

PACTO FEDERATIVO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO NA REGIÃO DE PONTA GROSSA-PR

FEDERATIVE PACT OF THE SOCIAL ASSISTANCE NATIONAL POLICY: AN ANALYSIS OF THE FINANCING IN THE REGION OF PONTA GROSSA, PARANÁ

Christiane Cruvinel QUEIROZ*

Lucia Cortes da COSTA**

Resumo: O artigo discute o estágio atual de um dos instrumentos de gestão da política de Assistência Social, consistente na gestão financeira dos recursos públicos pelos entes da federação, com foco nos dezoito municípios do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná. Adotou-se como metodologia a revisão bibliográfica e pesquisa documental na temática do financiamento da Política Nacional de Assistência Social. A análise permitiu apreender o nível e heterogeneidade do investimento pelos entes federativos para a concretização do direito social à Assistência Social. Conclui-se que a oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos pelo SUAS, em patamares universais e de qualidade, resta comprometida com a projeção do encolhimento dos investimentos públicos nas políticas sociais e por novas disputas pela partilha do fundo público que se acirrarão neste contexto de recrudescimento da política econômica de viés neoliberal.

Palavras-chave: Pacto Federativo. Assistência Social. Financiamento.

Abstract: This article discusses the current stage of one of the management instruments in the social assistance policy, which consists of the financial management of the public resources by the Federation, focusing on the eighteen cities of the Family and Social Development Regional Office of Ponta Grossa in Paraná. The methodology adopted was the bibliographical review and documentary research on the financing of the Social Assistance National Policy. The analysis allowed us to understand the level and heterogeneity of the investment made by the federative entities for the achievement of the social right to Social Assistance. We concluded that the offer of the services, benefits, programs and projects by SUAS, at universal and quality levels, is actually committed to the projection of the public investments reduction in social policies and by new disputes over the sharing of the public fund, which will intensify in this rebirth of the economic neoliberal policy context.

Keywords: Federative Pact. Social assistance. Financing.

Submetido em 08/11/2018.

Aceito em 15/03/2019.

* Graduada em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pelo Programa Interdisciplinar de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Rua Ayrton Playsant, 255 - 4 andar, centro. CEP 84010550 - Ponta Grossa - PR - Brasil. E-mail: <christianequeiroz75@gmail.com>.

** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa e Direito pela Faculdade Educacional de Ponta Grossa. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora associada da Universidade Estadual de Ponta Grossa no Programa (mestrado e doutorado) em Ciências Sociais Aplicadas e na graduação em Serviço Social. Praça Santos Andrade, nº1, centro. CEP 84010-919 - Ponta Grossa, PR - Brasil. E-mail: <cortesluci@gmail.com>.

Introdução

A Assistência Social tornou-se a última das políticas da Seguridade Social¹ a ser regulamentada no país, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, como resultado da forte atuação e intervenção dos pesquisadores, profissionais da área, usuários e representantes de setores da sociedade civil² (PEREIRA, 2011). Desde então busca-se a concretização de uma política pública estatal, de natureza não contributiva, destinada a prover mínimos sociais para a garantia do atendimento às necessidades básicas de quem dela necessitar e capaz de incluir grupos particularmente vulneráveis da sociedade, como as crianças, os jovens, os idosos e deficientes e famílias excluídas da lógica de produção e dominação capitalista. Rompe-se com a ideia do assistencialismo, da filantropia e das formas emergenciais e desarticuladas de atender uma imensa parcela da população cuja pobreza era vista como um atributo individual daqueles que não se empenharam para conseguir a superação pela via do trabalho (COUTO, 2010).

A Assistência Social tem exigido um esforço para ser apreendida no seu campo de atuação enquanto prática institucionalizada, com racionalidade própria que impeliu a redefinição da relação do Estado com a população demandatória para afiançar um padrão de qualidade e efetividade na seara dos direitos de cidadania (MESTRINER, 2011).

Esta concretização do direito social à Assistência Social está permeada por uma relação de interesses contraditórios colocados pela autora Pereira (1996, p. 36) como sendo de um lado os interesses do capital e do outro o do trabalho ou, ainda, da lógica da produção lucrativa x das necessidades sociais. E como nos adverte a própria autora, a Assistência Social pode “[...] tanto servir a um como a outro interesse, dependendo de quem, historicamente, estiver melhor situado na correlação de forças.”.

Muito já se discutiu sobre o momento histórico no qual a Assistência Social, assim como outros direitos sociais brasileiros, nasceu no bojo da Constituição Federal de 1988, em que os ideais neoliberais³ ganhavam hegemonia no país, fundados no trinômio: privatização, focalização e descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). A adoção do ideário neoliberal teve natureza ideológica, política e econômica e guardou relação com o processo de transição democrática. As forças conservadoras da elite brasileira rapidamente recompuseram-se após o êxtase do movimento da classe trabalhadora e da sociedade civil pela construção de uma sociedade democrática e passaram a empreender esforços em prol de um

¹ A Lei Orgânica da Saúde foi publicada em 1990 (Lei n. 8.080) (BRASIL, 1990) e a Lei Orgânica da Previdência Social foi publicada em 1991 (Lei n. 8.212). (BRASIL, 1991).

² No governo de Itamar Franco foram intensas as negociações com gestores municipais, estaduais, organizações não governamentais, entidades ligadas à assistência social e governo federal para a edição da Lei 8.742/1993 - o primeiro marco legal regulatório da política pública assistencial (PEREIRA, 2011).

³ Com a crise do modelo econômico, no pós-segunda guerra mundial, o mundo capitalista avançado viu-se diante uma profunda recessão, com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, o que possibilitou a retomada da discussão das ideias neoliberais iniciadas já em 1944, na obra “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek. Nos Estados Unidos e, posteriormente, na América Latina, ganha adensamento o aparato teórico neoliberal exposto na obra de Friedman (1985), integrante da Sociedade de Mont Pélerin, a partir da lógica de que a indesejável intervenção do Estado no enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas geradas no interior do sistema capitalista, resultava de um lado no aumento dos custos e diminuição dos lucros e, de outro, no desestímulo dos trabalhadores que abandonariam o sistema produtivo em troca dos benefícios concedidos pelo Estado.

movimento reformista, de caráter conservador, dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988.

