a ascensão da extrema direita. Neste contexto, foram promovidas várias medidas de ataques mais profundos a classe trabalhadora, principalmente no tocante a garantia dos direitos sociais e trabalhistas, configurando numa intensificação do ajuste fiscal e na culminação do *impeachment*¹⁸ da Presidenta Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, sendo empossado o Vice-Presidente Michel Temer (PMDB), resultando na escalada da ofensiva da classe dominante ao fundo público brasileiro em moldes de reversão colonial, como nos lembra Sampaio Junior (2017).

Demier (2017) destaca que essas medidas se tornam parte de uma ‘democracia blindada’ em que possuem um caráter hegemônico que se utiliza de artifícios econômicos, políticos e culturais para impedir que os anseios sociais sejam inseridos na política institucional, oportunizando, assim, a intensificação das

¹⁸ De acordo com Demier (2017), esse processo ficou caracterizado como um novo modelo de golpe do Estado brasileiro, baseado no regime democrático-liberal hodierno, da qual, demonstrou ter meios suficientes para destituir um governo sem ser atingido, utilizando-se da onda conservadora, do esgotamento do petismo, do ódio de classe e da ofensiva burguesa.

contrarreformas. De acordo com o autor, o regime democrático-liberal foi responsável pelo golpe brasileiro de 2016, demonstrando que um governo possui a capacidade de eliminar o próprio governo sem ter que eliminar conjuntamente a si mesmo.

O governo de Michel Temer (2016-2018), orientado pelo Documento “*Uma ponte para o futuro*”, atendeu de forma exclusiva as exigências do capital, atacando veemente os direitos sociais. Para que os ataques fossem concretizados, foram alteradas as legislações sociais que, apesar de já terem sido bastante modificadas em governos anteriores, ainda foi objeto de mais ataques. Nesse “pacote de destruição”, podemos destacar a EC/95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, congelando os gastos primários por 20 anos, a EC/93/2016, que prevê o aumento do percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 20% para 30% e a ampliação para Estados Municípios e a Reforma Trabalhista, expressa na Lei nº 13.467 de 2017. Para Teixeira (2019, p.58):

para enfrentar a crise criou-se um consenso entre os segmentos empresariais e governistas de que as políticas de ampliação dos gastos públicos constituíram um entrave ao equilíbrio fiscal e deveria ser combatida por meio de medidas de austeridade. Negligenciam-se nestas análises outras interpretações e soluções para a crise como a que aponta para a insuficiência de demanda, a ser enfrentada por meio de uma política monetária e fiscal expansionista, por meio do crescimento dos gastos públicos e da demanda efetiva com a manutenção dos níveis de emprego e renda.

A EC nº 95 foi aprovada em 15 de dezembro de 2016, instituindo o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por 20 exercícios financeiros. Esta Emenda estipula que, para cada ano ocorrerá um limite individualizado para as despesas primárias como saúde, educação, previdência social, assistência social e seus benefícios vinculados ao salário mínimo e ao trabalho, a partir da folha de pagamento e abono salarial, tendo como base a inflação do ano anterior, vedando qualquer abertura de crédito suplementar que possa vir a complementar o orçamento já existente. De acordo com Teixeira (2019), a EC 95 foi um “esforço” fiscal exercido para contemplar as exigências do capital financeiro e do rentismo que impõe ao atual governo equilíbrio nas contas públicas para seguir pagando os juros da dívida pública.

Esse Novo Regime Fiscal extingue as vinculações orçamentárias constitucionais, impondo um orçamento facultativo, que promove um desfinanciamento das políticas sociais, particularmente da saúde e educação, que

possuíam percentuais mínimos de recursos a serem gastos nestas políticas. O Novo Regime Fiscal também promove desfinanciamento das políticas da previdência social e assistência social, quando propõe o fim da vinculação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do benefício previdenciários do/a trabalhador/a rural do valor do salário mínimo, como também promoveu contingenciamento nos recursos destinados aos serviços socioassistenciais, como mostraremos, a seguir.

Outra medida de intensificação de ajuste fiscal adotada a partir de 2016, no governo Temer, foi a EC nº 93, de 8 de setembro de 2016, proposta elaborada ainda no governo de Dilma Roussef, em 2015, que tem como objetivo prorrogar a Desvinculação das Receitas da União (DRU) até o ano de 2023, bem como aumentar o percentual de desvinculação de 20% para 30%. Esta EC prevê a ampliação da Desvinculação das receitas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de órgãos, fundos ou despesas, até 31 de dezembro de 2023, subtraindo 30% das receitas da União (orçamento da seguridade social e orçamento fiscal) relativa às contribuições sociais, incluindo impostos, taxas, multas e outras receitas correntes. É importante destacar que a DRU não incide sob as receitas das contribuições sociais da previdência social.

Todas essas medidas tem fortes impactos no orçamento da Seguridade Social, que vem sendo a âncora do ajuste fiscal permanente desde que foi criado, garantindo o superávit primário, comprometendo os direitos sociais ofertados por este sistema. Neste contexto do Novo Regime Fiscal, esse orçamento passa a ser mais atacado, promovendo um desfinanciamento das políticas que o compõem. No tocante a política de Assistência Social, como indica a ANFIP (2018), passa por modificações que altera o status de política cidadã, pois:

ao invés da necessidade ser o parâmetro definidor da ação estatal, essa mudança constitucional coloca um limitador orçamentário. E o governo pressionará por mudanças para que os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social não continuem vinculados ao salário mínimo – como o fez na proposta da reforma da previdência. Nos últimos dez anos, o total de pessoas que recebem esses benefícios cresceu de 2,8 milhões para 4,4 milhões, o que representa 58% a mais de famílias (ANFIP, 2018).

Segundo o governo, essas medidas enfrentariam a crise que o país estava passando, tirando a economia brasileira do processo de estagnação, devolvendo ao Estado o poder de executar investimentos e políticas sociais com o propósito de

minimizar as desigualdades sociais. Mas, para que isso fosse efetivado, propôs uma intensificação do ajuste fiscal – fato que já vinha ocorrendo no Brasil -, que reduzisse o “tamanho” do Estado na função da reprodução da força de trabalho, defendendo, ainda, a supressão da “visão ideológica”, para que o desenvolvimento econômico voltasse a ocorrer.

Ainda no tocante aos ataques aos direitos sociais, no ano de 2017, a classe trabalhadora sofre mais um ataque gravíssimo com a aprovação da Reforma Trabalhista “draconiana”, instituída pela Lei 13.467/2017, que promove o desmonte dos direitos trabalhistas, seguindo as orientações do documento de governança pmdbista “Uma ponte para o futuro”, alterando 201 artigos da CLT e estabelecendo a liberação da terceirização e a ampliação do contrato temporário. Assim, esta reforma:

busca ajustar o padrão de regulação do trabalho de acordo com as características do capitalismo contemporâneo, que fortalece a autorregulação do mercado ao submeter o trabalhador a uma maior insegurança e ao ampliar a liberdade do empregador em determinar as condições de contratação, o uso da mão de obra e a remuneração do trabalho (KREIN, 2018, p.78).

Com a reafirmação, via legislação, das formas de trabalho, esse processo não descarta a elevação do desemprego nem do subemprego, muito menos minimiza as perdas dos direitos trabalhistas, e com isso, “há um aumento da pobreza e mais pessoas [...] fazem jus aos benefícios assistenciais (tanto o Bolsa Família quanto os benefícios da LOAS [...]) e trabalhistas (como o seguro desemprego)” (ANFIP, 2018, p.21).

O meio adotado para alcançar tal objetivo foi a introdução de um grande conjunto de mudanças na legislação trabalhista que visam, em sua quase totalidade, cortar custos (direta ou indiretamente) dos empresários, provenientes da relação com os trabalhadores: custos relacionados à contratação, à remuneração, aos intervalos e deslocamentos, à saúde e segurança, à manutenção da força de trabalho, à dispensa e às consequências jurídicas do descumprimento da legislação (FILGUEIRAS, 2019, p.15).

Filgueiras (2019) aponta que a Reforma Trabalhista não cumpriu com a falácia proposta por seus apoiados no que diz respeito a ampliação do mercado de trabalho e da sua formalização. Pelo contrário, o que ocorre é uma ampliação no número de desempregados e uma amplitude das oportunidades de trabalhos informais, sem viabilização dos direitos trabalhistas. O autor também aponta que a redução de

direitos e da renda proveniente do trabalho despencou a partir de 2014, ampliando, assim, a insegurança e a vulnerabilidade social e econômica da população.

A lógica de desconstruir ou mitigar o sistema de direitos e de proteção social tende a expor o trabalhador a uma condição de maior vulnerabilidade, seja ao submetê-lo a uma dinâmica de intensificação da concorrência do mercado, fazendo-o aceitar ocupações e condições de trabalho mais precárias e até sem direitos, como o caso do trabalho supostamente autônomo; [...] (KREIN e OLIVEIRA, 2019, p. 129).

Outro ponto defendido no Documento *“Uma Ponte para o Futuro”* foi o da continuidade ou não dos programas e projetos sociais a partir da instituição de um “orçamento zero”, que visava analisar anualmente a permanência dos programas ou não, de acordo com os seus custos e benefícios - notoriamente, o Programa Bolsa Família (PBF) correria alto risco de extinção. No tocante as medidas de acesso ou permanência aos benefícios assistenciais foi estabelecido o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, através do Decreto 8.805/2016¹⁹, que altera o regulamento desses benefícios, apontando novos critérios de concessão, ratificando a obrigatoriedade da inscrição ou atualização no CadÚnico dos beneficiários do BPC nos últimos dois anos, caso não o ocorra, o benefício é suspenso.

[...] a situação declarada no CadÚnico é verificada para obter ou não o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais. [...], é esse o controle da população usuária. Cadastros se cruzam não visando ampliar direitos, mas para controlar a população usuária (MOREIRA, 2015, p.72).

O Decreto estabelece ao INSS o poder de fiscalizar, a partir do critério de renda, se os beneficiários e seus familiares possuem algum rendimento, caso o tenha, será considerado o rendimento de valor maior, seja no nome do requerente ou não. Nesse

¹⁹ Esses critérios foram reatualizados a partir do Decreto N° 9.462/2018 para concessão do BPC, estabelecendo o seguinte: o idoso e a Pessoa com Deficiência deverão informar o número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) no CadÚnico e apresentar documento com foto reconhecido por lei como prova de identidade do requerente, como também, cabe ao INSS, realizar, periodicamente, o cruzamento dos dados, utilizando do registro de informações baseados no CadÚnico e de outros cadastros, de benefícios previdenciários e de emprego e renda em nome do requerente ou beneficiário e dos integrantes do grupo familiar, a inviabilização do acesso ao benefício encontra-se relacionado ao prazo, após suspensão de benefício, de apenas 10 (dez) dias, independente do motivo de suspensão, impossibilitando ao beneficiário o tempo necessário para comprovação da elegibilidade dos critérios para o recebimento do BPC. Em caso de apresentação do cuidador e/ou responsável legal, o prazo recursal é de 30 (trinta) dias junto aos canais oficiais do INSS; fica suspenso à atualização cadastral para fins de requerimento ou concessão de benefício, os requerentes ou beneficiários menores de 16 (dezesesseis) anos ou pessoas interdadas parcial ou totalmente que não possuam família de referência e convivam em abrigos, asilos ou hospitais há mais de 12 (doze) meses.

contexto, se for verificado que o requerente do benefício apresente alguma deficiência, mas em contrapartida obtenha alguma renda, o pedido do benefício será cancelado, sendo desnecessária avaliação da deficiência. São medidas administrativas e burocráticas que tem um cunho fiscalizatório e limitante na perspectiva de reduzir direitos.

De tal maneira, as medidas legais e burocráticas, como a proposta de contrarreforma da Previdência social (PEC 287) de 2016, propunha a desvinculação do valor do BPC do salário mínimo, o cadastro dos usuários no CadÚnico são iniciativas que buscam atender a EC/95, pois a tendência do BPC é de crescimento, tanto quantitativamente quanto em relação aos recursos, tendo em vista o perfil do trabalho informal no país e a taxa de desemprego²⁰, que no ano de 2018 chegou a 12,3%.

Bravo et. al. (2019) enfatiza que o novo regime fiscal buscou em primeiro lugar retirar do Estado a responsabilidade da promoção das políticas sociais, promovendo a fragilização da classe trabalhadora diante da reforma trabalhista e da limitação dos gastos sociais, inviabilizando o modelo de proteção social inscrito na CF/1988. Essa realidade torna-se nítida ao analisarmos o orçamento da política de Assistência Social no que diz respeito ao seu orçamento propriamente dito.

Tabela 4 – Orçamento executado pelo MDS no período de 2016 a 2018(em bilhões)

Ano	Total Ministério do Desenvolvimento Social (A)	VALOR FNAS (B)	% B/A	Valor BPC/RMV (C)	% C/B	Contingenciado
2016	105,9	67,4	63,64	62,7	93,02	*
2017	799,2	70,4	8,80	65,5	93,03	1,2 bi*
2018	807,9	68,8	8,51	64,8	94,18	23,5 mi*

Fonte: Siga Brasil (2021). Elaborado pela autora. Valores indexados pelo IPCA – Novembro – 2021.

A tabela 4 apresenta os recursos executados no MDS no período de 2016 a 2018. Revela que em 2016 os recursos destinados ao MDS foram de R\$ 105,9 bilhões,

²⁰Ver em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/taxa-de-desemprego-no-pais-fecha-2019-em-119>

sendo R\$ 67,4 bilhões destinados ao FNAS, que financia os serviços, benefícios e programa do SUAS, que se expressam na Proteção Social Básica e Especial; Estruturação da Rede de Serviços no âmbito do SUAS; Apoio à Organização, à Gestão e a Vigilância Social no território; Concessão de Bolsas para famílias com crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho. É importante registrar a mudança no período referenciado que articulou o processo de ajuste fiscal dentro dos Ministérios.

De acordo com a falácia estabelecida pelo ex-Ministro do Planejamento do Governo Temer, Romero Jucá, a expectativa com a mudança, fusão e redução dos Ministérios é o do enxugamento da máquina pública, reduzindo os gastos do crescente déficit fiscal. Alguns Ministérios e seus respectivos fundos foram suprimidos, extintos ou alocados a outros Ministérios como ocorreu com a vinculação do Ministério de Desenvolvimento Social ao Ministério do Desenvolvimento Agrário passando, então, a ser unicamente o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, explicando, dessa forma, o aumento na execução financeira neste Ministério. Sendo assim, a destinação orçamentária para o FNAS representou apenas 8,80% e 8,51%, respectivamente.

A análise da execução do FNAS no período revela a tendência de concentração e centralização no custeio do BPC e da RMV, superando os 90% dos recursos, do FNAS, chegando em 2018 a 94,18%, restando para o custeio dos serviços e programas socioassistenciais em torno de 5,82%, revelando o esvaziamento dos serviços, programas e projetos do SUAS.

Faz necessário analisarmos o significado do processo de contingenciamento e passível de contingenciamento do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que começou a ser realizado após a promulgação da EC nº 95/2016, que já começou a interferir nos orçamentos a partir de 2017.

O contingenciamento é o bloqueio da execução de parte da programação das despesas discricionárias (não-obrigatória) prevista na LOA em função da insuficiência de receitas ou aumento das despesas obrigatórias com o objetivo de garantir o cumprimento da meta e resultados primários especificados e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Passível de contingenciamento é a base em que o contingenciamento incide, podendo haver divergências em relação ao passível de contingenciamento especificados nos decretos de contingenciamento (SIGA BRASIL, 2021).

O que nos chama atenção no período de 2016 a 2018 é o montante de recursos bloqueados junto aos referidos Ministérios que, por sua vez, suprimiu nos anos de 2017 o montante de R\$ 2,0 bilhões que seriam destinados ao SUAS - Assistência Comunitária (R\$ 1,1 bilhões), a Assistência Social – Assistência à Criança e ao Adolescente (R\$ 37,4 milhões), impactando nas transferências fundo a fundo nos Estados e Distritos Federais o montante de R\$ 121,0 milhões e aos municípios o equivalente a R\$ 109,7 milhões. Foram contingenciados nas aplicações consideradas diretas pelo Governo Federal o valor de R\$ 633,9 milhões. Dentre o montante contingenciado, incluiu-se, também, R\$ 495,2 milhões destinados ao INSS para o pagamento de benefícios assistenciais e R\$ 405,3 milhões, que seriam destinados a Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em 2018 não foi diferente, foram subtraídos dos recursos que seriam destinados a Assistência Social à Criança e ao Adolescente o montante R\$ 36,1 milhões, afetando as transferências fundo a fundo. Os dados do Siga Brasil (2021) referente aos anos de 2016 não revelou nenhum tipo de contingenciamento dos recursos do MDS, demonstrando que o bloqueio dos recursos são reflexos contínuos da EC nº 95, a partir dos anos de 2017.

De acordo com a Tabela 5, houve uma redução da execução do FNAS no ano de 2018 de 2,27% em relação ao ano de 2017. Percebe-se que, os recursos destinados ao pagamento do BPC/RMV em 2018 também apresentaram uma redução de 1,07% em relação ao ano anterior. Esse período, já apresenta o impacto da EC/95, constatando que em 2018 apenas 4% foram destinados para outras ações do SUAS – programas, projetos e serviços socioassistenciais.

Tabela 5 - Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social - UO²¹ - Despesas - 2016 a 2018* - (Em bilhões)

Ano	Total FNAS (A)	Valor BPC/RMV (B)	% B/A	Outras Ações (A-B = C)	% C/A
2016	67,4	62,7	93,02	4,7	6,97
2017	70,4	65,5	93,03	4,9	6,96
2018	68,8	64,8	94,18	4,0	5,81

Fonte: Siga Brasil (2021). Elaborado pela autora. Valores indexados pelo IPCA – Novembro – 2021.

²¹ Unidade Orçamentária.

Os dados apresentados na Tabela 6 expressam os impactos que o Novo Regime Fiscal causou no orçamento do FNAS, demonstrando o contingenciamento dos recursos do FNAS após um ano de promulgação da EC/ 95.

Tabela 6 - Contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (2017 a 2018)²² Em milhões (R\$)

	Passível de Contingenciamento	(%) do autorizado	Contingenciado	(%) do passível	(%) do autorizado
2017	2,7 bi	4,0	793,1 milhões	29,19	1,14
2018	2,5 bi	3,58	3,0 milhões	0,12	-

Fonte: Siga Brasil (2021). Elaborado pela autora. Valores indexados pelo IPCA²³ – Novembro – 2021.

No ano de 2017, R\$ 2,7 bilhões foram passíveis de contingenciamento, afetando o recurso do FNAS já autorizado previamente para o respectivo ano, configurando em 4,0% do recurso supracitado. No entanto, ocorreu o bloqueio do recurso destinado ao FNAS no valor de R\$ 793,1 milhões retirando 29,19% do valor passível de contingenciamento e 1,14% do valor autorizado. Isso irá refletir diretamente nas transferências de recursos destinados aos Estado, Municípios e DF para aplicabilidade da oferta dos serviços socioassistenciais que são financiados pelo FNAS.

²² Os anos de referência estão correlacionados às Emendas Constitucionais n° 95 e EC n° 96.

²³ IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Trata-se de um indicador que facilita a identificação das variações de preços no mercado – uma das características mais comuns da inflação.

Tabela 7 – Valor executado e participação da Assistência Social no Orçamento da União (2016 a 2018) Função e Subfunção (Em milhões de reais)

ANO	Assistência Social (função) R\$ + (%)	Assistência Comunitária ²⁴ R\$ + (%)	Assistência ao Portador de Deficiência R\$ + (%)	Assistência ao idoso R\$ + (%)	Assistência à Criança e ao adolescente ²⁵ (R\$ + %)
2016	104,6 bi (4,41%)	41,0 bi (1,73%)	35,2 bi (1,48%)	27,5 bi (1,16%)	61,7 mi (0,003%)
2017	150,9 bi (4,46%)	40,1 bi (1,68%)	37,0 bi (1,55%)	28,6 bi (1,20%)	290,3 mi (0,012%)
2018	104,7 bi (4,2%)	39,8 bi (1,6 %)	36,7 bi (1,47%)	28,1 bi (1,13%)	491,8 mi (0,020%)

Fonte: Siga Brasil (2021). Elaborado pela autora. Valores indexados pelo IPCA – Novembro – 2021.

A tabela 7 revela que a participação da Função Assistência Social, em valores e porcentagem, no Orçamento Geral da União, não atingiu no período analisado o percentual de 5%. Aos gastos da Subfunção Assistência Comunitária, que no período de 2016 a 2018, voltaram-se para os Programas de Inclusão Social por meio do Programa Bolsa-Família, CadÚnico e da articulação das Políticas Sociais; para a Consolidação do SUAS, através dos Serviços de Proteção Social Básica (Programa Brasil Sem Miséria), como também, a Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade; Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar por meio da inclusão produtiva rural (Programa Brasil sem Miséria); Programa de Segurança Alimentar e Nutricional por meio da distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos, não representou nem 2% do orçamento geral da União, no período.

No que diz respeito as Subfunções Assistência ao Portador de Deficiência e ao Idoso, ambas com execução orçamentária divergentes, executando no período de 2016 a 2018, o montante de R\$108,9 bi e R\$84,2 bi, respectivamente. A Subfunção Assistência ao Portador de Deficiência, no período analisado, apresentou uma redução de 0,81% em sua execução, enquanto a Subfunção Assistência ao Idoso apresentou uma pequena elevação de 2,14%. Ressalta-se que entre os anos de 2017 e 2018, a referida Subfunção apresentou um valor menor da sua arrecadação, atingindo 1,75% a menos no seu orçamento.

²⁴ Destinação de recursos para as ações da Proteção Social Básica.

²⁵ Destinação dos recursos para as ações da Proteção Social Especial.

A menor parcela se encontra com a Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, apresentando em 2016 R\$ 61,7 milhões (0,003%) do Orçamento da União, desestruturando, assim, os programas, projetos e serviços voltados para as crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados, como também, contribuindo para a descontinuidade dos serviços e rede de proteção e prevenção aos sujeitos assistidos. Contudo, em 2017 e 2018 o orçamento da referida subfunção apresentou os montantes de R\$ 290,3 milhões e R\$ 491,8 milhões de reais, representando 0,012% e 0,020% dos recursos da Função Assistência Social, devido a implantação do Programa Criança Feliz, como veremos posteriormente.

O contingenciamento da Função 8 – Assistência Social tornou-se evidente nos anos de 2017 com o bloqueio de R\$ 1,2 bilhões destinado para as ações desta política, correspondendo a 27,78 % do recurso passível de bloqueio e 1,10% do recurso autorizado de acordo com a tabela 08.

Tabela 08 - Contingenciamento da Função 8 Assistência Social* (Em bilhões de reais)

Ano	Passível de Contingenciamento R\$	(%) das despesas autorizadas	Contingenciado R\$	(%) do passível	(%) do autorizado
2017	4,2 bi	3,96	1,2 bi	27,78	1,10
2018	3,8 bi	3,5	16,2 mi	0,42	0,02

Fonte: Siga Brasil (2021). Elaborado pela autora. Valores indexados pelo IPCA – Novembro – 2021.

A tabela 09 demonstra os recursos que foram direcionados para a Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, como também, os recursos que foram destinados ao pagamento dos benefícios de transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, obedecendo a Lei nº 10.836 de 2004, responsável pela criação do Programa Bolsa-Família. Ao analisarmos o valor pago da Subfunção Assistência Comunitária percebemos que no período entre 2016 a 2018, há uma progressiva redução dos recursos, apontando que no ano de 2016 o valor executado foi de R\$ 41,0 bilhões; em 2017, de R\$40,1 bilhões e; em 2018, de 39,8 bilhões.

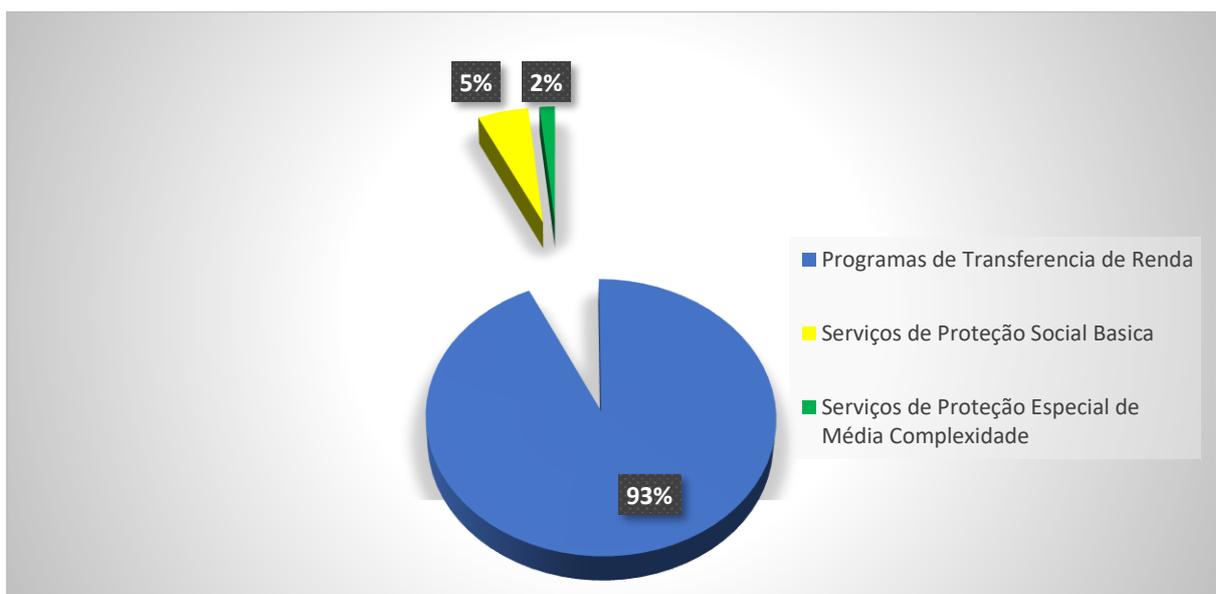
Tabela 09 - Execução Orçamentária da Subfunção Assistência Comunitária – Em bilhões R\$

Ano	Planejado (autorizado)	Comprometido (Empenhado)	Executado	Pago (Pago + RP pago)	Recursos Contingenciados
2016	43,3	42,0	41,4	41,0	-
2017	42,8	41,9	41,4	40,1	1,1 bi
2018	41,3	41,1	40,4	39,8	45,2 mi

Fonte: Siga Brasil (2021). Elaborado pela autora. Valores indexados pelo IPCA – Novembro – 2021.

Boschetti (2011) sinaliza que os recursos destinados para a execução da Função Assistência Social estão sendo destinados para outros programas assistenciais que não fazem parte do SUAS. Dentre esses recursos, aqueles que são pagos os benefícios de transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, seguindo a Lei 10.836/2004, que trata da instituição do Programa Bolsa-família que, por sua vez, executou 93%, enquanto os Serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial executaram apenas 5% e 2% dos recursos, respectivamente, como aponta o Gráfico 4 abaixo.

GRÁFICO 4 – Execução Orçamentária da Subfunção Assistência Comunitária – 2016 a 2018 (Em bilhões de reais)



Fonte: Siga Brasil (2021). Valores indexados pelo IPCA – Novembro – 2021. Elaborado pela autora.

Em conformidade com os dados apresentados na tabela 09, uma tendência apresentada é a de estagnação e de redução dos recursos, pois nos anos de 2016 e 2017, o valor executado para a referida subfunção foi de R\$ 41,4 bilhões, enquanto no ano de 2018, o valor executado foi de R\$ 40,4 bilhões, sofrendo uma redução de 2,42%, ratificando o processo de contingenciamento estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

A tabela 10, apresenta os recursos autorizados para execução dos serviços que foram contingenciados, demonstrando que os recursos passíveis de contingenciamento foram no valor de R\$ 5,9 bilhões em 2017, havendo um bloqueio orçamentário no referido ano do montante de R\$ 1,1 bilhão e em 2018, de R\$ 45,2 milhões.

Tabela 10 - Contingenciamento da Subfunção Assistência Comunitária – Proteção Social Básica (Em milhões de reais)

Ano	Passível de Contingenciamento	(%) das despesas autorizadas	Contingenciado	(%) do passível	(%) do autorizado
2017	5,9 bi	13,77	1,1bi	18,03	2,48
2018	3,9 bi	9,52	45,2 mi	1,16	0,11

Fonte: Siga Brasil (2021). Valores indexados pelo IPCA – Novembro – 2021. Elaborado pela autora.

Boschetti (2021, p. 31) destaca que dada a continuidade dessa tendência,

estas ações morrerão por asfixia, sem os recursos imprescindíveis, tanto para a realização dos serviços, como para a manutenção, melhoria e expansão da rede Suas. Sabemos que, sem estrutura adequada de financiamento, não há como assegurar a garantia de direitos com qualidade, o que pode levar ao aniquilamento do Suas por inanição, ou seja, debilidade por falta de investimento.

Na atual conjuntura, há um expressivo crescimento da demanda e uma restrição do atendimento devido ao desfinanciamento, contribuindo para reafirmação dos três princípios de base neoliberal: fragmentação, focalização da pobreza e a seletividade. E é dessa política focalizada e seletiva que surgem os programas paralelos ao SUAS, repercutindo contraditoriamente nas condições de vida dos usuários da Assistência Social que se encontram em situações de vulnerabilidade

social, econômica e política, como aponta Bezerra (2019), a exemplo do “Programa Criança Feliz”.

O referido programa foi criado pelo Decreto nº 8869/2016 e alterado pelo Decreto nº 9.579/2018, baseado no Programa Primeira Infância Melhor (PIM), do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e promovido pela Secretaria de Saúde, desde 2006, quando se tornou lei. A perspectiva é baseada na neurociência, com atividades desenvolvidas a partir da ludicidade que promovam o desenvolvimento motor, cognitivo, sensorial e comunicativo das crianças em sua fase de crescimento.

Por sua vez, a proposta do Ministro de Desenvolvimento Social Osmar Terra foi a de realizar a transferência do programa da área da saúde e ampliar o atendimento para a Assistência Social, como se o público da política de saúde não fosse o mesmo da assistência social, configurando uma elevação no atendimento das demandas assistenciais. Desta forma, percebe-se que a política de Assistência Social desde o seu reconhecimento como política da Seguridade Social vem passando por diversas alterações e superposições de ações.

Diante disso, o Programa Criança Feliz foi inserido no SUAS, a partir da Resolução CNAS nº 19, de 24 de novembro de 2016, que tem por finalidade “qualificar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias público-alvo do programa, promovendo o fortalecimento de vínculos familiares, entre o cuidador, em sua maioria do sexo feminino, e a criança, fortalecendo as ações de caráter intersetorial no atendimento as famílias” (BRASIL, 2016).

A criação por decreto do Programa “Criança Feliz”, [...], não pode ser menosprezada. Financiado pela Função Assistência Social (Função 08), sua organização corre por fora da Loas e do FNAS e reitera o que há de mais atrasado no assistencialismo. De concepção autocrática, ignora totalmente as diretrizes da Loas, a tipificação de serviços do Suas e os mecanismos democráticos de controle social, como os Conselhos e Conferências. Além de retomar o primeiro-damismo, favorece o machismo e o patriarcado, ao responsabilizar as famílias pobres (na prática, majoritariamente mulheres) pelo cuidado das crianças na primeira infância [...]. Também restaura práticas filantrópicas na Assistência Social, ao mobilizar voluntariado e primeiras-damas estaduais e municipais em sua gestão, aos moldes dos extintos LBA e Pronav (Programa Nacional do Voluntariado) (BOSCHETTI, 2021, p. 24).

Nesse sentido, faz necessário o seguinte questionamento do Programa “Criança Feliz”: Qual a propositura da implantação do referido Programa, os impactos que o mesmo pode trazer no orçamento do SUAS? Tendo em vista que a institucionalização do referido Programa, em meio a inúmeras tentativas de

desmontes das políticas de Seguridade Social, principalmente, da própria Assistência Social e Educação, apresenta-se como uma forma de “ajuda” e culpabilização das famílias diante da forma do “cuidar” no que diz respeito ao desenvolvimento infantil, por parte do governo, no atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade, tirando a responsabilidade do Estado em garantir o acesso aos mínimos sociais necessários a sobrevivência dessas famílias.

Para que uma criança tenha seus direitos garantidos e “seja feliz” é necessário a oferta de políticas universais, ofertando-lhe todo o sistema de garantia de direitos, como: assistência social, educação, saúde, trabalho, habitação, previdência e alimentação nutricional de qualidade. Todavia, o que é visto é a regressão desses direitos, redução do acesso aos mínimos necessários para o desenvolvimento infantil e familiar. Enquanto o programa é implementado, recursos financeiros são lhes repassado, contrapondo-se a outras políticas que estão sendo sucateadas e fragmentadas, devido aos contingenciamentos derivados da EC nº 95/2016.