O direito fundamental à Assistência Social não estará livre dos ataques conservadores. Desse modo, entendemos que analisar um dos instrumentos de gestão do SUAS, consistente no financiamento público da Política Nacional da Assistência Social, sob a ótica da gestão financeira dos recursos, nos possibilitará apreender quais as decisões governamentais no campo político-administrativo, quais as prioridades eleitas, a descentralização e a possibilidade de controle democrático do orçamento (SALVADOR, 2012).

Neste momento cabe uma observação quanto ao limite temporal estabelecido para a análise dos investimentos na política da Assistência Social. Não obstante a LOAS tenha previsto a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social, no prazo de 180 dias, a contar da data da publicação da Lei n. 8.742/1993, tal normativa só veio com o Decreto n. 1.605, em agosto de 1995. Os repasses da União para os estados e municípios ocorreram no início de 1996 e somente no ano de 2000 foi criada a função orçamentária “8 – Assistência Social” no orçamento público do país, ou seja, nos anos anteriores a 2001 os recursos eram alocados na função orçamentária “assistência e previdência”. Além desta dificuldade com a transparência na destinação dos recursos públicos investidos, também levamos em conta que o sistema SUAS foi constituído pela NOB-SUAS/2005 para dar concretude à Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, com novos parâmetros e diretrizes para o financiamento estatal da política que nos levam a iniciar a análise dos recursos públicos investidos na Assistência Social a partir do ano de 2004.

1. A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único da Assistência Social - SUAS

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução CNAS n. 145, de 15/10/2004, preconiza a atuação da Assistência Social em três eixos protetivos, que segundo a lição de Sposati (2009, p. 41), podem ser denominados de eixo de “*proteção às fragilidades/ vulnerabilidades próprias ao ciclo da vida*”, englobando direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos; eixo de “*proteção às fragilidades da convivência familiar*” com a possibilidade de atuação para reconstituição do tecido social e do reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa; e eixo de “*proteção à dignidade humana e combate às suas violações*” que opera com a garantia de provisões básicas das necessidades humanas, em especial aquelas que se referem aos direitos de alimentação, vestuário e abrigo para pessoas que em razão de idade, deficiência, situações de violência familiar ou social, abandono, alcoolismo, desemprego prolongado entre outras situações, podem demandar acolhida.

Para a gestão⁴ da Política Nacional de Assistência Social foi concebido um inédito sistema nacional, de caráter público e descentralizado, com primazia do Estado e comando unitário de gestão da política em

⁴ Compreendemos por gestão o processo de planejamento, organização, direção, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de uma ou mais ações com a finalidade de racionalizar os recursos disponíveis (eficiência), os objetivos planejados (eficácia) e os impactos esperados (efetividade).

cada esfera governamental, além da previsão da participação da sociedade civil no planejamento e controle desta política. Trata-se do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, previsto na Resolução CNAS n. 130/2005, concebido em similitude ao Sistema Único de Saúde – SUS.

A gestão da Assistência Social, nos termos da PNAS/2004, está pautada no pacto federativo com a fixação de responsabilidades e competências de execução, articulação, planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação pelos três entes da federação, para a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos aos cidadãos. Tal como sintetiza Couto (2009, p. 209):

O Suas está voltado à articulação, em todo o território nacional, das responsabilidades, dos vínculos e da hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob o critério da universalidade e da ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

No sistema SUAS, os três entes da federação detêm competências e responsabilidades comuns e específicas previstas na LOAS, integrando benefícios (artigos 20 a 22), serviços (artigo 23), programas de assistência social (artigo 24) e projetos de enfrentamento da pobreza (artigos 25 e 26), regulados por uma tipologia nacional, que devem ser prestados diretamente por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais e fundações públicas ou por meio de convênios firmados com entidades e organizações sem fins lucrativos de natureza privada, tidas como parceiras estratégicas e corresponsáveis na luta pela garantia de direitos sociais.

Em relação ao financiamento da Política Nacional de Assistência Social, por tratar-se de um dos tripés da Seguridade Social brasileira, dispõe o artigo 195 da Constituição Federal de 1988 que a mesma será financiada por toda a sociedade de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de contribuições sociais específicas. Em relação à Assistência Social não foi prevista nenhuma vinculação orçamentária obrigatória para o financiamento desta política.

Não há dúvida de que são os recursos públicos que dão concretude às políticas públicas alicerçadas dos direitos sociais. De igual maneira, não paira incerteza de que sobre os recursos do fundo público irrompem inúmeras disputas, com diferentes atores da sociedade, sobre a forma como estes recursos serão partilhados: se em prol do interesse coletivo ou de alguns rentistas privados. Neste sentido, Behring (2004, p. 164) destaca o papel estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo:

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

No contexto atual vivido em nosso país, de recrudescimento das políticas neoliberais adotadas a partir da década de 1990, com o predomínio cada vez maior dos interesses privados do sistema capitalista, voltado para o serviço da dívida externa que favorece diretamente os rentistas do capital financeiro, a disputa pela partilha dos recursos do fundo público torna-se ainda mais ferrenha. O orçamento público revela a expressão mais visível do fundo público e sobre ele pautam-se as disputas dos interesses privados do capital e dos anseios da sociedade, “[...] refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos” (SALVADOR, 2012, p. 8).

A análise do volume dos recursos previstos na rubrica “despesa” dos orçamentos públicos de cada um dos entes da federação reflete as escolhas feitas por nossos governantes na priorização de quais interesses, se públicos ou privados e, conseqüentemente, quais políticas públicas devem ganhar prioridade, assim como o controle e a participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre a destinação dos recursos públicos.