Em que consiste o financiamento do PCF? O financiamento do PCF é oriundo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que tem por finalidade repassar os recursos aos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais da política de Assistência Social, prevista na LOAS, para Estados, Municípios e Distrito Federal como indica a Instrução Operacional, nº 01, de 05 de Maio de 2017, que designa aos Estados, DF e Municípios a realizarem uma previsão orçamentária para a realização das despesas do PCF, incorporando tanto os recursos federais quanto as fontes próprias de cada município, em suas leis orçamentárias.

A Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente que destina os recursos para as ações do Programa Criança Feliz e Proteção Social Especial teve uma elevação dos seus recursos em 2018 de R\$ 598,2 milhões comparados aos anos de 2016 e 2017 que apresentavam R\$ 101,9 milhões e R\$ 388,2 milhões respectivamente, como apresenta a tabela 11. Contudo, foram pagos o montante em 2016 de R\$ 61,7 milhões, em 2017 de R\$ 290,3 milhões e em 2018 de 491,8 milhões, representando um aumento entre os anos de 2016 a 2018 de 87,46%.

Tabela 11 - Execução Orçamentária da Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente – 2016 a 2018 - (Em milhões de reais)

Ano	Planejado (autorizado)	Comprometido (Empenhado)	Executado	Pago (Pago + RP pago)
2016	101,9	69,2	68,7	61,7
2017	388,2	317,5	317,3	290,3
2018	598,2	571,7	571,4	491,8

Fonte: Siga Brasil (2021). Elaboração própria.

Os recursos do PCF são utilizados para folha de pagamento da equipe profissional, incluindo os visitantes sociais e estagiários, caso sejam necessários ou haja abertura a promoção de formação profissional dentro do programa, como também, na compra de mobiliário, materiais didáticos e de expediente. Os valores repassados para cada município estão em conformidade com a quantidade de visitas registradas no sistema por famílias atendidas no mês, seguindo os atendimentos periódicos: crianças de 0 a 03 anos, beneficiárias do Bolsa-família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC): 04 (quatro) visitas/mês; Crianças beneficiárias do BPC: 02 (duas) visitas/mês e; Gestantes: 01 (uma) visita mensal. O valor de cada visita é de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais), que são repassados aos municípios no mês subsequente para suprir o atendimento das despesas com o PCF.

A criação do Programa Criança Feliz (PCF)²⁶ além de ratificar o primeiro-Damismo, ao nomear a primeira-dama Marcela Temer, como “embaixadora” do referido programa, reforçou a perspectiva do familismo no interior da política de Assistência Social, desresponsabilizando o Estado na garantia de ofertar Proteção Social as famílias, utilizando-se de uma troca de favores entre o visitador (profissional

²⁶ O PCF objetiva o atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade e gestantes, beneficiárias do bolsa-família. O público-alvo, são pessoas em situação de pobreza, já cadastradas, em sua maioria, nos equipamentos – CRAS e CREAS – da política de Assistência Social. De acordo com Ministro Osmar Terra (2017), o programa seria inicialmente uma forma de acompanhamento das famílias que já faziam parte do CadÚnico/Bolsa-família, dos quais os dados seriam cruzados com os demais sistemas do governo, para verificar possíveis fraudes no recebimento dos benefícios assistenciais e de transferência de renda, inclusive os benefícios previdenciários. É perceptível a tentativa diante da criação do programa de fiscalizar o usufruto dos benefícios, como também, a de responsabilizar o indivíduo, nesse caso, as mães, pelo desenvolvimento integral do seu filho, seja ele responsivo ou não, não analisando o contexto social, cultural e econômico das famílias que serão atendidas.

de Ensino Médio ou com formação de nível Superior) e o Usuário da Assistência Social/Beneficiário do Bolsa Família, inscrito efetivamente no CadÚnico.

Bezerra (2019) aponta que várias instituições de cunho filantrópico, voluntário e organizações internacionais são parceiros do PCF, a exemplo da UNICEF Brasil, PNUD Brasil, Cátedra Instituto Ayrton Senna, Fundação Itaú, Instituto Alfa e Beta (IAB), retomando o cariz filantrópico, clientelista, caritativo e assistencialista para a referida política social, corroborando com os ideais das organizações multilateral.

Destarte, é notório os impactos do Novo Regime Fiscal no financiamento do SUAS, que vem reduzindo ainda mais os recursos destinados a esse sistema. Sendo assim, buscaremos, no próximo capítulo, a partir destes elementos, analisar o impacto do Novo Regime Fiscal no financiamento da política de Assistência Social no município de Campina Grande.

**CAPITULO IV - ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPINA
GRANDE/PB: composição e execução financeira do Fundo Municipal de
Assistência Social (FMAS) no período de 2016 a 2018**

4. ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB: composição e execução financeira do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) no período de 2016 a 2018

Este capítulo tem por finalidade apresentar os dados da pesquisa realizada acerca das inflexões da intensificação do ajuste fiscal na composição e execução do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). No primeiro momento, partimos de uma breve apresentação do município de Campina Grande/PB, dos seus indicadores sociais e econômicos. No segundo momento, demonstramos o funcionamento do Orçamento Geral do Município. E por fim, apresentamos a política de Assistência Social no município de Campina Grande/PB através da ótica do FMAS.

4.1. O município de Campina Grande/PB: breves considerações

O município de Campina Grande, nos primórdios de sua institucionalização, era uma aldeia regida pelos Índios Cariris, situada entre o Alto Sertão e a Zona Litorânea, com terras propícias ao cultivo da mandioca, milho e outros cereais. No decorrer do tempo, a aldeia transformou-se em um povoado passando a ter a titulação de *freguesia* em 1769, sob a denominação de Nossa Senhora da Conceição. Em 1790, tornou-se Vila, passando a ser chamada de Vila Nova da Rainha. Em 1864, essa denominação é modificada sendo reconhecida como cidade e sede do Município de Campina Grande/PB, por meio da Lei Provincial nº 127, de 11 de outubro de 1864. Nos anos de 1888, Campina Grande possuía aproximadamente 4.000 (quatro mil) habitantes, sendo considerada uma das cidades mais populosas e em progresso do Estado Paraíba, como aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021).

De acordo com a base de dados do IBGE (2021), o município possui uma área territorial de 591.685km², contando com aproximadamente 413.830 mil habitantes, tornando-se a segunda cidade mais populosa do Estado da Paraíba. Localizada na região do agreste paraibano, dispendo de 05 (cinco) distritos municipais: Galante, São José da Mata, Catolé, Santa Terezinha e Marinho.

O município de Campina Grande/PB apresentou um crescimento populacional entre os anos de 2010 a 2018 de aproximadamente 0,18% ao ano, apontando que 40,7% da população encontra-se em situação de pobreza, tendo uma renda per capita em média de R\$ 154,60²⁷ (Banco do Nordeste do Brasil, 2019). Outro dado importante está relacionado a renda apropriada pelos 20% mais pobres do município, equivalente a 3,1%, contrapondo-se a renda dos 20% mais ricos de aproximadamente 62,9% (BRASIL, 2019), revelando uma significativa concentração de renda no município, onde buscam na Assistência Social um meio de “solucionar” o problema imediato causado pela agudização das expressões da ‘questão social’.

Entre o período de 2010 e 2016, a Paraíba apresentou R\$ 59.089 milhões do Produto Interno Bruto (PIB)²⁸, sendo que Campina Grande/PB contribuiu com o equivalente a R\$ 8.373 milhões, correspondente a 14,17% do PIB do Estado (BRASIL, 2019). Nesse sentido, de acordo com o IBGE (2021) o PIB per capita²⁹, calculado a partir da divisão do resultado do PIB e o número de habitantes do município, no período de 2016 a 2018 foi de R\$ 20.536 mil, em 2016, R\$ 21.080 mil em 2017 R\$ e 22.583 mil, em 2018.

No tocante ao emprego, segundo o IBGE, os vínculos empregatícios formais no ano de 2017, no referido município, foram de 101.281 postos de trabalho, tendo como valor médio de remuneração R\$ 2.269,52, enquanto os tipos de vínculos informais foi de 16.678 e a renda média de trabalho foi de R\$ 2.148,47 (idem, 2019). No ano de 2019, a população economicamente ativa do município foi de 110.336 pessoas,

o salário médio mensal era de 2.1 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 26,9%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 5 de 223 e 3 de 223, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 1530 de 5570 e 712 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 39,5% da população nessas condições, o que o colocava na posição 220 de 223

dentre as cidades do estado e na posição 2810 de 5570 dentre as cidades do Brasil (BRASIL, 2021).

²⁷ De acordo com os dados do Censo 2010/IBGE (BRASIL, 2010), essa renda per capita refere-se aos valores iguais ou inferior a R\$ 255,00 mensais. Base de cálculo valor do salário mínimo na época.

²⁸ O PIB é o indicador de todos os bens e serviços finais produzidos, podendo relacioná-lo com a taxa de emprego e desemprego do país, estados ou municípios, como aponta o IBGE (2021).

²⁹ De acordo com o IBGE (2021) O PIB per capita tem por objetivo apresentar uma determinada dimensão da qualidade de vida da população.

Diante da crise atual que assola o país, mantém a persistência do desemprego e a dificuldade de reinserção no mercado de trabalho de todos os trabalhadores, pois períodos curtos de crescimento da economia são insuficientes para que isso ocorra, corroborando para uma agudização das expressões da questão social.

Um dado importante para a nossa análise é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que de acordo com o IBGE (2021), o município de Campina Grande apresentou em 2010 o indicativo de 0,720. O referido índice é uma medida que utiliza três indicadores do desenvolvimento humano: Longevidade, educação e renda, tendo como índice de classificação os valores 0 e 1 que, por sua vez, quanto mais próximo do 1, mais desenvolvimento o município apresenta, como aponta a PNUD Brasil (2021).

Em relação a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), segundo o Boletim Epidemiológico N° 37, (2021), elaborado pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, o Brasil apresentou entre os anos de 1990 até 2015, um declínio chegando ao patamar de 13,3 óbitos por Nascidos Vivos (NV). Contudo, no ano subsequente (2016) a TMI teve uma elevação passando de 13,3 óbitos vivos por NV, porem, nos anos de 2017 a 2019, a TMI voltou ao índice de 13,3 óbitos vivos por NV. No Estado da Paraíba a TMI apresentou entre os anos de 2016 a 2018 uma média de 14,7 mortes por nascidos vivos. Em relação ao município de Campina Grande, este indicador apresentou, no mesmo período, a taxa de 13,3 óbitos por nascidos vivos, demonstrando que o município segue um padrão de TMI equivalente à do país, decorrente da falta de saneamento básico, do acometimento de cardiopatias congênitas, da não realização de um pré-Natal de qualidade, entre outras causas consideradas evitáveis por parte do serviço público.

Feita essa breve apresentação de alguns indicadores sociais do município, abordaremos, no próximo item, a análise do Orçamento Geral do município de Campina Grande, para podermos situar a tendencia do orçamento e financiamento do SUAS (FMAS) no orçamento geral da prefeitura.

4.2. Orçamento Geral do município de Campina Grande/PB

De acordo com Salvador (2010), o orçamento público é a principal peça técnica e política para se entender e analisar o destino do fundo público, partindo da estruturação contábil, perpassando pelas descobertas e interesses diante da apropriação dos recursos públicos, bem como os gastos orçamentários realizados por cada ente federado. Sendo assim, os estudos que versam sobre orçamento e financiamento público, podem revelar as prioridades do fundo público nas três esferas de governo, num determinado contexto. Sendo assim, é relevante analisar o Orçamento Geral do município de Campina Grande/PB, para que possamos analisar as suas receitas e despesas, identificando a distribuição de recursos para as diversas políticas sociais e particularmente para a Política de Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988 unificou e reordenou institucionalmente, no campo das finanças, o orçamento público. Este processo ocorreu a partir da implementação do planejamento orçamentário e aplicabilidade do orçamento propriamente dito a partir de três peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com o Art. 165, Seção “Dos Orçamentos”,

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as 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 (BRASIL, 1988).

Segundo Salvador (2010), apenas os programas previstos no Plano Plurianual (PPA) podem receber os recursos orçamentários ou possuir uma prioridade na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo a partir desse planejamento que as ações dos programas são estabelecidas, demonstrando os objetivos, metas, recursos e unidades orçamentárias para a sua aplicabilidade. Sendo assim, Salvador (2010) destaca que:

[...], o PPA define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) pelo período de quatro anos. O PPA é um mecanismo interessante criado na CF de 1988 que deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano da gestão seguinte. Esse procedimento tem por objetivo assegurar a continuidade das políticas públicas nas mudanças de governos.

Outra peça inovadora estabelecida na Constituição Federal é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que de acordo com o § 2º do Art. 165³⁰,

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

A LDO pode ser vista como uma antecipação do orçamento a ser utilizado, as prioridades e diretrizes a serem estabelecidas para o exercício financeiro subsequente, ordenando a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento. Segundo Salvador (2010), a LDO estipula os limites utilizados para o refinanciamento, pagamento e amortização dos juros e encargos da dívida pública dos entes federados, incluindo os municípios, estabelecendo as metas do superavit primário. De acordo com a LRF (LC Nº 101/2000), a LDO atenderá o que está estipulado na Carta Magna, como também, disporá sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho,
- c) [...];
- d) [...].
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (BRASIL, 2000).

Além do PPA e da LDO, a CF/1988 também estabeleceu a Lei Orçamentária Anual (LOA), configurando em um instrumento que o Poder Público utiliza para prevê a arrecadação de receitas e a fixação das despesas no período de 01 (um) ano. De acordo com Mendes (2012), a LOA é o orçamento propriamente dito, devendo ser liberada, em caráter de exceção, a autorização dos créditos suplementares e as operações de créditos, como também, a antecipação das receitas orçamentárias. Segundo o autor, a LOA compreende tanto o orçamento fiscal, da seguridade social quanto de investimentos das estatais. Segundo a CF/1988, Art. 165:

³⁰ A Emenda Constitucional Nº 109, de 2021, alterou o Art. 165 § 2º da Constituição Federal trazendo como ato normativo a seguinte redação: A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - [...];

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Contudo, o orçamento público não se resume a peças técnicas e formais ou apenas a um instrumento de planejamento, ele se configura também como uma peça política, com base em negociações políticas no que diz respeito ao financiamento do Estado, pois “registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos” (TEIXEIRA E SALVADOR, 2014, p. 17).

Sendo assim, o município de Campina Grande/PB seguindo as orientações estabelecidas em atos normativos constitucionais estabeleceu entre os períodos de 2016 a 2018, suas Diretrizes Orçamentárias para exercícios posteriores, compreendendo as metas e prioridades da administração pública, a orientação para a elaboração da Lei Orçamentária e as alterações na legislação tributária.

De acordo com a Leis de Diretrizes Orçamentárias do Município³¹ em seu art.2, o Orçamento abrangerá para o exercício financeiro correspondente, o orçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta. A LDO municipal enfatiza que o orçamento é um meio de descentralização administrativa e de delegação de competências, como uma forma de autorizar as ações de responsabilidades setoriais.

A tabela 14 mostra o planejamento do ciclo orçamentário do município de Campina Grande, levando em conta os 02 (dois) Planos Plurianuais elaborados em 2014 a 2017 e 2018 a 2021, tendo em vista que, o período de estudo (2016 a 2018) abrange esses dois ciclos orçamentários.

³¹ A cada ano de referência é promulgada a Lei de Diretrizes Orçamentária do Município para os anos subsequentes seguindo o que é estabelecido na Carta Magna de 1988. Ver as leis municipais: Lei 6.049/2015; Lei 6.454/2016 e Lei 6.631/2017.

Tabela 12 – Receitas previstas no PPA e Despesa executada no período de 2016 a 2018 (R\$ milhões), no município de Campina Grande -PB

	2016 (C)	2017 (D)	2018 (E)	(%) (E/D)
RECEITA PREVISTA	1.032.877,040	1.089.679,80	999.483,000	- 8,2
DESPESA EXECUTADA	1.029.290,040	1.085.895,515	816.355.508,70	- 24,82

Fonte: Portal de transparência da Prefeitura de Campina Grande/PB (2021).

A tabela 12 revela que o orçamento municipal apresentou uma perda significativa tanto na arrecadação das receitas quanto na execução das suas despesas no ano de 2018 comparado a 2017. Como veremos posteriormente, essa perda de 8,2% nas receitas previstas do orçamento municipal é o reflexo das medidas de ajuste fiscal estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

De acordo com o panorama apresentado pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP, 2018), as áreas sociais ocuparam a maior parcela do orçamento dos Municípios. A partir dos anos de 2016, as maiores arrecadações das receitas municipais tiveram um determinado acréscimo devido a aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 84/2014, que estabeleceu o aumento de 1% da parcela do Imposto de Renda (IR) e do IPI destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), fixando 0,5% para o exercício de 2015 e 1% para o ano de 2016, sendo transferidos aos municípios em cota única no mês de julho de cada ano. Contudo, as receitas advindas das receitas estaduais, como o ICMS³², ISS³³ e ITBI³⁴ tiveram perdas significativas nos orçamentos municipais entre o período de 2016 a 2018.