2. O financiamento do SUAS

A Assistência Social, por integrar o sistema de proteção social da Seguridade Social, é financiada por recursos públicos advindos do orçamento da Seguridade Social, alocados em fundo público redistributivo e organizado segundo as diretrizes de descentralização político-administrativa. Os dados divulgados pela equipe técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, STN, 2016) evidenciam o crescimento contínuo do que eles denominam de “gasto social”⁵, no período de 2004 a 2015, do orçamento da União para a rubrica da Assistência Social em relação PIB nacional. Este acréscimo contínuo dos investimentos públicos na área da Assistência Social tem relevância quando pensamos o histórico de subalternidade desta política até a Constituição Federal de 1988 e, na seqüência, os embates que se colocaram para sua regulamentação e implementação num contexto de adoção políticas econômicas neoliberais.

Contudo, os dados do Gráfico 1 nos mostram que os gastos sociais da Assistência Social nunca alcançaram patamares superiores a 1,5% do PIB nacional em evidente contraposição à Deliberação n. 186 da I Conferência Nacional da Assistência Social: *Sistema Descentralizado e Participativo – Financiamento e Relação Público/Privado na Prestação de Serviços da Assistência Social*⁶, realizada em 1995. No período compreendido entre 2004 a 2014 foram adotadas políticas econômicas de redistribuição de renda que asseguraram uma linha crescente de recursos investidos na Assistência Social.

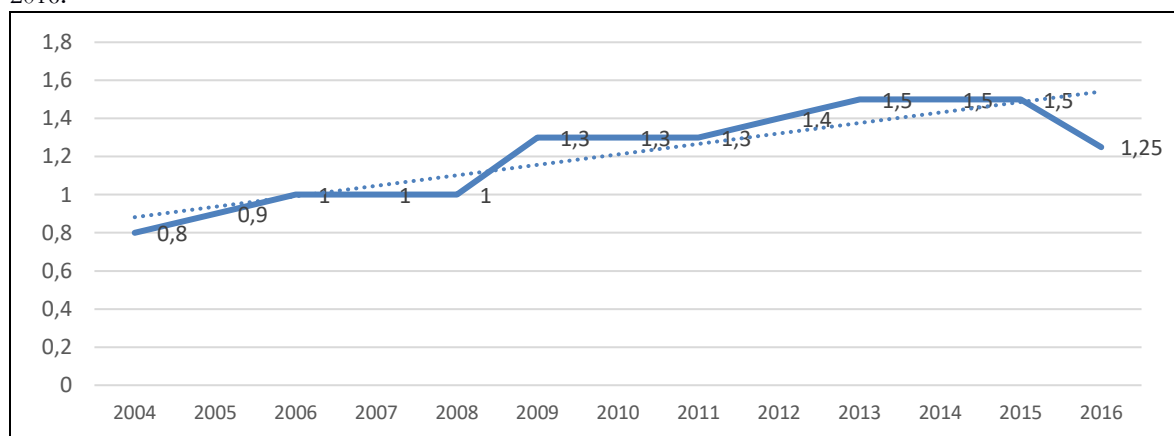
Tais investimentos mantiveram-se estáveis nos anos de 2012 a 2015 e apresentaram sinais de refreada no ano de 2016 decorrentes da nova modalidade de regime fiscal - nunca vista em qualquer outro país do mundo (PAIVA et al. 2016) – imposta pela Emenda Constitucional n. 95/2016 que instituiu um

⁵ O estudo esclarece que a nomenclatura gasto social compreende o recurso “destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social” (2016, p. 1).

⁶ Preconizou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurem, em seus orçamentos, o percentual de 5%, no mínimo, para o financiamento da Política de Assistência Social, objetivando a viabilização da LOAS.

teto para as despesas primárias do Governo Federal com duração de 20 anos. Inaugurou-se, assim, um regime fiscal de austeridade⁷ permanente, na medida em que o congelamento real das despesas totais do Governo Federal tem provocado e aprofundará a redução dos gastos públicos em relação ao PIB e per capita. E, vale destacar, ainda, que o patamar orçamentário de 2016 – com indicativos de queda no investimento – servirá como teto máximo de gastos da União para os próximos dezenove anos.

Gráfico 1 – Evolução do Investimento Social na Assistência Social em Percentual do PIB Nacional. União. 2004 a 2016.



Fonte: Gasto Social do Governo Central (2002 a 2015) e Nota Técnica IPEA 2016. Elaboração própria

Também não é desconhecido que a expansão dos recursos da União na política da Assistência Social ocorreu, sobretudo, como forma de financiamento da política de garantia de renda, no período de 2004 a 2010, com a criação e expansão do programa federal Bolsa Família⁸, além do movimento de ampliação do Benefício de Prestação Continuada com a redução da faixa etária para o BPC Idosos e a política de aumento real do salário mínimo, a partir de 2005. Os estudos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, por categoria de gasto, indicam que os benefícios do BPC Idoso/Deficiência, a RMV e o Bolsa Família sempre foram responsáveis por quase a totalidade dos recursos investidos pela União na PNAS, em detrimento de investimentos públicos que assegurem a prestação com qualidade e uniformidade dos serviços, benefícios, programas e projetos continuados, executados no âmbito dos municípios.

A seletividade do investimento público na área da Assistência Social em programas e benefícios cujas rendas são diretamente transferidas aos cidadãos, focalizados na população extremamente pobre, revelam duas faces de uma moeda: de um lado seu papel funcional ao atual sistema de acumulação capitalista, na medida em contribuem para alavancar o poder de consumo interno; de outro torna-se instrumento regulatório para minorar ou, ao menos, controlar em determinados parâmetros o montante de recursos

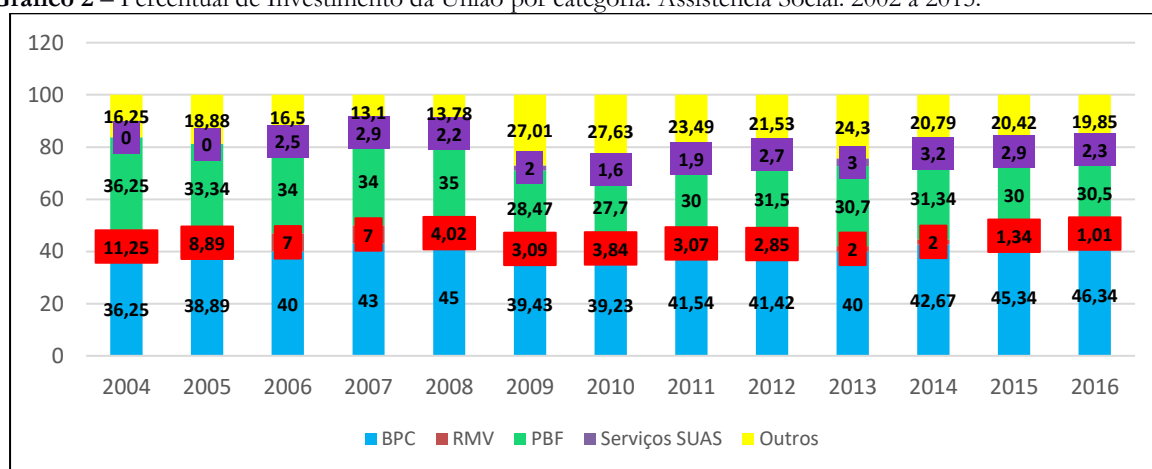
⁷ Este regime de austeridade é definido por Rossi, Dweck e Arantes (2018, p. 37) como “(...) uma política de classe ou uma resposta dos governos às demandas do mercado e das elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos.”

⁸ O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei 10.836/2004 e tem por objetivo a transferência de renda direta a brasileiros com renda per capita inferior a R\$ 85,00 (casos de extrema pobreza) ou R\$ 85,01 a R\$ 170,00 (estado de pobreza), mediante o cumprimento de condicionalidades na área da educação, saúde e assistência social, com vistas à superação por parte dos beneficiários da situação de vulnerabilidade.

investidos na Assistência Social ao estabelecer critérios muito rígidos de acesso ao direito socioassistencial. A concretização da PNAS, apesar dos embates travados pelos seus operadores e usuários, ainda encontra-se pautada numa universalização restrita e com focalização na pobreza extrema.

O Gráfico 2 ilustra o percentual do investimento social da União na Assistência Social, no período de 2002 a 2015, com a ressalva quanto ao item “Serviços Suas”, cujos recursos destinados iniciam-se em 2006, uma vez que o SUAS foi instituído em 2005. Em relação ao benefício da RMV a redução contínua do volume dos recursos, a partir de 1996, deve-se a circunstância de que se trata de uma modalidade de benefício em extinção desde a implementação do BPC.

Gráfico 2 – Percentual de Investimento da União por categoria. Assistência Social. 2002 a 2015.



Fonte: Gasto Social do Governo Central (2002 a 2015); Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais do SAGI (2016).
Elaboração: a autora.

Certamente ocorreram avanços na estruturação do financiamento com a PNAS, com a constituição dos Fundos de Assistência Social como instrumento próprio para a materialização do gasto público, primando pelo cofinanciamento da política por todos os entes da federação, a partir do pacto federativo. Rompeu-se com a antiga relação de caráter convenial entre os entes da federação, fixada com base na quantidade e modalidade de atendimentos a uma população setorizada. Adotou-se a sistemática de financiamento mediante a transferência automática dos recursos públicos, nos três níveis de governo, em três modalidades: transferências via fundo a fundo para o custeio de serviços, programas e gestão; por meio de convênios firmados com os fundos de assistência social dos Municípios e Estados para o custeio de programas; e na forma de transferência automática direta ao cidadão, através da rede bancária, para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC; da Renda Mensal Vitalícia – RMV e do Programa Bolsa Família.

A responsabilidade pelo financiamento da política é compartilhada pelos três níveis de governo; deve ser viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos da Assistência Social, além da alocação de recursos próprios para o cumprimento das responsabilidades de cada ente federado na execução da política, nos termos do artigo 28, § 3º. da LOAS. A importância do papel dos Fundos da

Assistência Social, na operacionalização da política de Assistência Social, é destacada por Mesquita, Martins e Cruz (2012) sob dois enfoques: como forma de concretizar o repasse contínuo e direto de recursos para o custeio dos serviços e de assegurar a transparência na execução e, ao mesmo tempo, o controle social das despesas executadas.

Em volume de recursos orçamentários da União, na rubrica da Assistência Social, passamos de R\$ 39,1 bilhões (2010); para R\$ 55,1 bilhões (2012); R\$ 68,6 bilhões (2014) e R\$ 78,3 bilhões (2016), segundo dados do Caderno SUAS 2014 e Lei Orçamentária Anual de 2016. Os dados ainda apontam a participação dos entes da federação no cofinanciamento da PNAS e um dos fatores marcantes na série histórica de 2004 (ano de criação da PNAS) até 2013, é a baixa participação dos Estados no cofinanciamento da política, mais precisamente 257% menor quando comparado com os valores da União (366%) e dos municípios (304%), segundo dados do Censo SUAS 2014⁹.

2.1 O cofinanciamento da Assistência Social pela União

A responsabilidade da União no cofinanciamento da política de Assistência Social, nos termos do artigo 55 da NOB-SUAS/2012, consiste em financiar o Benefício de Prestação Continuada – BPC; o programa Bolsa Família¹⁰; prestar apoio técnico aos Estados, Distrito Federal e Municípios e cofinanciar os serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública.

Para o cofinanciamento da PNAS, na esfera federal, foram criados blocos de financiamento para proteção social básica e especial; a gestão do SUAS; a gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único e outros a depender de regulamentação específica. Para o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e da proteção social especial foram fixados pisos para cada nível de proteção e em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (NOB/SUAS 2012).

Para o recebimento dos pisos federais, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem constituir o Conselho de Assistência Social; providenciar a elaboração e aprovação pelo conselho do plano de assistência social; a criação por lei e implantação do fundo de assistência social e alocação de recursos próprios no fundo de assistência social.