Os recursos adicionais arrecadados tanto da EC nº 84/2014 e da Lei nº 13.254, de 13 de novembro de 2016, contribuíram para um incremento do FPM, principal transferência da União para os municípios, chegando ao valor de R\$ 99,72 bilhões, como aponta a FNP (2018). Os recursos provenientes da Lei 13.254, de 13 de

³² Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

³³ Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

³⁴ Imposto sobre a Transmissão de Bens e Imóveis Inter-Vivos.

novembro de 2016³⁵, conhecida como “Lei da Repatriação” (RERCT), são compartilhados com os Estados e Municípios, sendo direcionados ao FPE e FPM. Esses recursos são oriundos

declaração voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais, remetidos ou mantidos no exterior, ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, conforme a legislação cambial ou tributária, nos termos e condições desta Lei (BRASIL, 2016).

De acordo com os dados do Portal Brasil do Governo Federal (2021), com aplicabilidade da RERCT, foram regularizadas cerca de R\$ 169,94 bilhões, destes a Receita Federal arrecadou R\$ 46,8 bilhões em impostos e multas, transferindo, assim, R\$ 11 bilhões ao FPM, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os principais itens que formam o orçamento público municipal estão divididos em: **Receitas Correntes**, através da transferência dos recursos provenientes do ICMS, IPVA, FPM, transferências do SUS; Receitas Tributárias próprias, que contam com os recursos advindos do ISS, IPTU, ITBI, Taxas, Cosip e outras receitas correntes; como também, das Receitas de Capital advindas das transferências da União, dos Estados, das Operações de Créditos e de outras receitas. Sendo assim, a tabela 13 aponta o quadro geral das Receitas e Despesas totais do município de Campina Grande/PB, conforme o SAGRES/TCE/PB/Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB (2021).

³⁵ A Lei de Repatriação dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País

Tabela 13 – Principais Receitas do Orçamento do Município de Campina Grande/PB no período de 2016 a 2018 (em milhões R\$ - média do IPCA)

	2016	2017	2018
RECEITA TOTAL	895.988.015,63	828.513.771,61	877.746.831,04
ICMS	174.918,8	186.891,8	195.222,4
IPVA	25.690,6	26.731,0	29.257,5
FPM	104.501,2	92.309,4	98.516,5
Receitas Tributárias			
ISS	45.893,4	48.432,5	49.932,3
IPTU	13.562,9	18.143,0	28.818,6
ITBI	8.422,4	10.253,9	8.559,9
Taxas	9.710,3	8.748,7	7.825,1

Fonte: SAGRES/TCE/PB/Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB (2021). Elaborado pela autora.

Na tabela 13, demonstra algumas das principais receitas do município são oriundas tanto do ICMS³⁶ (Receitas correntes) quanto do ISS³⁷ (Receitas tributárias). Logo, a receita municipal entre os anos de 2016 a 2018 arrecadada foi de R\$ 2.602.248.618,28 bilhões. A receita arrecada do ICMS (R\$ 557.033,000 milhões) e do ISS (R\$ 144.258,2 mil), representaram apenas 21% e 5% da receita total do município, respectivamente. Nota-se que, no ano de 2017 apresentou uma queda na arrecadação total da receita municipal de 11,47%, decorrente da crise econômica estabelecida no país e das medidas de intensificação do ajuste fiscal. A receita de 2018 foi inferior à de 2016, apresentando um declínio de 2,04% na arrecadação orçamentaria do período. Essa realidade fica mais evidente quando analisamos as

³⁶ ICMS é o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços. De acordo com a Lei Complementar n° 63, de 11 de janeiro de 1990, os municípios recebem 25% do montante de arrecadação do referido imposto.

³⁷ O ISS é previsto no Art. 156 da CF/88 e é regulado em território nacional pela Lei Complementar n° 116 de 2003. Em 2020, foi sancionada a nível federal a Lei Complementar n° 175, mudando as regras e estipulando que o ISS deve ser recolhido no município onde o contribuinte reside e não mais na sede do prestador.

despesas da prefeitura municipal de Campina Grande por função, como apresentadas na tabela 14.

TABELA 14 – Despesa Executada no Município de Campina Grande/PB por função – período 2016 a 2018 (R\$ milhões)

CÓD.	FUNÇÃO	2016	2017	2018
01	Legislativa	18.855.676,35	21.886.912,59	20.686.970,25
04	Administração	132.406.587,79	137.850.238,05	149.708.839,71
08	Assistência Social	13.445.926,78	12.301.492,49	13.536.324,39
09	Previdência Social	80.270.395,00	96.941.621,76	102.916.74559
10	Saúde	286.876.330,88	300.499.015,87	315.395.476,87
11	Trabalho	577.793,85	75.964,64	80.292,17
12	Educação	151.457.966,33	180.725.562,50	185.844.652,24
13	Cultura	372.360,92	341.836,08	490.610,15
14	Direito da Cidadania	3.332.683,28	986.142,51	799.144,48
15	Urbanismo	52.041.721,26	70.966.935,99	60.535.533,73
16	Habitação	1.425.740,21	1.028.128,59	1.282.989,26
18	Gestão Ambiental	23.687.408,31	23.006.350,27	25.505.697/92
20	Agricultura	1.108.064,11	1.301.282,55	650.135,60
23	Comercio e Serviços	10.058.319,66	6.298.093,69	5.642.057,06
27	Desporto e Lazer	2.492.235,08	3.063.475,39	4.157.553,11
28	Encargos Especiais	14.875.328,40	35.130.425,74	29.652.442,19

Fonte: Demonstrativos Contábeis - Balanços Anuais – Portal de Transparência Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB (2021). Elaborado pela autora.

As funções que tiveram maiores perdas de recursos no período estudado, na execução orçamentaria no município foram: **Assistência Social, Trabalho, Direitos da Cidadania, Agricultura, Urbanismo**. Sendo assim, a função Assistência Social (08) executou o montante de R\$12.301.492,49 milhões, em 2017, sofrendo uma perda de 8,5% em relação ao executado no ano de 2016, que foi o valor de R\$

13.445.926,78 milhões. Em 2018, a execução orçamentaria desta política cresceu apenas 0,67% em relação a 2016, com uma tendência de estagnação dos recursos.

A execução orçamentaria da função voltada para a função **Trabalho (11)**, em 2016 foi de R\$ 577.793,85 mil, enquanto 2017, executou apenas R\$ 75.964,64 mil, equivalente a uma diminuição de aproximadamente 99,86%. Para o ano de 2018 não foi diferente, a execução da função Trabalho foi de apenas R\$ 80.292,17 correspondente a uma queda de 86,10% em relação a que ano de 2016, refletindo na redução da oferta de qualificação e capacitação profissional da classe trabalhadora do município.

A execução da função **Direitos da Cidadania (14)** também foi atingida em sua execução, contando em 2016 com o montante de R\$ 3.332.683,28 milhões e em 2017 com cerca de R\$ 986.142,51 mil, configurando uma diminuição de R\$ 70,41%. Essa redução impacta diretamente nas ações e programas que viabilizem os direitos individuais, coletivos e difusos, como: transporte coletivo, Procon, meio ambiente, entre outros. Em 2018, a execução orçamentaria correspondeu a R\$799.144,48 mil, apontando uma continuidade na perda e recursos, pois permaneceu regredindo consideravelmente comparado ao ano de 2017 que, executou o montante de R\$ 986.142,51 mil, representado uma queda 18,96%.

Em relação ao orçamento destinado para execução das ações da **Agricultura (20)** também sofreu severa redução de 50,03% no ano de 2018, cujo montante foi de apenas R\$ 650.135,60, comparado a 2017, que executou R\$1.301.282,55 milhões destinados aos Recursos Hídricos e Extensão Rural. Esses recursos são utilizados na abertura de açudes, poços artesanais e distribuição de Água por carro pipa na Zona Rural do Município. Contudo, os recursos executados desta pasta foram de apenas R\$ 650.135,60 mil, equivalente a 49,96%. As ações da função **Urbanismo (15)** também sofreu redução em sua execução orçamentaria apresentando um montante de R\$ 60.535.533,73 milhões. Esses recursos são destinados para as ações de infraestrutura e serviços urbanos no município.

Uma das despesas que nos chamam atenção é a direcionada para a função **Encargos Sociais (28)**, são direcionadas para o pagamento da dívida pública, podendo ser utilizada para o refinanciamento e serviços da dívida interna e externa. As despesas executadas com o pagamento do serviço da dívida pública municipal no ano de 2016 foi de R\$14.875.328,40 milhões, no ano de 2017 foi R\$ 35.130.425,74 milhões e, em 2018 R\$ 29.652.442,19. A tabela 14 demonstra um aumento da

execução orçamentaria desta função, entre os anos de 2016 e 2017, de 236,16% e em 2018 comparado ao ano de 2016 de 199,41%, sendo a função que apresentou maior aumento na execução dos recursos em detrimento dos gastos sociais.

O que percebemos é que no período estudado tanto as receitas quanto as despesas municipais sofreram perdas significativas. O que ocorre é “dança das cadeiras” na escolha pela qual política social sofrerá com o contingenciamento dos recursos e qual gasto receberá maior recurso, afetando diretamente a população do município no que diz respeito aos seus direitos constitucionais.

4.3. A política de Assistência Social em Campina Grande

A agudização da pobreza e o aumento do desemprego vem impondo a Assistência Social um papel central no enfrentamento das expressões da questão social, utilizando-se cada vez mais de ações focalizadas, por meio de programas de transferência de renda ou de benefícios, que visam amenizar a situação em que vive a população.

A Assistência Social como política institucional não está prevista na Lei Orgânica do Município de Campina Grande/PB (LOACG), pois, essa foi promulgada em 05 de abril de 1990, antes da institucionalização da LOAS em 1993, do qual, o Capítulo II, Seção I da Seguridade Social da LOACG, não a reconhece como política de Seguridade Social, abordando-a como “atendimento social”, como aponta o Art. 154, “ é garantida a aplicabilidade de direitos voltada para as políticas de saúde, previdência social e o “*atendimento social*” para as pessoas em situação de pobreza (grifos nosso)”. Para Pereira (2004), os legisladores municipais, nesse trecho, apresentaram a Assistência Social exclusivamente como um “atendimento social”, descaracterizando-a como política pública, como as políticas de saúde e previdência social no atendimento dos usuários, pois o chamado “atendimento social” engloba o atendimento da população nas mais diversas políticas públicas.

A LOACG reconhece, na seção VIII, os direitos da família, da criança, do adolescente, do idoso, da mulher e da pessoa portadora de deficiência, previstas na CF/1988, no entanto não reconhece a assistência social como política de seguridade social. Não aborda também a institucionalização ou a criação dos órgãos previstos na CF/88 e na LOAS, como o Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social.

Em 1993, o município de Campina Grande cria o Conselho Municipal de *Bem-Estar Social*, de caráter deliberativo, em 07 de julho de 1993, através da Lei 2. 695. Contudo, o referido Conselho Municipal foi instituído apenas em 1995, através da Revogação da Lei nº 3.173, de 15 de Setembro de 1995, com a finalidade de elaborar e implementar programas e projetos de política social, no âmbito do trabalho e geração de renda, da ação comunitária e Assistência Social, administrando e fiscalizando o Fundo Municipal de Bem-Estar Social, destinado a proporcionar apoio e suporte financeiro à implementação da política social do município, na promoção dos setores excluídos e carentes da zona rural e urbana, incluindo a promoção dos direitos dos portadores de deficiência e dos idosos (BRASIL, 1995).

O gerenciamento do Fundo Municipal de Bem-Estar Social ficava diretamente subordinado à Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETRAS), por meio de conta bancária direcionada para essa finalidade, constituindo-se em receitas do referido fundo: as dotações orçamentárias próprias; as doações, contribuições e auxílios de terceiros; os recursos financeiros oriundos do Governo Federal e de outros órgãos públicos e/ou organismos nacionais e internacionais recebidos diretamente ou por meio de convênios. Destaca-se, aqui, que este Fundo não estava previsto na CF/88 e suas fontes muito difusas, sem nenhuma garantia legal.

Somente em 27 de dezembro de 1995, portanto 02 (dois) anos após a aprovação da LOAS, por meio da Lei 3.232, é criado o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), como também, o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), extinguindo o Conselho de Bem-Estar Social e o seu respectivo Fundo. Essas alterações são devidas às exigências previstas na LOAS. De acordo a lei supracitada, compete ao CMAS a responsabilidade de definir as prioridades da política de Assistência Social, estabelecendo as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, atuando na formulação de estratégias e execução política em questão, propondo critérios para a programação e execução financeira e orçamentária do FMAS, fiscalizando a movimentação, a aplicação e a gestão dos recursos bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados, como também, a aprovação de critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais.

O FMAS, por sua vez, “é considerado o instrumento de captação e aplicação de recursos, tendo por objetivo proporcionar recursos e meios para o financiamento das ações na área de Assistência Social” (BRASIL, 1995), constituindo-se como

receitas os recursos provenientes da transferência do Fundo Nacional e Estadual de Assistência Social; as dotações orçamentárias do município e recursos adicionais que a lei estabelecer no transcorrer de cada exercício; as doações, auxílios e contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, de organizações governamentais e não governamentais. Os recursos que o compõem serão depositados em instituições financeiras oficiais, em conta especial sob a denominação de FMAS (Idem, 1995).

Todavia, a sua regulamentação só ocorreu em 1997, por meio do Decreto nº 2.647, com o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar serviços, programas e projetos da Assistência Social, cabendo a Prefeitura Municipal de Campina Grande, por intermédio do órgão gestor da política de Assistência Social (SETRAS), administrá-lo sob orientação e controle do CMAS, integrando-se ao orçamento do município (BRASIL, 1997).

Através da Lei 3.633 de 14 de dezembro de 1998, os legisladores alteraram a Lei 2.797, de 16 de dezembro de 1993, que trata especificamente das taxas sobre serviços ou obras municipais, com o objetivo de proporcionar novas fontes de arrecadação para o FMAS, passando a base de cálculo da taxa em seu valor global dos contratos a pertencê-lo, alterando a alíquota de 1% para 1,5%, sendo obrigatório o repasse ao FMAS até o dia 30 de cada mês (Lei nº 2.797, 1998).

Em 2001, através da Lei Complementar nº 005, a organização administrativa do município é modificada, incluindo as secretarias municipais. Logo, a SETRAS é extinta, passando a ser denominada de Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), conforme o art. 22. A partir desse período, alguns Programas e Serviços da Assistência Social foram implantados e outros ampliados, “a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Agente Jovem, Núcleo de Apoio à Família (NAF), Programa Sentinela, entre outros” (PEREIRA, 2004, p. 156).

Em 2004, através das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no mês de dezembro de 2003, foi aprovada a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2004, a PNAS passa a incorporar as alterações propostas no SUAS e estabelece as proteções afiançadas: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Dentro da Proteção Social Básica é criado o Serviço de Proteção Integral à Família, substituindo o NAF, tornando-se um serviço de ação continuada da Assistência Social em todo o território

nacional, sendo financiado pelo Piso Básico Fixo e Variável (PBF)³⁸, com transferência de recursos do FNAS para o FMAS, sendo referenciado pela quantidade de famílias assistidas, observadas a classificação do porte dos municípios.

Um questionamento importante nesse processo de institucionalização da Assistência Social no município de Campina Grande/PB é o fato de que mesmo com a criação do SUAS no ano de 2003 e sua institucionalização em 2004, pela PNAS, sendo sua regulamentação legal, a nível nacional, em 2011, sob a Lei nº 12.435. Contudo, este município só regulamentou o SUAS no ano de 2018, através da Lei 6.923, de 14 de maio de 2018, considerando que a referida política tem por objetivos a proteção social, a vigilância socioassistencial, a defesa de direitos, a primazia com a responsabilidade do ente político na condução da política e centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, tendo como base o território.

A Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS (2005) concebe os Níveis e Tipos de Gestão do SUAS, logo, a Gestão da Assistência Social no Município de Campina Grande/PB classifica-se como Gestão Plena³⁹, pois “o município tem a gestão total das ações de Assistência Social financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários” (BRASIL, 2005).

A NOB SUAS (2012) alterou o modelo de Gestão da Assistência Social, aperfeiçoando o pacto federativo, definindo as competências de cada ente federado em relação ao processo de cofinanciamento das ações da Proteção Social Básica

³⁸ A NOB/SUAS 2012 prevê que a Proteção Social Básica possui dois tipos de pisos: o Piso Básico Fixo e o Piso Básico Variável. O Piso Básico Fixo destina-se ao acompanhamento e atendimento à família e seus membros, no desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, necessariamente ofertado pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, devendo se basear pelo número de famílias atendidas pelo CRAS. O Piso Básico Variável destina-se ao cofinanciamento dos serviços complementares e inerentes ao PAIF; ao atendimento de demandas específicas do território; ao cofinanciamento de outros serviços complementares que se tornem mais onerosos em razão da extensão territorial e das condições de acesso da população; ao cofinanciamento de serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS; a outras prioridades ou metas pactuadas nacionalmente. Poderá ser desdobrado para permitir o atendimento de situações ou particularidades, a partir da análise de necessidade, prioridade ou ainda em razão de dispositivos legais específicos.

³⁹ A gestão da assistência social é estabelecida de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados, entre inicial, básica e plena, e entre elas, o respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem. Nesse caso, a Gestão Plena é o Nível onde o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS, como aponta a Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005.

(PSB) e Especial (PSE), com as transferências dos recursos realizadas fundo a fundo, de forma regular e automática (BRASIL, 2012). O cofinanciamento será realizado através dos Blocos de Financiamento da PSB e PSE, destinando os recursos a Gestão do SUAS, a Gestão do Programa Bolsa Família e CadÚnico.

A gestão e organização do SUAS no município está sob a responsabilidade do órgão gestor da Assistência Social - SEMAS, garantindo as seguintes estruturas: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, Gestão do Trabalho e Educação Permanente, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial. O SUAS no município atualmente conta com 32 (trinta e dois) serviços, como apresentado no quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Serviços ofertados pelo Município de Campina Grande/PB seguindo a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais

Proteção Social	Tipificação dos Serviços Socioassistenciais	Nº de unidades no Município	Equipamentos socioassistenciais
PSB	Centro de Referência de Assistência Social	11	CRAS
PSB	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	04	SCFV
PSB	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	01	Centro de Convivência do Idoso
-	Cadastro único	01	CadÚnico
-	-	01	Espaço Cidadão
PSE	Centro de Referência Especializado de Assistência Social	03	CREAS
PSE	Abrigo Infantil	03	Casas da Esperança
PSE	Casa de Passagem Infante-Juvenil	01	Casa de Passagem
PSE	Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil	01	PETI
PSE	Serviço de Abordagem Social/Serviço para pessoas em situação de rua	01	Centro Pop
PSE	Serviço de Abordagem Social/Serviço para pessoas em situação de rua	01	Ruanda ⁴⁰
PSE	CENTRO DIA	01	Centro Dia
-		01	Sistema Nacional de Emprego
PSE	Abrigo/Acolhimento Institucional	01	Casa de Acolhimento Institucional Irma Zuleide Porto

Fonte: SEMAS – Organograma Institucional – Elaborado pela autora (2021).

A SEMAS executou no período de 2016 a 2018, R\$12.133.082,29 milhões de reais para as ações que competem ao órgão Gestor, como as Despesas com

⁴⁰ O Ruanda é um Programa Governamental criado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB cujo objetivo é de realizar ações para a retirada de crianças e adolescentes em situação de rua no município.

Equipamentos e Material permanente, Contratação por Tempo Determinado, Material de Consumo, entre outras

Tabela 15 – Despesa executada na Unidade Orçamentaria da SEMAS no período de 2016 a 2018 – em milhões de R\$.

SEMAS	2016	2017	2018
DESPESAS CORRENTES	4.631.797,54	3.702.129,03	3.799.155,72
Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	3.224.515,41	3.288.041,40	3.558.155,72
Outras despesas correntes	1.303.166,89	414.087,63	241.000,00
Despesas de Capital	104.115,24	-	-

Fonte: Demonstrativo Contábil – Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB (2021) – Elaborado pela autora.

Observa-se na tabela 15, que no período de 2016 a 2017, a execução das despesas correntes apresentou uma diminuição no período analisado de 20,07% e entre 2016 a 2018 de 17,97%. As despesas correntes são aquelas voltadas para o pagamento de Pessoal e Encargos sociais. No que diz respeito as Despesas de Capital são as despesas direcionadas para investimentos, aquisição e manutenção de máquinas, equipamentos, realização de obras, compra de imóveis próprios a serem utilizados para os serviços públicos. Sendo assim, de acordo com a referida tabela, apenas no ano de 2016, existe execução de despesa de capital no valor de R\$104.115,24 mil, não tendo execução nos anos de 2017 e 2018.

Nesse sentido, compreende-se os motivos do sucateamento dos equipamentos públicos municipais de assistência social, pois no momento que não há uma destinação e execução orçamentaria para os investimentos com construções de prédios públicos, adaptações das unidades públicas existentes, com a compra de imóveis, equipamentos eletrônicos de adaptação de acordo com a necessidade de cada serviço, a tendência é de que os programas e serviços socioassistenciais fiquem mais fragmentados e sucateados. A SEMAS, atualmente, possui uma despesa com o

aluguel⁴¹ de imóveis, moveis, equipamentos eletrônicos, transporte privado, entre outros para a efetivação dos serviços socioassistenciais.

Os equipamentos socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial do SUAS atendeu entre os anos 2016 a 2018, aproximadamente 120.639 mil pessoas em situação de pobreza ou tiveram seus direitos violados, como aponta a tabela 16.

Tabela 16 – Registro Mensal de Atendimento (RMA) do SUAS – 2016 a 2018

Ano	CRAS/PAIF		CREAS/PAEFI
	A1*	B1*	A1+
2016	30.182	295	9.007
2017	29.013	367	8.932
2018	32.522	227	10.094
TOTAL	91.717	889	28.033

Fonte: Censo SUAS – Vigilância Socioassistencial (2019) – Elaborado pela autora

A1* - Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF

B1* - Famílias em situação de Extrema Pobreza

A1+ - Total de Famílias acompanhadas pelo PAEFI

Os atendimentos e acompanhamentos realizados pelo CRAS e CREAS levam em consideração o quantitativo de unidades existentes no município de Campina Grande/PB, como referenciado no Quadro 1 de serviços socioassistenciais ofertados. Com isso, as 11 unidades do CRAS/PAIF do município realizaram entre os anos de 2016 a 2018, 91.717 mil acompanhamentos familiares levando em consideração todo o contexto de vulnerabilidade social e econômica das famílias. Estas 889 famílias se enquadraram em situação de extrema pobreza, sem moradia, alimentação, educação extremamente precária, sem emprego, com saúde deficitária, sem qualidade de vida digna. Observa-se um crescimento das demandas ao CRAS em 2018, em relação a 2016 de 7,2%, na maioria das situações da busca ativa ou busca espontânea, estão relacionadas aos Benefícios Eventuais e ao acesso aos programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais.

⁴¹ Os alugueis são realizados a partir de um processo licitatório, utilizando-se de CNPJ de terceiros para serem efetuados. Diante disso, é impossível identificar o montante de despesas executadas para essa finalidade, dificultando a análise de forma mais substantiva.

A tabela 16 também nos traz os dados de atendimentos realizados pelo CREAS/PAEFI no período de 2016 a 2018, indicando um crescimento no período de 10,7%. Esses dados demonstram o crescimento da violação dos direitos no município de Campina Grande/PB, inclui-se nesse contexto as situações de violência física, psicológica, negligência, situações de abandono, de mendicância e de situação de rua, como também, o afastamento de convivência familiar devido a aplicação de Medidas Socioeducativas, entre outras situações. É pertinente observar que, no ano de 2018, houve uma elevação no quantitativo de atendimentos às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, por meio do CREAS.

Tabela 17 – Despesas da Função e Subfunção da Assistência Social no município de Campina Grande/PB

ASSISTENCIA SOCIAL	2016	2017	2018
	13.445.926,78	12.301.492,49	13.536.324,39
Subfunção Assistência ao idoso	-	-	-
Subfunção Assistência à Pessoa com Deficiência	227.192,90	272.582,46	377.006,94
Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente	3.589.724,47	4.456.498,11	5.422.226,13
Subfunção Assistência Comunitária	8.768.212,67	7.438.433,37	7.737.091,32
Subfunção Alimentação e Nutrição	860.796,74	133.987,55	-

Fonte: Demonstrativo Contábil – Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB – Elaborado pela autora.

A tabela 17 busca demonstrar as despesas orçamentárias executadas com a função Assistência Social no que diz respeito as subfunções que compõem a referida política. O que nos chama atenção, a priori, é o fato de que não há no período de 2016 a 2018 a apresentação nos demonstrativos contábeis de execução de recursos destinados a subfunção Assistência ao Idoso no município, dando a entender de que não existiram ou existem serviços para a Pessoa Idosa, infringindo de tal forma, o Estatuto do Idoso que, por sua vez, no Art. 46, da Lei 10.741 de 01 de outubro de 2003, estabelece que o idoso deve ser atendido de forma articulada tanto das ações

governamentais quanto não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Embora haja serviços destinados a pessoa idosa no município, como o Programa Centro de Convivência do Idoso, os abrigos, a exemplo do Abrigo para idosos São Vicente de Paulo os recursos destinados a essas ações não foram contabilizadas para a subfunção Assistência ao Idoso.

As linhas de ação da política de atendimento à pessoa idosa estabelecida no referido ato normativo são:

I – políticas sociais básicas, previstas na Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994; II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem; III – serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV – serviço de identificação e localização de parentes ou responsáveis por idosos abandonados em hospitais e instituições de longa permanência; V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos; VI – mobilização da opinião pública no sentido da participação dos diversos segmentos da sociedade no atendimento do idoso (BRASIL, 2003).

A subfunção Alimentação e a Nutrição não apresenta execução no ano de 2018. Contudo, percebe-se que em 2017 a referida subfunção tem uma redução brusca no que diz respeito a sua execução, apresentando uma redução de 84,43%, equivalente a uma perda de R\$ 726.889,13 mil. Isto se dá, pela finalização do Programa de Alimentação e Nutrição que era realizado nos 02 (dois) Restaurantes Populares⁴² e nas 09 (nove) cozinhas comunitárias do Município de Campina Grande/PB que começaram a ser fechados progressivamente a partir do ano de 2013. O município possui apenas uma Cozinha Comunitária com Programa de Alimentação e Nutrição, porém, é gerida pelo Governo do Estado da Paraíba.

A subfunção Assistência Comunitária sofreu uma redução entre os anos de 2016 a 2018 de 11,76 %, destacando que no período de 2016 e 2017, esse declínio foi equivalente a 15,17%, representando o valor de R\$ 1.329.799,30 milhões nos recursos destinados as ações⁴³ de transferência de renda diretamente as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, para as ações de Proteção Social Básica e

⁴² Os Restaurantes Populares têm o objetivo de ampliar a oferta de refeições nutricionalmente adequadas, com preços acessíveis à população de baixa renda, vulnerabilizados socialmente e em situação de insegurança alimentar e nutricional. Visa também promover a alimentação adequada e saudável valorizando os hábitos alimentares regionais.

⁴³ Estas ações estão voltadas para a realização do cadastramento dos beneficiários dos programas de transferência de renda; da averiguação da condicionalidade para ser manter apto a receber o benefício; para a realização das visitas e análises das equipes técnicas do CRAS/CadÚnico/PBF; da promoção e socialização de informações acerca do benefício, entre outras.

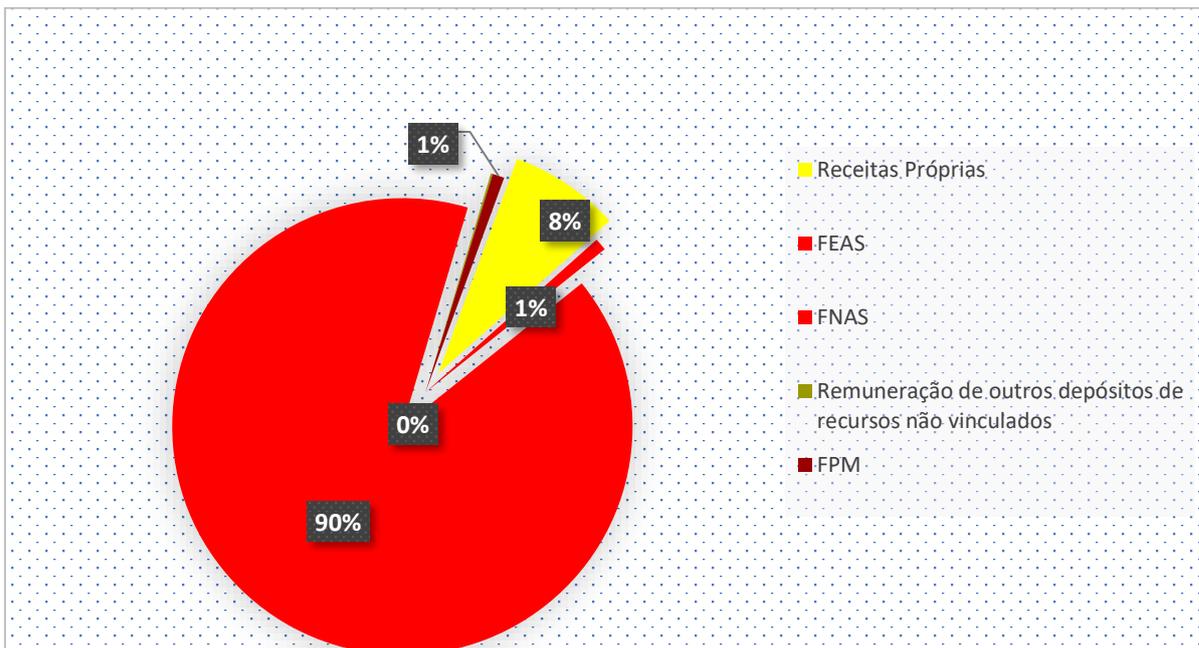
Especial, como também, da Estruturação da rede do SUAS e das Proteções Sociais Básicas e Especial, entre outras ações.

A União transfere recursos de forma regular e automática fundo a fundo para os municípios dentro do pacto estabelecido na gestão e execução dos serviços socioassistenciais. Desta forma, o FMAS do município de Campina Grande/PB recebeu no período de 2016 e 2018 o montante de R\$ 39.283.743,66 milhões do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Com os cortes advindos da Emenda Constitucional nº 95/2016, houve uma redução dessas transferências no de 2017 de 8,5% em relação a 2016, apresentando um recurso de R\$12.301.492,49 milhões. No que diz respeito ao ano de 2018, o montante de recursos destinados diminuiu cerca de 0,67%, representando um montante de R\$ 13.536.324,39 milhões, como revela a tabela 18.

Tabela 18 – Receitas do FMAS no período de 2016 a 2018 – em milhões R\$

FONTE	2016	2017	2018
UNIÃO			
Bloco IGD PBF	208.215,92	539.884,27	992.033,96
Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	26.680,00	-	-
Piso de Transição de Média Complexidade	386.158,57	240.000,00	320.000,00
Bloco PSEMC – Piso Fixo de Média Complexidade	753.600,00	1.351.697,00	995.321,68
Bloco PSEAC – Piso Fixo de Alta Complexidade	486.000,00	612.500,00	364.000
Bloco GSUAS	186.437,60	205.759,12	-
Bloco PSB (Social Básica)	3.693.200,00	3.659.875,00	3.292.249,75
Receitas de Remuneração de Deposito bancários de Recursos – FNAS	198.023,07	79.582,41	36.955,80
Transferência para o SCFV	2.133.200,00	1.589.025,00	1.324.275,00
Transferência para o Programa Criança Feliz	-	497.000	785.617,73
Transferência AEPETI	99.600,00	199.200,00	90.000,00
Remuneração de outros depósitos de recursos não vinculados	6.672,60	47.822,69	6.223,21
Outras transferências do FNAS	360.000	-	-
Outras restituições – FMAS	5.938,65	878,51	4.819,67
Apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM (Medida Provisória n. 815, de 29/12/2017)	-	-	379.774,75
Outras transferências dos Estados – Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	-	102.942,87	292.926,78
Taxas s/ contratos serviços e/ou obras (recursos próprios do município)	1.485.274,82	1.019.034,39	1.042.147,29
RECEITAS TOTAIS	15.092.087,00	14.508.711,05	15.931.866,05

Fonte: Portal de Transparência do Governo Federal e da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB.

Gráfico 05 – Receitas do FMAS no período de 2016 a 2018 (%)

Fonte: Portal de Transparência do Governo Federal e da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB. – Elaborado pela autora (2021).