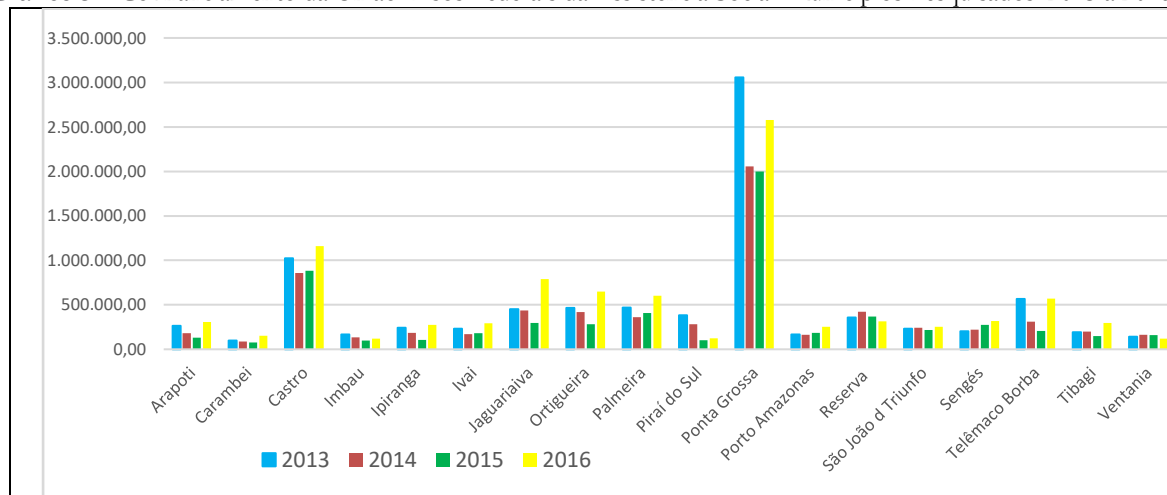
Os critérios de partilha dos recursos são pactuados no âmbito das Comissões Intergestores e deliberados nos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo que, juntos, compõem “[...] instâncias fundamentais de pactuação e deliberação da política nas definições afetas ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS” (YAZBEK, 2008, p. 117).

⁹ Ano da última publicação do Caderno Censo SUAS.

¹⁰ Segundo análise de Couri e Salvador (2011) a principal fonte de recurso para o financiamento do Programa Bolsa Família é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS. Os recursos orçamentários estão alocados na Assistência Social e são executados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, na rubrica 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004).

Os recursos destinados pela União aos Municípios sofrem distinção em relação ao porte e ao nível de gestão. No que diz respeito aos dezoito municípios pesquisados, em razão dos distintos portes (Pequeno I, Pequeno II, Médio e Grande), há diferença significativa no montante dos recursos investidos na comparação entre os municípios. Porém, podemos observar no Gráfico 3, que todos os municípios pesquisados apresentaram redução dos recursos investidos entre os anos 2013 e 2014 e uma retomada no investimento em 2016, pouco expressiva e não na totalidade dos municípios pesquisados.

Gráfico 3 – Cofinanciamento da União. Pisos Federais da Assistência Social. Municípios Pesquisados. 2013 a 2016.



Fonte: Rede SUAS. Demonstrativo de Parcelas Pagas. Elaboração: a autora.

Por fim, é preciso apontar que segundo levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios (BRASIL. CNM, 2018), nos anos de 2016 e 2017, a União deixou de repassar recursos destinados à proteção social básica (queda de 15%); à proteção social especial de média complexidade (queda de 23%) e da alta complexidade (redução de 24%). Também os recursos transferidos a título de IGD-SUAS sofreram uma redução de 35%, o que equivale a uma perda de R\$ 62,4 milhões. A conclusão da entidade é que este volume de recursos não repassados aos Municípios foi remanejamento pela União em prol do custeio da implantação do novo programa lançado pelo governo federal: Programa Primeira Infância Feliz no SUAS, mais conhecido como Criança Feliz. Tal manobra certamente compromete a capacidade de concretização da gestão descentralizada do SUAS, na medida em que os municípios seguem subfinanciados para a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais.

2.2 O cofinanciamento da Assistência Social pelos Estados

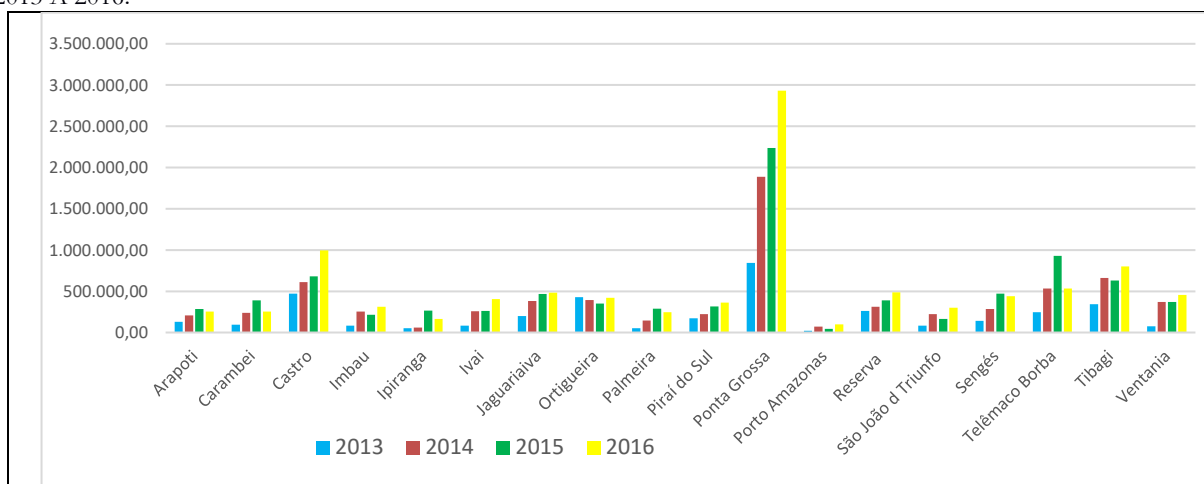
Nos termos do artigo 54 da NOB/SUAS-2012 compete aos Estados destinar recursos próprios para a participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais ofertados pelos municípios; apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos de âmbito local e regional; atendimento de situações emergenciais; prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de

média e alta complexidade e provimento de infraestrutura necessária para o funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social.