A tabela 18 e o Gráfico 05 revelam as receitas transferidas fundo a fundo ao FMAS no período de 2016 a 2018, apresentando os recursos transferidos pelo FNAS, FEAS e das receitas próprias do município para a execução dos serviços socioassistenciais do SUAS. Desta forma, observa-se que 90% dos recursos do FMAS é advindo do FNAS, enquanto os recursos transferidos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) é irrisório, não ultrapassando o percentual de 1% da receita do FMAS. No que diz respeito aos recursos próprios municipais que são representados pelo FPM e transferências de Taxas s/ contratos serviços e/ou obras, apresentam cerca de 8%, valor esse superior ao montante transferido via FEAS. Os demais recursos não ultrapassam o percentual de 1% dos recursos destinados ao FMAS.

Sendo assim, o FMAS através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa-Família (IGDM – PBF) recebeu recursos advindos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa-Família (IGD-PBF) no referido período. Em 2016, o FMAS recebeu o montante de R\$ 208.2015,92 milhões, enquanto nos anos subsequentes – 2017 e 2018 - os valores foram de R\$ 539.884,27 e R\$ 992.033,96 milhões, respectivamente. Isso demonstra que em 2017 comparado a

2016, houve um crescimento de 259,3%, enquanto no ano de 2018 comparado ao ano de 2016, o crescimento foi de 476,4%.

De acordo com o GeSUAS (2021), o IGD-PBF é o índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa-família e do Cadastro único que possibilita aferir como os municípios estão no que diz respeito a atualização dos cadastros das famílias, acompanhamentos das condicionalidades de educação e saúde, como também, do controle social do referido programa e do CadÚnico. A Lei nº10.839, de 9 de janeiro de 2009, instituiu o IGD-PBF como uma transferência obrigatória da União transformando-se em um direito.

Essa transferência tem o objetivo de apoiar algumas ações realizadas pelos municípios para a sua efetivação, tais como: Realização do cadastramento, gestão dos benefícios e cumprimentos de condicionalidades, articulação intersetorial, implementação das ações que corroborem com o acompanhamento e desenvolvimento das famílias, podendo ser utilizados também nas ações de capacitações das equipes das equipes, compra de equipamentos de informática, no melhoramento da estrutura para o atendimento das famílias, como também, a realização através da busca ativa de povos tradicionais – índios, quilombolas, descendência matriz-africana -. O IGD-PBF deve estar incorporado ao FMAS e o saldo existente no ano de referência pode ser reprogramado para uso no ano subsequente como crédito adicional suplementar.

A Portaria MDS N°440, de 23 de agosto de 2005, regulamentou os Pisos da Proteção Social estabelecidos pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) sua composição e as ações que financiam. Desta forma, regulamentou os seguintes pisos: I – Piso de Transição de Media Complexidade (PTMC); II – Piso Fixo de Media Complexidade (PFMC); III – Piso de Alta Complexidade I e Piso de Alta Complexidade II (BRASIL, 2005).

No que diz respeito ao Piso Fixo de Media Complexidade (PFMC), foi publicada em 28 de outubro de 2010, a Portaria N°843 que, dispõe sobre o cofinanciamento federal destinando recursos para os serviços socioassistenciais ofertados pelo CREAS e pelo Centro Pop. O recurso do PFMC destinado ao FMAS são para a execução dos serviços da Proteção Social estabelecidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, como o PAEFI, o serviço de proteção social a criança e ao adolescente em cumprimento de Liberdade Assistida e de Medida Socioeducativa

de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço Especializado em Abordagem Social e para Pessoas em Situação de Rua ofertado pelo Centro Pop.

De acordo com a referida Portaria, só podem receber recursos do PFMC, os municípios habilitados como Gestão Básica ou Plena do SUAS. Logo, o município de Campina Grande/PB se configura como Gestão Plena e é considerado como Município de Grande Porte com população acima de 100 mil habitantes, seguindo as orientações estabelecidas pela NOB/SUAS 2005. Para os municípios de Grande Porte o cofinanciamento federal corresponderá ao valor mensal de R\$10.300,00 mil por unidade CREAS com serviços com a capacidade de acompanhamento de no mínimo 80 famílias/individuo. Em relação ao cofinanciamento do serviço especializado para pessoas em situação de rua, a partir de dezembro de 2010 terá como referência o montante de R\$ 13.000,00 mil mensais por unidade Centro Pop.

É interessante ressaltar que, a partir dos anos de 2015 com a instituição da Portarias N° 113/2015 e n° 967, de 22 de março de 2018, modificaram a forma de repasse dos recursos aos fundos, tendo em vista que, anteriormente, os repasses eram realizados para cada piso de proteção e de financiamento através de contas correntes vinculadas para a execução dos serviços dos serviços, como aponta o GeSuas (2021). A Portaria n° 113, de 10 dezembro de 2015, regulamentou o cofinanciamento federal do SUAS e a transferência de recursos passam a ser realizadas fundo a fundo, dos serviços de aprimoramento da gestão por meio de Blocos de Financiamento da Assistência Social, bem como dos programas e projetos assistenciais.

A Portaria n° 967, de 22 de março de 2018 estabeleceu no Art. 3° que,

o Fundo Nacional de Assistência Social providenciará a abertura de conta corrente específica e vinculada ao fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal para o Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial, demandando ao gestor dos respectivos fundos realizar transferência dos saldos das contas vinculadas aos Blocos de Financiamento da Proteção Social de Média e Alta Complexidade para a nova conta corrente, observados os prazos e procedimentos estabelecidos em ato da Secretaria Nacional de Assistência Social. Parágrafo único. Após a abertura das novas contas, os recursos do cofinanciamento federal referentes à Proteção Social Especial serão depositados na conta específica do Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial (BRASIL, 2018).

Desta forma, o Piso de Transição de Media Complexidade (PTMC) se constitui no cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação de Pessoas Com Deficiência (PCD), atendimento de reabilitação na

comunidade, ações do Centro-Dia e o atendimento domiciliar as pessoas idosas e com deficiência. Com isso, o município de Campina Grande/PB, como aponta a tabela 18, recebeu no ano de 2016, o montante do PTMC de R\$ 386.158,00 mil para as ações voltadas para as crianças, adolescentes e idosos portadoras de deficiência, incluindo o atendimento as crianças com Microcefalia ocasionada pelo Zika Vírus e o suporte psicológico e assistencial a seus familiares.

De acordo com o Portal de Transparência do Governo Federal através do Demonstrativo de parcelas pagas do MDS (2021), no ano de 2017, o recurso advindo do PTMC para o FMAS com o objetivo de dá continuidade aos serviços ofertados pelo Centro-Dia do referido município foi de R\$240.000 mil configurando numa redução dos recursos de 37,5% comparado ao ano de 2016. Entre os anos de 2017 e 2018, ocorreu uma elevação de 13,3% apresentando o montante de recursos recebidos de R\$320.000,00 mil em 2018. Porém, quando analisamos se houve um crescimento no período de 2016 a 2018, o que se apresenta é uma perda de receita de 17,13%, impactando diretamente na oferta dos serviços.

A transferência de recursos do Piso Fixo de Media Complexidade (PFMC) para o FMAS do município de Campina Grande/PB para a implementação da oferta dos serviços do Centro Pop vem ocorrendo desde a sua implementação em outubro de 2010. No entanto, em conformidade com o Portal de Transparência do Governo Federal – Parcelas Pagas do MDS, só nos é apresentando o montante dos recursos a partir do mês de dezembro de 2015. Desta forma, o FMAS alocou recursos do PFMC para execução dos serviços tipificados em 2016, no valor de R\$ 753.600,00, em 2017, o valor de R\$ 1.351.697,00 e em 2018, R\$ 995.321,68, demonstrando que entre os anos de 2016 e 2017 ocorreu um aumento na destinação de recursos do PFMC para o FMAS de 183,7%. Contudo, quando analisamos o ano de 2017 e 2018 percebemos que houve uma diminuição na transferência com percentual de 26,37% destinadas para a Proteção Social Especial de Media Complexidade (PSEMC).

A tabela 18 aponta que os recursos recebidos do Piso Fixo de Alta Complexidade para a execução dos serviços socioassistenciais realizados pelas unidades de acolhimento, abrigo e albergue; destinados também para a implementação da família acolhedora e substituta; Casa - Lar; Republica e Casas de Passagem, para o ano de 2016 foi de R\$R\$ 486.000,00 mil, para o ano de 2017 foi de R\$ 612.000,00 e em 2018 de R\$ 364.000,00. Diante do quadro apresentado é perceptível que no ano de 2018 há uma diminuição nos recursos transferidos de -

40,57% comparado ao ano de 2017, em contrapartida a demanda para esses serviços cresceu 10,7% no período, conforme a tabela 16.

Em relação ao Bloco da Gestão do SUAS, o FMAS recebeu recursos nos anos de 2016 e 2017 de R\$186.437,60 mil e R\$205.759,12 mil, respectivamente, possuindo como base o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS). Em conformidade com o Caderno de Orientações sobre o IGD-SUAS elaborado pelo MDS em 2012, os recursos deverão ser utilizados no aprimoramento da Gestão do SUAS, para os investimentos na organização, gestão, estruturação e manutenção dos serviços. É importante frisar que não foram encontrados dados referentes a transferência de recursos do Bloco de Financiamento GSUAS referente ao ano de 2018 nos Balancetes emitidos pelo Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB.

As transferências de Remunerações de Depósitos Bancários dos Recursos – FNAS para o FMAS, reduziram significativamente a partir de 2017. De acordo com a tabela 18, em 2016, a arrecadação foi de R\$198.023,07 mil, no ano de 2017, os impostos destas transferências foram reduzidos sendo transferido apenas para o FMAS apenas 79.582,41 mil e, em 2018, R\$ 36.955,80 mil, ratificando a tendência contingenciada dos recursos destinados para as ações da Assistência Social pagas com recursos do FMAS. No período de 2016 a 2018, houve uma perda na arrecadação de 81,33% e comparando os anos entre 2017 a 2018, houve uma queda de 53,56%.

A Proteção Social Básica do Município também sofreu redução na arrecadação dos recursos advindos do FNAS como revela a tabela 18. Em 2016, o FMAS recebeu do Bloco de Proteção Social Básica (Bloco PSB) o equivalente a R\$ 3.693.200,00 milhões, enquanto no ano de 2017 recebeu o montante de R\$ 3.659.875,00, apresentando uma queda de 0,90% na sua receita. Em 2018 não foi diferente, a receita do FMAS recebeu o valor de R\$ 3.292.249,75 comparado ao ano de 2016, a redução de recursos foi de 10,8%. Os recursos do Bloco PSB são destinados para a efetivação dos serviços do PAIF, do SCFV e serviços de Proteção Básica no domicílio para Pessoas Com Deficiência e idosos.

Quando analisamos de forma separada os recursos destinados do Bloco PSB, como por exemplo, os recursos destinados para oferta do SCFV, percebemos como fica nítido a perda de recursos para o FMAS, pois em 2016, o valor transferido foi de R\$ 2.133.200,00 em 2016, R\$ 1.589.025,00 em 2017 e R\$1.324.275,00 em 2018. No período houve uma redução de 37,92%. O SCFV atua diretamente com as crianças e

adolescentes em situação de vulnerabilidade social, ofertando a promoção da acolhida familiar, à socialização e a convivência com o foco na prevenção e proteção e fortalecimento do vínculo familiar. Para isso, utilizam-se da realização de oficinas de música, de artesanato, de dança, esportes, lazer e da realização de atividades lúdicas para o desenvolvimento e fortalecimento do vínculo familiar. Logo, com a redução dos recursos destinados diretamente para essas ações, o serviço se fragmenta ao longo do tempo, diminuindo o número de assistidos, como também, as ações realizadas com as crianças e adolescentes cadastradas no SCFV.

Diante do exposto, percebe-se que no período de 2016 a 2018, os serviços de socioassistenciais vem sofrendo penalidades com a redução dos recursos destinados para a sua efetivação. As medidas de ajustes fiscais estabelecidas promovem não apenas o desmonte da política da Educação e da Saúde como aponta a Emenda Constitucional N° 95/2016, é notório que contribuiu também para o desmonte dos serviços socioassistenciais da política de Assistência Social, principalmente, na efetivação da referida política nos municípios.

O desmonte se processa pelas sucessivas contrarreformas que destruíram ou reduziram direitos do trabalho, da Previdência Social e da Saúde, e impactam na implementação da Loas, seja pela supressão ou desvio das necessárias fontes de financiamento, seja pelo esvaziamento ou desconsideração dos espaços de controle democrático (Conselhos, Conferências, Fóruns), seja pela desvitalização do Suas (BOSCHETTI, 2021, p.22).

O Programa Criança Feliz faz parte desse processo de desmonte, pois enquanto a destinação orçamentaria para a continuidade do programa se realiza, outros programas e serviços socioassistenciais sofrem com a redução e/ou contingenciamento dos recursos que seriam destinados para a sua aplicabilidade, conforme demonstrações realizadas anteriormente. Desta forma, a tabela 18 explana que, no ano de 2017, foi destinada para a execução do PCF o montante de R\$ 497.000,00 milhões e em 2018 R\$ 785.617,73 milhões apresentando um aumento no período de 63,26%. Percebe-se que há uma valorização da prática assistencialista realizada no interior do programa, apoiando-se no discurso da promoção do Desenvolvimento Infantil no âmbito da Primeira Infância e do fortalecimento de vínculos familiares, enquanto os equipamentos e serviços socioassistenciais que já

realizam esse tipo de trabalho, sofrem com a redução dos recursos e, conseqüentemente, com fragmentação dos serviços.

Em relação as Taxas s/ contratos, serviços e/ou obras, a Lei 2.797, de 16 de dezembro de 1993, que trata especificamente das taxas sobre serviços ou obras municipais, estipula a alíquota de 1% para 1,5%, sendo obrigatório o repasse ao FMAS até o dia 30 de cada mês, com o objetivo de proporcionar novas fontes de arrecadação. Sendo assim, no período de 2016 a 2018, o FMAS arrecadou dessa taxa municipal o montante de R\$ 3.546.456,50 milhões, apresentando uma perda de 29,84%. O ano que teve a menor arrecadação foi em 2017 cujo valor foi de R\$ 1.019.034,39 milhões, representando uma perda de 0,69% na receita, conforme apresentado na tabela 18.

Tabela 19 – Subvenções Sociais pagas a instituições assistenciais e caritativas com Recursos do FMAS/Campina Grande no período de 2016 a 2018 – em mil R\$

INSTITUIÇÕES	2016	2017	2018
Abrigo São Vicente de Paulo	40.000,00	25.000,00	5.000,00
AMPLA- Associação Multi Assistencial em Plena Ação	10.000,00	-	-
ASSOCIAÇÃO DE APOIO AOS PORTADORES DE CÂNCER ESPERANÇA E VIDA	-	-	3.000,00
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de CG – APAE	64.000,00	48.000	16.000,00
Associação Campinense de Diabéticos	7.200,00	-	-
Associação Casa Nova Redenção	9.000,00	-	-
Associação Senhoras de Caridade	5.000,00	-	-
CACE – Centro Assistencial da Criança Excepcional LTDA	125.424,60	175.593,52	83.616,40
Casa da Criança Dr. João Moura	54.000,00	30.000,00	12.000,00
Casa de acolhida São Paulo da Cruz	24.000,00	9.000,00	1.500,00
Casa do Caminho – Instituição Espirita	12.500,00	-	-
Casa do Menino – Irmã Zuleide Porto	40.000,00	10.000,00	5.000,00
Casa de Caridade Padre Ibiapina	4.000,00	2.000,00	1.000,00
Centro de Recuperação Homens de Cristo	21.000,00	7.000,00	3.500,00
Congregação Redentorista Nordestina	25.000,00	-	-
Coordenação dos Clubes de Mães de CG	-	4.000,00	2.000,00
Desafio Jovem da Paraíba	12.000,00	4.500,00	-
Grupo de Apoio à Vida – GAV	16.500,00	4.500,00	3.000,00
Grupo de Voluntarias de CG	-	68.000	8.500,00
ICAE – Instituto Campinense de Assistência ao Excepcional LTDA	101.727,50	142.418,44	67.818,30
IPCCAN – Instituto Paraibano de Combate ao Câncer	7.500,00	-	-
Instituto de Educação e Assistência aos Cegos do NE – Instituto dos Cegos	30.000,00	25.000,00	10.000,00
Instituição Social O Resgate Centro de Recuperação de Dependentes Químicos	-	4.500,00	1.500,00
NAV – Núcleo de Apoio à Vida	9.000,00	-	-
TOTAL R\$	617.852,10	559.511,96	223.434,70

Fonte: Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB. – Elaborado pela autora (2021).

O município de Campina Grande/PB seguindo as orientações estabelecidas na Lei nº 4.320/1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro para a elaboração de controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e que estabeleceu no §3º as chamadas Subvenções, sejam elas sociais sejam econômicas, vem proporcionando a abertura de créditos para as instituições que se enquadram dentro dos critérios estabelecidos em lei. As

subvenções podem ser consideradas como uma alternativa utilizada pelo Estado para a descentralização dos serviços socioassistenciais repassando via recursos financeiro as ações de responsabilidade estatal para instituições privadas, de cunho filantrópico e religioso.

Desta forma, o município concede anualmente - via legislação municipal - as subvenções sociais destinadas as instituições assistenciais e de caráter caritativo e religioso. Com isso, foi promulgada a Lei nº 6.368 de 06 de abril de 2016, Lei nº 6.729 de 29 de setembro de 2017 e, a Lei nº 6.995 de 10 de setembro de 2018, que dispõem sobre a concessão de subvenções sociais as casas de Assistência Social de Campina Grande/PB, nos exercícios 2016, 2017 e 2018, estipulando os valores a serem recebidos mensalmente pelas instituições escolhidas.

A partir do ano de 2017, foi exigido a partir da Lei nº 6.729, que todas as transferências dos recursos financeiros destinados para as subvenções sociais deverão ser realizadas mediante a execução de atividades de projetos previamente estabelecidas em termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de cooperação realizados com as instituições de assistência social de Campina Grande/PB, conforme a Lei Federal Nº 13.204/2015⁴⁴.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentarias consagradas no orçamento, [...], em favor da Secretaria Municipal de Assistência Social, ficando o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir Crédito Especial, se necessário, observando a disposição contida no art. 43 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei 6.368/2016)

Sendo assim, a tabela 19 apresenta as transferências de recursos do FMAS as instituições de práticas caritativas, assistencialistas, filantrópicas e religiosas do município de Campina Grande/PB. O que nos chama atenção é o fato de que todas as subvenções sociais a serem realizadas e pagas são indicadas via legislação municipal, como apontado anteriormente. No entanto, foi observado durante a pesquisa que algumas instituições que receberam as subvenções não se encontravam citados nas leis em vigor do referido exercício, como por exemplo o Instituto Campinense de Assistência ao Excepcional LTDA – ICAE, nos anos de 2017

⁴⁴ Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento;

e 2018, que recebeu o valor de R\$ 210.236,74 mil e o Centro Assistencial da Criança Excepcional LTDA (CACE), que recebeu o montante de R\$ 259.209,92 mil pelo FMAS, como aponta o Demonstrativo de Despesas Pagas do Portal de Transparência da Prefeitura de Campina Grande/PB. Não identificamos durante a pesquisa se foi direcionado um Crédito Especial para o pagamento das Subvenções Sociais não listadas nas legislações municipais em vigor.

O demonstrativo aponta que entre os períodos de 2016 a 2018, as parcelas mensais destinadas ao pagamento das subvenções foram diminuindo ou não foram realizadas no ano de exercício e, com isso, observou-se uma diminuição dos recursos a serem utilizados para o pagamento das subvenções sociais, por exemplo, entre os anos de 2016 e 2017, foram pagas R\$ 617.852,10 mil e R\$ 559.511,96 mil, respectivamente, representando 9,44% de recursos não executados no ano de 2017 e, entre os anos de 2016 a 2018, apresentou uma queda de 36,16%. Ressalta-se que o ano de 2016 foi o ano eleitoral e que o Prefeito Romero Rodrigues (PSD) se candidatou a reeleição, buscando nestas instituições apoio político em todas as suas bases, a exemplo das instituições que recebiam apoio financeiro para a realização das ofertas de serviços propostos.

Tabela 20 – Despesas realizadas pelo FMAS por categoria econômica e natureza de despesa entre os anos de 2016 a 2018 – em milhões R\$.

DESPESAS POR CATEGORIA ECONOMICA			
DESPESAS CORRENTES	2016 (A)	2017 (B)	2018 (C)
Pessoal e Encargos Sociais	8.631.235,11	8.281.708,32	10.172.519,86
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	6.427.542,89	6.014.686,53	5.723.776,89
DESPESAS DE CAPITAL			
Investimentos	33.309,00	212.316,20	35.569,30
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00
Total R\$	15.092.087,00	14.508.711,05	15.931.866,05

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB). Elaborado pela autora (2021).

A tabela 20 apresenta as despesas por categoria econômica e elementos da despesa executadas pelo FMAS no período de 2016 a 2018, demonstrando que no período analisado foram executados o montante de R\$ 45.532.664,10 milhões referente as despesas correntes e de capital. Desse montante, em 2016 foi executado o valor de R\$ 15.092.087,00 milhões, em 2017, R\$ 14.508.711,05 milhões e em 2018, R\$ 15.931.866,05 milhões, demonstrando que no ano de 2017, houve uma diminuição na execução de despesas em relação ao ano de 2016, representando cerca de 5,06% e que no ano de 2018 a execução das despesas foi 5,3% superior ao ano de 2016.

Tabela 21 – Despesas realizadas pelo FMAS por Elementos de despesa entre os anos de 2016 a 2018 – em milhões R\$.

ELEMENTOS DA DESPESA			
Contrato por Tempo Determinado	8.592.554,05	7.274.107,56	9.120.362,92
Vencimentos e Vantagens fixas – Pessoa Civil	-	1.007.176,49	1.030.156,94
Diária – Civil	14.376,15	32.043,90	23.323,20
Material de Consumo	2.905.658,36	3.164.843,66	3.154.676,97
Outros Serviços de terceiros – Pessoa Física	1.088.649,57	484.380,00	509.480,00
Outros Serviços de terceiros – Pessoa Jurídica	1.945.460,71	1.850.740,68	1.956.746,42
Obrigações tributárias e contribuições	-	-	250,00
Equipamento e Material Permanente	33.309,00	212.316,20	35.569,30
Sentenças Judiciais	27.435,30	424,27	0,00
Despesas de exercícios anteriores	11.430,95	348.678,29	25.300,30

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB). Elaborado pela autora (2021).

Em relação aos Elementos da Despesa temos o Contrato por Tempo Determinado como elemento de maior despesa executada no FMAS no período analisado, compreendendo o montante de R\$ 24.987.024,53 milhões. De acordo com o TCE/PB no ano de 2016 foram contratadas 642 pessoas, cujo valor da folha de pagamento foi de R\$ 8.592.554,05 milhões; em 2017, ocorreu a contratação de 652 trabalhadores, representando o montante de R\$ 7.274.107,36 milhões e; em 2018, houve a contratação de 701 profissionais, equivalente a R\$ 9.120.362,92 milhões.

Esses Contratos por Tempo Determinado são realizados com períodos de 06 meses a 01 ano, em caráter excepcional de interesse público, sem garantias

trabalhistas, sem o direito ao 13º, 1/3 de férias, existindo apenas a contribuição previdenciária que, por sua vez, não vem sendo repassada para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Esta realidade impõe uma grande contradição, pois ao mesmo tempo em que a implantação do SUAS vem promovendo uma ampliação significativa do mercado de trabalho na política de assistência social neste município, por outro lado, observa-se que 90% dos vínculos trabalhistas no SUAS são contratos com indicação política ou processos seletivos.

Desde a regulamentação da Assistência Social na LOAS, em 1993, que reorganiza os serviços socioassistenciais e os municípios passam a ser responsáveis pela gestão, execução e cofinanciamento desta política, o órgão gestor desta política no município só realizou um concurso público em 2007, com apenas 10 vagas para Assistentes sociais. A SEMAS possui atualmente no seu quadro 929 servidores, sendo 886 (95%) com contratos precários e apenas 43 profissionais com contrato efetivos, sendo na maioria oriundos de outras secretarias, ocupando cargos comissionados. Em relação a gestão, execução e monitoramento dos serviços socioassistencial, todos os trabalhadores possuem contratos precários de trabalho. A esse respeito, Ferraz, Carraro e Campos (2019, destacam que:

[...] o financiamento vem sendo contingenciado, e nesta esteira avançamos na precarização do trabalho técnico e dos serviços operacionalizados no âmbito do SUAS. O Cenário nos mostra certa dificuldade dos entes federados por manter ou quiçá expandir a estrutura organizativa e de serviços do SUAS (FERRAZ, CARRARO e CAMPOS, 2019, p.10).

Esses trabalhadores sofrem todas as injunções da precarização e da destruição de direitos trabalhistas, se inserido na tendencia de desmonte do serviço público e do servidor público, configurando mais um ataque a classe trabalhadora, pois são trabalhadores sem direitos trabalhistas, sem Plano de Cargo e Carreira (PCCR), enfim, prejudicando os trabalhadores do SUAS e a continuidade dos serviços. Embora o SUAS tenha sido implantado no município, por meio de seus serviços socioassistenciais, não impulsionou uma carreira profissional por meio de concurso público.

Segundo Boschetti (2021), os trabalhadores e trabalhadoras municipais da Assistência Social somam em torno de 240 mil pessoas, sendo que destes/as, mais da metade possui vínculos precários. Entre estes/as, 37% (ou pouco mais de 90 mil) são profissionais de nível superior, sendo que destes/as últimos, aproximadamente 17 mil (19%) são assistentes sociais.

Diante da análise realizada podemos indicar que o orçamento e o financiamento do SUAS sofreu todas as implicações das restrições impostas pela EC N° 95/2016, devido aos cortes perceptíveis nos anos subsequentes ao da sua promulgação. Com isso, a redução dos recursos federais, estaduais e municipais destinados para as ações socioassistenciais impactaram na efetivação dos serviços, programas, projetos e benefícios concedidos aos usuários da referida política. Portanto, há um desfinanciamento desta política e um agravamento do quadro anteriormente existente no orçamento e financiamento do SUAS no município de Campina Grande/PB.

5. APROXIMAÇÕES SUCESSIVAS

Chegamos ao fim desta pesquisa científica de mestrado entendendo que não há um esgotamento do objeto estudado, tendo em vista as constantes modificações apresentadas desde a sua elaboração até os resultados identificados. A trajetória até então foi necessária para entendermos o financiamento da política de Assistência Social e as inflexões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do município de Campina Grande/PB no período de 2016 a 2018.

Iniciamos esta caminhada analisando a conjuntura da crise do capitalismo que ocorre devido ao processo de variação e de sua intensificação atingindo todos as dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais, tendo como ênfase uma crise cíclica de superprodução de mercadorias com uma taxa mínima de consumo das massas que impõe medidas que intensifique a lei do valor independentemente dos monopólios dos capitais.

A transição dos modos de produção do capital, - coadunou com a reorganização do sistema financeiro global e com a emergência de coordenação dos poderes meramente ampliados do capital - da reestruturação produtiva, corroboraram com a hipertrofia do capital, onde se apresenta como a forma mais fetichizada e alienada do capital. Essa configuração demonstra a relação orgânica do capital financeiro com a acumulação primitiva do capital e sua relação com o fundo público.

O fundo público é a peça principal de apropriação de recursos pelo capital através de impostos e contribuições pagas pela classe trabalhadora e pelos capitalistas, em maior exponencial nos países periféricos que apresentam uma maior desigualdade social e que a parcela subtraída da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos torna-se imprescindível ao capitalismo contemporâneo.

A Assistência Social implementada como política de Seguridade Social brasileira se estabelece como uma política de proteção social que articula ações voltadas para o trato da vulnerabilidade social e econômica, não havendo uma articulação efetiva com as demais políticas sociais diante das expressões da 'questão social' e dos anseios da classe trabalhadora. Apesar dos avanços normativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a política em questão se encontra aquém da viabilização de direitos da população, principalmente, daqueles que dela necessitam, conforme estabelecido na Carta Magna de 1988.

Conhecer o ciclo orçamentário e do financiamento das políticas sociais proporciona entender os desafios e contradições apresentadas no interior da Assistência Social. Sendo assim, a referida política vem sendo fragmentada de forma nivelada, apontando as características de desmantelamentos em seu processo histórico. A continuidade do desmonte, que já vem ocorrendo desde a sua implementação como política de Seguridade Social, se revela de forma mais intensificada no período de 2016 a 2018, devido a EC nº 95/2016 que proporcionou o desfinanciamento e a desestruturação dos equipamentos e serviços socioassistenciais.

Sendo assim, o financiamento da Assistência Social no contexto do Novo Regime Fiscal foi atacado veemente pelas medidas de austeridade impostas pelo Governo Temer. Seguindo o que se aplica no ato normativo, a cada ano os recursos para as políticas sociais de educação e saúde serão limitados a cada ano, no entanto, essas limitações de recursos não atingiram apenas as duas políticas mencionadas, afetando a Previdência Social e a Assistência Social.

Desta forma, identificamos que no período estudado, as receitas destinadas para a execução das ações do SUAS declinaram significativamente, apresentando-se em um primeiro momento a partir das transições dos Ministérios responsáveis pela pasta da Assistência Social, demonstrando que nos anos de 2017 e 2018 – dois anos pós implementação da EC nº95/2016 – houve um contingenciamento de R\$1,2 bilhões e R\$23,5 milhões, respectivamente, refletindo diretamente nos recursos destinados para o FNAS em 2018, que declinou em 2,27% em comparação ano de 2017. Os recursos destinados para o BPC/RMV também no ano de 2018, foram afetados com o contingenciamento estabelecido, pois apresentou uma queda de 1,07% nos recursos destinados para o pagamento dos benefícios em questão.

O segundo momento se apresenta quando além de ter ocorrido uma diminuição dos recursos direcionados aos Ministérios, como mencionado anteriormente, ocorre outro contingenciamento quando esses recursos chegam ao FNAS, pois no ano de 2017, os recursos foram subtraídos em R\$793,1 milhões significando que foram retirados 1,14% do valor que já tinha sido autorizado para execução dos serviços socioassistenciais e 29,19% do recurso que é passível para o seu bloqueio. Essa prática, ratifica as manobras governamentais de suprimir os recursos públicos em detrimento do capital, afetando diretamente os Estados, Distrito Federal e, principalmente, os municípios.

Um dado relevante da pesquisa foi o fato de identificar que durante o período de 2016 a 2018 a participação da Assistência Social no Orçamento da União não chegou a atingir 5% do orçamento, revelando a disputa orçamentaria com o objetivo de suprimir recursos do fundo público.

Diante dos dados identificados, essa conjuntura de congelamento dos recursos transferidos para a Assistência Social acaba refletindo diretamente nos serviços ofertados pelos municípios. A tendência exposta é a de fragmentação dos equipamentos e serviços socioassistenciais que trabalham diretamente com os usuários, tendo em vista que as demandas dessa política, diante das tendências de privatização e mercadorização das demais políticas sociais, estabelecidas pela lógica do capital, tornaram-se cada vez mais diversificadas e amplas, atingindo aqueles que dela necessitam e a classe trabalhadora.

Com os ataques aos direitos sociais realizados no ano de 2017, a classe trabalhadora sofre mais um ataque com a aprovação da Reforma Trabalhista “draconiana”, que promove o desmonte dos direitos trabalhistas. A ampliação da flexibilização do trabalho posta pela tal reforma, não oportunizou novos espaços de trabalho muito menos o número de trabalhadores ocupados. O que se vê é uma elevação da precariedade do trabalho, um aumento no número de desempregados e uma ampliação dos usuários da Assistência Social.

Ao analisarmos o financiamento do SUAS e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) identificou-se que apenas no ano de 2018 foi implementado o SUAS no Município de Campina Grande/PB. Essa implementação atrasada expõe a negligência no reconhecimento da Assistência Social como política pública e isto é perceptível na participação e execução da função Assistência Social no Orçamento Geral do Município de Campina Grande/PB que executou o montante de R\$12.301.492,49 milhões, em 2017, sofrendo uma perda de 8,5% em relação ao executado no ano de 2016 (R\$ 13.445.926,78 milhões). Em 2018, a execução orçamentaria desta política cresceu apenas 0,67% em relação a 2016, com uma tendência de estagnação dos recursos.

Das receitas destinadas para a execução da Assistência Social no município, observa-se que 90% dos recursos do FMAS é advindo do FNAS, enquanto os recursos transferidos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) é irrisório, não ultrapassando o percentual de 1% da receita do FMAS. No que diz respeito aos recursos próprios municipais que são representados pelo FPM e transferências de

Taxas s/ contratos serviços e/ou obras, apresentam cerca de 8%, valor esse superior ao montante transferido via FEAS. Os demais recursos não ultrapassam o percentual de 1% dos recursos destinados ao FMAS.

Esta tendência atinge no contexto municipal a estrutura dos equipamentos públicos, como CRAS, CREAS e demais unidades da Assistência Social, pois os recursos não são utilizados para a criação e construção de espaços próprios, sendo necessária a alocação de imóveis para a execução dos serviços ofertados pela referida política. Há também a redução da oferta dos benefícios socioassistenciais, da execução dos programas que competem a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial; há redução de projetos que contemplem a classe trabalhadora e os usuários dos equipamentos que os ofertam, contrapondo-se ao aumento das demandas apresentadas diariamente.