No Estado do Paraná, o Fundo Estadual de Assistência Social foi criado em 1996, por intermédio da Lei n. 11.362. Contudo, somente com a publicação da Lei n. 17.544, no ano de 2013, é que restou autorizada a transferência automática dos recursos do Fundo Estadual da Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social. Na sequência, o Decreto Estadual 8.543/2013 fixou duas formas de repasse: os continuados (de forma regular e automática) e os pontuais (demandas específicas e não continuadas), para o cofinanciamento de serviços, programas e projetos de assistência social.

Segundo dados apontados pelo Governo do Estado¹¹ a evolução dos repasses estaduais, na modalidade de fundo a fundo, partiu da órbita de R\$ 6.713.750,00, no ano de 2014, para o patamar de R\$ 27.596.016,00 no ano de 2016. O montante dos recursos investidos pelo Estado do Paraná, desde a edição da Lei n. 17.544/2013, pode ser assim sintetizado no Gráfico 4. Independente do porte dos municípios pesquisados é possível afirmar que todos tiveram evolução de recursos investidos, principalmente a partir de 2014 com a forma de repasse estadual definida em decreto legislativo.

Gráfico 4 – Cofinanciamento do estado do Paraná. Pisos estaduais da Assistência Social. Municípios Pesquisados. 2013 A 2016.



Fonte: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná. SEDS NO PARANÁ. Elaboração própria.

2.3 O financiamento da Assistência Social pelos municípios

No que diz respeito ao financiamento da política a cargo dos Municípios, o artigo 53 da NOB/SUAS-2015 prevê a obrigatoriedade de destinação de recursos próprios para o custeio dos benefícios eventuais; cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão; atendimento às necessidades emergenciais; execução de projetos de enfrentamento da pobreza e provimento

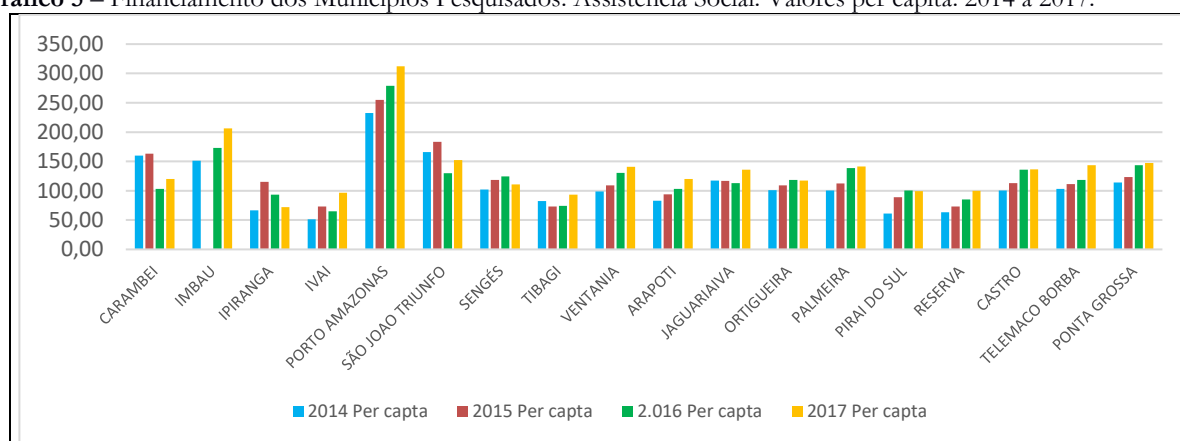
¹¹Total de repasses informado na página da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná.

da infra-estrutura necessária para o funcionamento do Conselho de Assistência Municipal ou do Distrito Federal.

Por meio da análise das leis orçamentárias anuais dos municípios pesquisados podemos apreender o montante dos recursos destinados à concretização da política nacional de Assistência Social, em que pese termos ciência de que, na maioria dos casos, trata-se de uma “despesa” estimada e não integralmente executada pelos gestores municipais.

O gráfico 5 nos aponta o volume dos recursos próprios investidos pelos entes municipais no financiamento da política local de Assistência Social e, por decorrência, a heterogeneidade entre os municípios pesquisados, seja em razão do volume de recursos investidos na Assistência Social, seja por conta dos movimentos de elevação ou decréscimo dos recursos próprios ao longo da série histórica. Os valores foram apurados de forma per capita no intuito de demonstrar o montante investido na Assistência Social, dada a diferença dos portes dos municípios. Se levarmos em conta o valor per capita de R\$ 170,00¹², teremos que no ano de 2017 apenas os municípios de Imbaú e Porto Amazonas investiram valores superiores a tal limite.

Gráfico 5 – Financiamento dos Municípios Pesquisados. Assistência Social. Valores per capita. 2014 a 2017.



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais. 2014 a 2017. IBGE. Elaboração própria.