Os recursos do FMAS no período de 2016 a 2018, foram utilizados, também, para o pagamento das Subvenções Sociais. Com isso, entre os anos de 2016 e 2017, foram pagos R\$ 617.852,10 mil e R\$ 559.511,96 mil, respectivamente e entre os anos de 2016 a 2018, apresentou uma queda de 36,16%. No entanto, ressalta-se que o ano de 2016 foi o ano eleitoral e que o Prefeito Romero Rodrigues (PSD) se candidatou a reeleição, buscando nestas instituições apoio político em todas as suas bases.

Dentro da tendência do desfinanciamento da Assistência Social, o quadro dos Recursos Humanos da SEMAS não apresentou uma redução na Contratação por Tempo Determinado, ao contrário, atualmente o quadro é composto por 929 servidores, sendo 886 (95%) com contratos precários e apenas 43 (5%) profissionais com contratos efetivos, sendo na maioria oriundos de outras secretarias, ocupando cargos comissionados.

Os desafios e retrocessos expostos na pesquisa nos faz refletir a necessidade de uma apropriação melhor por parte dos profissionais do SUAS e da sociedade civil, no que diz respeito ao financiamento da Assistência Social, entendendo a urgência na participação dos espaços de escolhas e destinação orçamentária, para que assim, seja efetivado um melhor planejamento que contribua no funcionamento da política em questão. A abertura de espaços decisórios e qualificação profissional sobre a temática estudada corrobora para uma maior mobilização social em defesa da Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **A esfinge do neodesenvolvimentismo e a miséria do trabalho no Brasil (2003 – 2017)**. 2016.

ANTUNES, Ricardo. **ADEUS AO TRABALHO? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 8ª edição. Editora da UNICAMP. 2002.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise**. In. Expropriação e Direitos no Capitalismo. São Paulo: Cortez, 2018, p. 187-210.

_____. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda dos direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEZERRA, Josinete de Carvalho. **Crise, Fundo Público e Programa Criança Feliz: sucateamento da política de assistência social?** IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. Civilização ou Barbárie: o futuro da humanidade. UFMA: São Luiz, Maranhão, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

_____. **Análise do Orçamento Fiscal da Seguridade Social anos 2016 e 2017**. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Disponível em: www.anfip.org.br. Acesso em: 18/09/2019.

_____. **Análise do Orçamento Fiscal da Seguridade Social 2018 / ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2019 170p. ISBN: 978-85-62102-33-2.**

_____. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública**. Impactos da EC. N° 95. <https://auditoriacidada.org.br/video/divida-publica-brasileira/>. Acesso em 11/04/2019.

_____. **Confederação Nacional dos Municípios**. A redução dos recursos da Assistência Social e a criação do Programa Criança Feliz. Disponível em: www.cnm.org.br. Acesso em: 20/09/2019.

_____. **Decreto N° 9.906, de 09 de julho de 2019**. Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado.

_____. **Decreto N° 9.462, 08 de agosto de 2018**. Altera o regulamento do Benefício de Prestação Continuada.

_____. **Decreto N° 8.869, de 05 de outubro de 2016**. Institui o Programa Criança Feliz.

_____. **Decreto N° 8.805, de 07 de julho de 2016.** Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

_____. **Decreto N° 7. 788 e 15 de agosto de 2012.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

_____. **Decreto N° 7.617, de 17 de novembro de 2011.** Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007

_____. **Decreto nº 1366, de 12 de janeiro de 1995.** Institui o Programa Comunidade Solidária.

_____. **Decreto N° 1.605, de 25 de agosto de 1995.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. **Decreto-Lei N° 4.830, de 16 de outubro de 1942.** Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei N° 525, de 1° de julho de 1938.** Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país.

_____. **Emenda Constitucional nº93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

_____. **Execução Orçamentária – Recursos Humanos – Fundo Municipal de Assistência Social.** Disponível em: Sangres Online – TCE/PB. Acesso em: 20/04/2020.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.** Panorama do Município de Campina Grande/PB. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/campina-grande/panorama>. Acesso em: 19/04/2020.

_____. **Informações Socioeconômicas do Município de Campina Grande/Paraíba.** Banco do Nordeste do Brasil. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/80223/3022215/Campina+Grande-PB-019.pdf/95ba8565-966e-23a0-b529-d59fb76102d2>. Acesso em: 19/04/2020

_____. **Instrução Operacional, nº 01, de 05 de maio de 2017.** Orientações acerca da utilização de recursos do financiamento federal do Programa Primeira Infância no

Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instituído pela Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.** Dados sobre desemprego no Brasil. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 15/09/2019.

_____. **Lei 13.985, de 07 de abril de 2020.** Institui pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

_____. **Lei Nº 6.923, de 14 de maio de 2018.** Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – do Município de Campina Grande, e dá outras providências.

_____. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

_____. **Lei 13.301, de 27 de junho de 2016.** Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

_____. **Lei 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar Nº 005, de 25 de janeiro de 2001.** Modifica a organização Administrativa do Município e dá outras providências.

_____. **Lei 3.232, de 27 de dezembro de 1995.** Institui a criação do Fundo Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social.

_____. **Lei 8.742 de 1993.** Lei Orgânica de Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **Lei Orgânica do Município de Campina Grande/PB.**

_____. **Medida Provisória nº 894, de setembro de 2019.** Institui pensão especial destinada a crianças com microcefalia decorrente do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2018, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada.

_____. **Projeto de Lei Nº 189/2010. “PL SUAS”.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição N° 06/2019.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

_____. **Receitas do Fundo Municipal de Assistência Social.** Disponível em: Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campina Grande/Paraíba.

_____. **Registro Mensal de Atendimentos dos Centros de Referência de Assistência Social do Município de Campina Grande/PB.** Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 23/04/2020.

_____. **Resolução CNAS N° 15, de 25 de Abril de 2019.** Revoga as resoluções CNAS de nº 12, 13 e 14, de 18 de abril de 2019, publicadas no Diário Oficial da União de 25 de abril de 2019.

_____. **Resolução CNAS N° 16, de 11 de julho de 2018.** Dispõe sobre a proposta orçamentária da Assistência Social para o ano de 2019.

_____. **Resolução CNAS N° 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS.

_____. **Resolução CNAS N° 130, de 15 de julho de 2005.** Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS.

_____. **Uma Ponte para o futuro.** Fundação Ulysses Guimarães. PMDB. Brasília, 2015.

BOSCHETTI, Ivanete Salete; **Lutar contra o desfinanciamento da Assistência Social é condição para garantir seus direitos.** Coletânea CFESS. Assistentes sociais no esquentado da Conferência - Reflexões para 12ª Conferência Nacional de Assistência Social (2021). ISBN 978-65-86322-04-0.

_____. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social.** In: Crise do Capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. 2019. Orgs. Evilásio Salvador, Elaine Behring, Rita de Lourdes de Lima. Cortez Editora: 2019.

_____. **Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In. Expropriação e Direitos no Capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2018, p. 131-165.

_____. **Assistência Social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

_____. **Assistencia Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2 ed. Brasília, 2003.

BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; LIMA, Marcela Natacha dos Santos Caxias de; SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Avanço das contrarreformas na saúde na atualidade: o SUS totalmente submetido ao mercado.** In: Crise do Capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social.

2019. Orgs. Evilásio Salvador, Elaine Behring, Rita de Lourdes de Lima. Cortez Editora: 2019.

BRAZ, Marcelo; Netto, Jose Paulo. **Econômica Política: uma introdução crítica**. Biblioteca Básica do Serviço Social. Cortez Editora. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?** In: XVIII Encontro Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). Brasília, 1990, p. 3-23.

_____. **Estado e Mercado no Novo desenvolvimentismo**. Nueva Sociedad, N° 210. Jul-Ago, 2007.

BRETTAS, Tatiana. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula**. UERJ.

_____. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. In: Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização. Rev. Temporalis. Brasília (DF), ano 17, n° 34, jul/dez.2017.

CASTELO, Rodrigo. **O canto da sereia: social-liberalismo, neodesenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro**. p.43-74. In: Neodesenvolvimentismo, Trabalho e Questão Social. Orgs. Macario, Epitacio. Vale, Erlenias Sobral do, Rodrigues Junior, Natan. Expressão Grafica e Editora, 2016.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Adália Raissa Alves da. **A Seguridade Social no Plano Beveridge: história e fundamentos que a conformam**. Universidade de Brasília (UNB). Dissertação (Mestrado). Brasília. 2019.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilásio. **As dimensões do financiamento da política de Assistência Social no Brasil**. Revista Argum, vol. 9, n. 3, Vitória, p. 81-97, set-dez, 2017.

CRUZ, Marta Vieira. **Brasil Nacional-Desenvolvimentista (1946-1964)**. Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/marta_vieira_cruz_artigo.pdf. 2008.

DEMIER, Felipe. **Depois do Golpe: A dialética da Democracia Blindada no Brasil**. ED. MAUAD X, 2017.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5° ed. São Paulo. Editora Globo: 2005.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **Movimentos Sociais no Brasil contemporâneo: crise econômica e crise política**. Rev. Ser. Soc. Soc., São Paulo, n° 135, p. 346-363, Maio/Ago, 2019.

FERRAZ, Jeane Andrea; CARRARO, Gissele; CAMPOS, Naara de Lima. **Crise, Contrarreformas e Assistência Social: Concepções e Projetos em Disputa**. 7º Encontro Internacional de Política Social. 14º Encontro Nacional de Política Social. Tema: Contrarreforma ou Revolução: Respostas ao capitalismo em crise. Vitória (ES): 2019.

FERREIRA, Assuério. **Estado e economia no Brasil: 1930-1964. Fundamentos da construção de um capitalismo urbano-industrial periférico**. Revista Ciências Sociais. V.36. nº1/2. P. 52-72.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **As promessas da Reforma Trabalhista: Combate ao desemprego e redução da informalidade**. In: Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade. Org. FILGUEIRAS, Vitor Araújo, KREIN, Jose Dari; OLIVEIRA, Roberto Veras de. Editora curt nimuendaju, Campinas/SP, 2019.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. Editora Mauad X 2019. 1º ed.

_____. **Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Roussef (2011-2015)**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, Jan-Abr, 2017.

_____. HERMANN, Jennifer. **A política fiscal do primeiro mandato do Governo Dilma Roussef: Ortodoxia e retrocesso**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.26, n.3 (61), p. 793-816, dez. 2017.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da Mudança Cultural**. Edições Loyola, 1989.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Social e Serviço Social no Brasil**. 2014.

KREIN, José Dari. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista**. Dossiê: Sociedade, Trabalho e Sindicalismo na Contemporaneidade. Revista USP – Tempo Social. V. 30. Nº 01, 2018. ISSN: 0103-2070. eISSN: 1809-4554.

_____. OLIVEIRA, Roberto Veras de. **Os Impactos da Reforma nas Condições de Trabalho**. In: **Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Org. FILGUEIRAS, Vitor Araújo, KREIN, Jose Dari; OLIVEIRA, Roberto Veras de. Editora curt nimuendaju, Campinas/SP, 2019.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. Editora Ensaio e UNICAMP, 1982.

_____. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. Editora Ensaio e UNICAMP, 1990.

MARAGONI, Gilberto. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Ano 9. Edição 72, 2012. Disponível em: [Anos 1980, década perdida ou ganha? \(ipea.gov.br\)](http://ipea.gov.br)

MATTOS, Fernanda Gomes. **Inserção das PCD beneficiárias do BPC no mercado de trabalho: o programa BPC Trabalho em Questão.** Dissertação PPGSS- UEPB, 2016.

MEIRELES JÚNIOR, Cláudio Alcântara. **Entrelaçamento entre autoritarismo e garantia de direitos sociais no governo Getúlio Vargas (1937-1945): a questão social trabalhista.** 2016. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2016.

MESZAROS, Istvan. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição.** Org. CASTANHEIRA, Paulo Cezar; LESSA, Sergio; editorial Boitempo. 2011. P. 795-821.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. **Questões ético-políticas para o trabalho do/a assistente social na Previdência Social.** In 2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social. 70 anos da Previdência Social. CFESS: Brasília, 2015.

MOTA, Ana Elisabete. **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** Cortez: São Paulo. 4ª edição, 2010.

MOTASIQUEIRA, Lúcia Willian; DINIZ, Beatriz Rodrigues. **Contrarreforma das Políticas de Assistência Social e Saúde: 30 anos de ajuste neoliberal.** 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Tema: "40 anos da "Virada" do Serviço Social. Brasília, 2019.

NETTO, Jose Paulo. **Crise do capital e Consequências Societárias.** Rev. Ser. Soc. Soc. N° 111. São Paulo. Cortez Editora. Jul/set 2012.

_____. **Ditadura e Serviço Social: Uma análise do Serviço Social no Brasil-Pós 64.** 2015.

_____. **Introdução ao Estudo do Método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **Introdução ao método da teoria social.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica a Razão Dualística: O Ornitorrinco.** Editora Boitempo. 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

_____. **A pobreza, suas causas e suas interpretações: destaque ao caso brasileiro.** Revista Ser Social. Brasília, n° 18, p. 229-252, jan/jun, 2006.

PEREIRA, Jordeana Davi et al. **Acirramento do ajuste fiscal e implicações no orçamento da Seguridade Brasileira**. 16° CBAS. TEMA: 40 anos da Virada do Serviço Social. Brasília (DF).

_____; Rodrigues. Rayssa Kessia Eugenia. **Fundo Público e Dívida Pública Brasileira: a Desvinculação de Receitas da União um golpe na Seguridade Social**. IX JOINPP. 2019.

_____. **O (Des) Financiamento da política de Assistência Social no Município de Campina Grande – PB (1997-2002): a incompatibilidade entre os preceitos legais e a agenda política de ajustes**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas – UFPE: 2004.

PESSOA, Natalia da Silva. **Crise do capital e Estado neoliberal: da Seguridade às finanças**. 16° CBAS. Tema: 40 anos da Virada do Serviço Social. Brasília (DF).

REIS, Marina Rodrigues Correa dos Reis; SANTOS, Luana de Oliveira dos; FERREIRA, Luciana Azevedo Souza. **Apropriação do Orçamento Público e a política de Assistência Social: apontamentos iniciais a partir da análise crítica dos dados do fundo público**. XI JOINPP 2019. UFMA.

CASTELO, Rodrigo. **O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro**. In: Revista em Pauta. N° 31, v. 11. Rio de Janeiro, 2013, p. 119-138.

RODRIGUES, Rayssa Kessia Eugenia. **Intensificação do ajuste fiscal e as implicações no Orçamento da Seguridade Social no Brasil**. 2020. Dissertação. UEPB.

SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2013.

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

SAMPAIO JR, Plínio Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Rev. Ser. Soc. São Paulo. n° 112, p. 672-688, out/dez. 2012.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. Editora Best Seller. 1999.

SANTOS, Joseane Soares. **Questão social: particularidades no Brasil**. Cortez Editora. 2012.

SARTÓRIO, Nilda Lúcia. **Gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Análise do Município de Vitória 2013-2015**. Dissertação (Mestrado). Vitória. 2019.

Scochaczewski, Jacques. Tese. **Política Social para idosos no Brasil: O Benefício de Prestação Continuada e a seguridade social**. Escola de Serviço

Social. Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social. Doutorado em política social. Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro, 2014

SECON, Mileni Alves. **Políticas Públicas no Brasil: A particularidade da política de Assistência Social.** In: XXV Semana de Ciências Sociais: 50 anos do Golpe Militar. UEL. 2014. p. 1-10.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da Assistência Social brasileira no governo neodesenvolvimentista.** Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2014.

SITCOVSKY, Marcelo. **Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil.** In: O mito da Assistência Social. Org. Mota, Ana Elizabete. Cortez Editora. 2018. P.147-177.

_____. **Dez anos do Governo do Partido dos Trabalhadores: pós-neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, transferência de renda e hegemonia.** Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v.23, nº1, p.117-139, Jan/Jun.2013.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social.** Cortez Editora: 2004.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. **Os efeitos econômicos da Reforma Trabalhista In: Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade.** Org.FILGUEIRAS, Vitor Araújo, KREIN, Jose Dari; OLIVEIRA, Roberto Veras de. Editora curt nimuendaju, Campinas/SP, 2019.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento e políticas sociais: Metodologia de análise e perspectiva crítica.** R. Pol. Públ., são luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

TOMAZ, Marianna Andrade. **Política de Assistência Social no Brasil: apontamentos sobre as tendências político-teóricas e metodológicas da produção do Serviço Social.** Dissertação. Mestrado. UFRN, 2014.