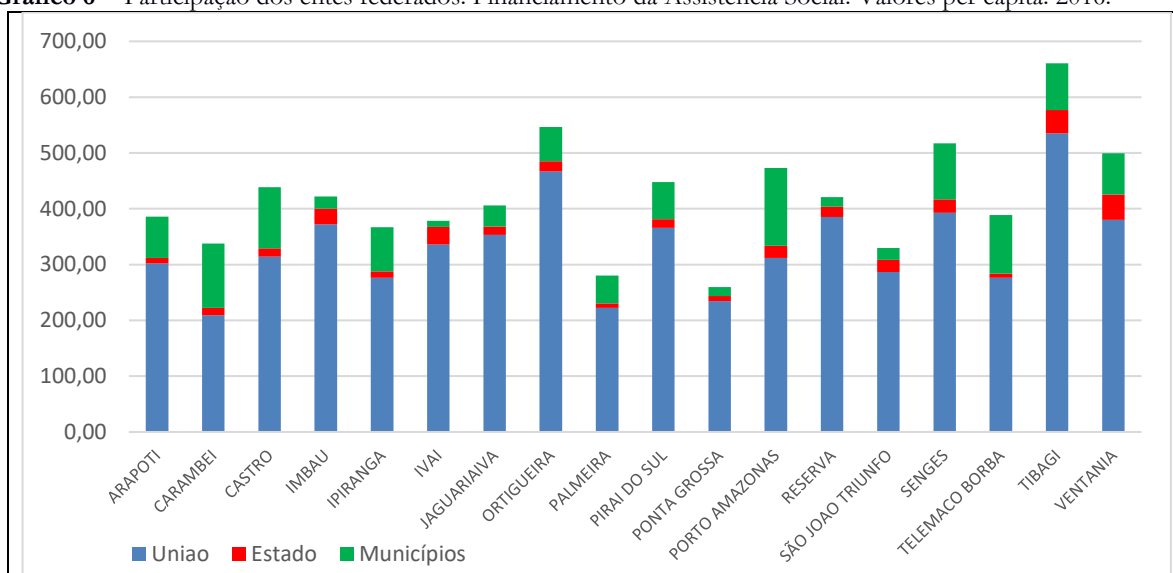
Nota: Ausente o valor per capita de 2015 do município de Imbaú porque o gestor não encaminhou a LOA e a mesma não consta do Portal de Transparência do município.

Os dados do cofinanciamento da gestão do SUAS pelos entes federados, segundo os gráficos 3, 4 e 5 nos indicam expansão ou retração de investimentos na comparação da série histórica. Contudo, é importante traçar comparativos no nível de participação de cada ente na política. Isto porque com o processo de descentralização da política da Assistência Social, sabemos que ocorreu o que se tem denominado de municipalização na prestação dos serviços, benefícios, programas e projetos do SUAS que poderá ser comprometido em relação a sua concretização, com qualidade e universalização, quando

¹² Limite de corte de renda utilizado pelo IBGE para o cálculo de famílias que se encontram na linha da pobreza, em conformidade com critérios econômicos adotados pelo programa federal Bolsa Família.

comparamos o percentual de participação dos entes no cofinanciamento da política. O Gráfico 6 sintetiza os dados coletados na plataforma do SUAS Web, no portal da Secretaria Estadual da Família e Desenvolvimento Social do Paraná e nas Leis Orgânicas Municipais, no tocante ao montante dos recursos cofinanciados pela União, estado do Paraná e entes municipais, em valores per capita. Cabe aqui esclarecer dois pontos: a) o ano de 2016 foi escolhido para fins de comparação da participação de cada ente da federação no cofinanciamento da política porque com a instituição do Novo Regime Fiscal, pela Emenda Constitucional 95/2016, tais investimentos na Assistência Social serviram de patamar para a elaboração das respectivas leis orçamentárias de 2017 e seguirão numa espécie de congelamento dos recursos orçamentários; b) os valores financiados pela União são compostos pelos pisos federais e transferências diretas ao cidadão.

Gráfico 6 - Participação dos entes federados. Financiamento da Assistência Social. Valores per capita. 2016.



Fonte: Relatório de Ações e Programas MDS.SAGI; Portal de Investimentos nos Municípios da Secretaria Estadual da Família e Desenvolvimento Social e Leis Orçamentárias Anuais. Elaboração própria.

Podemos observar que a participação da União é significativamente superior a dos demais entes e, ao contrário, uma participação pouco expressiva do ente estadual. A heterogeneidade do nível de investimento por ente da federação aliado à diversidade da capacidade fiscal dos municípios certamente poderá comprometer a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos com qualidade e universalidade.

Considerações Finais

Como podemos apreender do sistema de financiamento da PNAS, o novo arranjo da Constituição Federal de 1988 com a descentralização político-administrativa da Assistência Social e a previsão da oferta e gestão de serviços, benefícios, programas e projetos a cargo dos entes municipais veio acompanhado da transferência de recursos da União para os Municípios e, mais tardiamente, dos Estados para os Municípios.

Contudo, o financiamento da União está voltado, em maior volume de recursos, para o financiamento dos benefícios de transferência de renda direta aos cidadãos e em volumes bem menores para as demais modalidades de oferta da PNAS. Tal circunstância aliada à baixa participação no cofinanciamento pelo Estado não se mostra adequada para equiparar, em condições de igualdade, a heterogeneidade dos municípios que acabam por fazer frente ao maior volume de investimentos alocados na rubrica da Assistência Social, de acordo com a capacidade fiscal de cada ente, o que certamente compromete a estruturação e a qualidade dos serviços, benefícios, programas e projetos ofertados pelos gestores locais.

Ao mesmo tempo, a dependência financeira dos entes municipais face à União acaba por condicionar a gestão da política da Assistência Social no âmbito municipal aos incentivos e contrapartidas oferecidos pela União com foco em benefícios e programas de transferência de renda de interesse federal em detrimento da redução das desigualdades entre os municípios para que os mesmos sejam dotados de capacidade de decidir sobre como e onde devem investir os recursos destinados à PNAS. Tal como nos adverte Lavinas (2015, p. 4) os investimentos sociais focalizados em programas de transferência de renda em detrimento da provisão de serviços desmercantilizados “[...] encobre um modelo social que privilegia a solução das falhas de mercado, negligenciando mecanismos de equalização social e redução das desigualdades, o que, por si só, é um fator que inibe a redistribuição”.

Ainda temos que levar em conta que, na atualidade, vivemos uma retomada da marcha neoliberal com um projeto¹³ de radicalização da reforma do Estado e execução anacrônica do receituário do Consenso de Washington. Tal como nos adverte Fagnani (2017a, p. 10), as políticas de austeridade fiscal propostas pelo atual governo geram recessão que debilitam as receitas governamentais e colocam o ajuste fiscal como um processo infinito que justifica, no campo ideológico, a via única do estado mínimo liberal que não tem outra saída que não o corte dos gastos obrigatórios das políticas sociais universais construídas no texto da Constituição Federal de 1988, motivo de desestabilização do equilíbrio fiscal.

Para a concretização deste infinito ajuste fiscal foi instituído o Novo Regime Fiscal, com a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, com duração para os próximos vinte anos, que estabelece um teto para as despesas primárias¹⁴ de cada um dos poderes da União, limitando o crescimento das despesas vinculado à inflação. Na prática, promoveu um **“congelamento das despesas primárias da União nos patamares de 2016, em termos reais,”** (PAIVA et al. 2016, p. 7), numa modalidade de regime fiscal inédita internacionalmente.

As projeções feitas por Paiva et al. (2016) que apontaram uma redução inicial de 8% do volume de recursos destinados à política de Assistência Social, com aumento progressivo alcançando o patamar de 54% de redução dos investimentos em 2036, já se concretizaram de forma ainda mais crítica. O Conselho

¹³ Na visão de Guimarães (2017) o projeto de contrarreformas do Ministro da Economia Henrique Meirelles tem como pilares: a disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; abertura comercial; eliminação das restrições ao investimento; direito estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulamentação e direito à propriedade intelectual.

¹⁴ Compreendida como o conjunto de gastos para a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras.

Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução n. 05/2017 (BRASIL. CNAS. 2017b), aprovou a proposta orçamentária da Assistência Social, para o ano de 2018, no valor de R\$ 59 bilhões, sendo 2,7 bilhões necessários para a manutenção da rede de serviços do SUAS. Contudo, o Ministério do Planejamento, de forma arbitrária, fixou o orçamento em R\$ 78 milhões para toda a PNAS e o limite de R\$ 900 milhões para o Fundo Nacional de Assistência Social.

Fagnani (2017b) nos traz a projeção do encolhimento dos investimentos do governo federal nas políticas sociais em patamares próximos aos praticados em países africanos, com a redução da despesa primária do governo de 20% para 12% do PIB, no período de 2017 e 2036. E nos coloca que muito mais do que uma proposta de ajuste fiscal, o novo regime fiscal representa o rompimento do modelo de estado social construído na Constituição Federal de 1988. Em relação à Assistência Social a projeção feita pelo IPEA (2016) é de que ao final de 2036, os gastos em relação ao PIB alcancem o patamar de 0,70% do PIB, ou seja, inferior àquele registrado no ano de 2006.

Certamente diante do contexto de crescimento da população idosa; do agravamento das condições de vulnerabilidade das famílias brasileiras como consequência das medidas de ajustes fiscais que repercutem, negativamente, nos postos de trabalho; o crescimento da linha da pobreza¹⁵; o aumento da desigualdade da renda expresso na elevação do Índice de Gini¹⁶ (que vinha caindo desde 2001); a definição sobre quais modalidades da política de Assistência Social serão aprofundadas resultará numa árdua tarefa diante do futuro posto de volume progressivamente menor de recursos orçamentários.

Com efeito, novas disputas pela partilha do fundo público se acirrarão neste contexto de recrudescimento da política econômica de viés neoliberal. Acena-se para uma verdadeira subordinação da política social aos ditames da política econômica com o evidente propósito de destruição dos direitos sociais e, por decorrência, do modelo de estado social construídos na Constituição Federal de 1988. Aponta-se para um cenário de absoluta dissonância das prioridades elencadas no II Plano Decenal de Assistência Social - fruto de debates e compromissos assumidos pelos operadores da política. Por ora, o que se propõe é a destinação dos investimentos para a política de Assistência Social em caráter compensatório, focalizado e seletivo que compatibilizam com os interesses e necessidades de acumulação do nosso sistema capitalista, ao tempo em que conflitam com os propósitos de um sistema de seguridade social universalizante, nos moldes preconizados pela Constituição Federal de 1988.

Referências

BEHRING, E. R. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, 2004. p. 161-180.

¹⁵ Em 2014 eram 8,4%; 2015 aumentou para 10% e em 2016 atingiu o patamar de 11,2% de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 230,00 mensal, em valores referentes ao ano de 2016, segundo dados publicados pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV Social).

¹⁶ Segundo dados da PNAD o Índice de Gini era de 0,496 em 2012; 0,495 em 2013; 0,490 em 2014; 0,515 em 2015.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Secretaria Nacional do Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

COURI, J. R.; SALVADOR, E. da S. S. **Análise do Orçamento e Financiamento do Programa Bolsa Família** (2004 a 2009). Anais do 5º. Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. Cascavel, 2011. Disponível em: <http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_politicas_seguridade/Analise_do_orcamento_financiamento_bolsa_familia.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2009.

_____. O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: OLIVEIRA, A. L. M. de; DWECK, E.; ROSSI, P. (org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão.** Campinas, n. 308, jun. 2017a.

_____. O capital contra a cidadania. In: COSTA, L.C. da; DEL VALLE, A. H.; (Org.). **A Seguridade Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais.** Guarapuava: Unicentro, 2017b.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GUIMARAES, S. P. Henrique Meirelles e o Consenso de Washington. **Revista Emancipação,** Ponta Grossa, n.1, p. 167-172, 2017.

LAVINAS, L. A financeirização da política social: o caso brasileiro. **Forthcoming at Politika,** n. 2, p. 35-51, jul. 2015. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2017.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. de F; CRUZ, T. M. E. da. Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social. **Texto para discussão IPEA,** n. 1724, Rio de Janeiro, mar. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1724.pdf> Acesso em: 21 nov. 2017.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e assistência social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PAIVA, A. B. de; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil. **Nota Técnica IPEA**, Brasília, n. 27, set./2016.

PEREIRA, P. A. P. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Revista Serviço Social**, Londrina, v. 14, n.2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: **BRASIL. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008, p. 79-125. (CapacitaSUAS, v. 1).