



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo Gestão de Políticas Sociais

**Reconstrução da Política de Assistência Social no Brasil:
necessidade imediata!**

Denise Maria Fank de Almeida¹
Jussarah Rodrigues da Fonseca²
Lohayne Corrêa D'ávila³
Paulo Sérgio Aragão⁴

Resumo: Este artigo tem como objetivo realizar uma análise em relação à Política de Assistência Social, pontuando retrocessos e incertezas em relação a seu financiamento. Os procedimentos metodológicos utilizados são revisão bibliográfica de artigos, livros, teses e dissertações produzidas sobre a temática na atualidade, discutidos em projeto de pesquisa. As principais conclusões do estudo apontam a necessidade de estabelecimento de estratégias de luta para o fortalecimento do controle social e dos movimentos sociais de forma geral, além de lutas para a recomposição orçamentária da política de assistência social nas três esferas de governo.

Palavras-chave: Assistência Social; Orçamento público; Recomposição orçamentária.

Abstract: This article aims to carry out an analysis in relation to the Social Assistance Policy, highlighting setbacks and uncertainties in relation to its financing. The methodological procedures used are a bibliographic review of articles, books, theses and dissertations produced on the topic today, discussed in a research project. The main conclusions of the study point to the need to establish fighting strategies to strengthen social control and social movements in general, in addition to struggles for the budgetary recomposition of social assistance policy in the three spheres of government.

Keywords: Keywords: Social Assistance; Public budget; Budget recomposition.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir do golpe de 2016⁵, as políticas sociais, dentre elas a Política de Assistência Social, vem passando por ações que caracterizam o desmonte dessa política,

¹ Assistente Social/docente, docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós graduação Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-Pr, doutora, denise.fank@uel.br.

² Assistente Social, residente técnica na SEDEF - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Família, e-mail: sarah.fonseca@uel.br.

³ Discente do curso de Graduação em Serviço Social na Universidade Estadual de Londrina, email: lohayne.correa@uel.br.

⁴ Assistente Social, Servidor Público Municipal na Política Municipal de Assistência Social desde 2011, Professor de Graduação e Pós Graduação em Instituição de Ensino Superior de caráter privado, Doutorando de Serviço Social e Política Social - UEL. paulo.aragao@yahoo.com.br.



em especial com a diminuição do orçamento público, materializado, principalmente pela Emenda Constitucional N.º 95 - Teto de Gastos Públicos⁶, que congela o orçamento por 20 anos. O desmantelamento das políticas sociais no governo Temer (2016-2019), expresso pelos cortes de orçamento, se intensifica ainda mais no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) e se agrava pela pandemia, que inicia em março de 2020 no Brasil, com término em 2023, ano que marcou “o fim da pandemia”, por meio do comunicado apresentado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Os impactos negativos se expressam na gestão da política, e se materializam na diminuição de serviços e perda de direitos da população.

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise em relação à Política de Assistência Social, pontuando retrocessos e incertezas em relação ao seu financiamento. Apresenta as principais medidas adotadas pelo governo federal, como o desfinanciamento que reforça a precarização da política, que são decisões autoritárias do governo federal desconsiderando a existência de órgãos deliberativos, como os conselhos, além de não realizar debate algum com gestores, trabalhadores e a sociedade de forma geral.

Indica como ações urgentes: a recomposição de espaços democráticos e fortalecimento do controle social, e a recomposição do orçamento desta política para sua reconstrução!

A justificativa do debate, e a relevância do tema é a necessidade da reflexão, mesmo diante dos desmontes realizados num contexto tão adverso, a afirmação da Política de Assistência Social como direito, num movimento de resistência, mas também de publicização dos desmontes realizados nas políticas sociais brasileiras. Os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração deste artigo são revisão bibliográfica de textos, artigos e livros utilizados para debates em reuniões de projeto de pesquisa no ano de 2023.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A Política de Assistência Social no Brasil

Para que seja possível tecer uma análise mais completa e detalhada sobre a Política de Assistência Social no Brasil, bem como suas particularidades e enfrentamentos na atualidade, se faz necessário um resgate histórico acerca da Assistência Social no país,

⁵ Em 12-05-2016, houve no Brasil uma mudança de governo com afastamento de 180 dias da então presidenta Dilma Rousseff e abertura de processo de *impeachment*. Nessa data, seu vice Michel Temer assume a presidência. Em 31-08-2016 se consuma o golpe, quando o Senado por 61 votos, a 20 derruba a presidente Dilma por crimes de responsabilidade na conduta financeira do governo.

⁶ O Congresso Nacional promulgou, no dia 15-12-2016 a Emenda Constitucional Nº 95 que estabelece o Teto de Gastos Públicos. Encaminhada pelo governo de Michel Temer ao Legislativo com o objetivo de equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos com despesas primárias.



desde sua gênese - focalizada em ações de caridade e filantropia, de caráter individualista e emergencial, até o seu reconhecimento enquanto um direito social do cidadão e responsabilidade do Estado - concepção que se consolidará somente após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, se tornando parte da Seguridade Social.

A concepção da assistência social enquanto um direito e sua implementação enquanto política pública advém de um longo processo histórico de lutas e reivindicações de grupos da sociedade civil, bem como articulações de movimentos sociais em defesa da garantia de direitos à população. Vale destacar que, anteriormente à CF de 1988 já se tinham expressões de ações executadas por organizações sociais no atendimento às demandas da população, entretanto, sua natureza era assistencialista e filantrópica, muitas vezes executadas por entidades não governamentais de natureza jurídica diversa e de segmentos religiosos, bem como ações pontuais de governo que atendiam algumas demandas da população, entretanto, ainda em caráter emergencial e fragmentado.

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública. (SPOSATI, 2007 - p.440-441)

As políticas no âmbito público ofertadas na década de 20 eram oferecidas a uma pequena parcela da população. Isto é, o direito social estava inteiramente ligado à lógica de produção, uma vez que as ações do Estado frente ao atendimento das demandas da população se voltavam para os trabalhadores formais - como vemos na gênese das políticas de previdência social e saúde, as quais não iremos nos aprofundar neste espaço. Temos na década de 30, sob o governo de Getúlio Vargas a criação do primeiro conselho de Serviço Social, como uma iniciativa do Estado na discussão sobre as demandas sociais da população, possuindo a participação de membros da sociedade, entretanto com sua execução ainda em caráter filantrópico, a cargo de instituições privadas e vinculadas a organizações de cunho religioso.

Outro marco importante para que possamos compreender a trajetória de formação da Política de Assistência Social no Brasil é a criação, em 1942, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), implementada com o intuito de prestar assistência aos familiares de



soldados que haviam sido convocados para a Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, as ações governamentais neste período demonstraram se mínimas frente às demandas sociais presentes, uma vez que estas dependiam de entidades filantrópicas para execução, sendo ofertadas de maneira emergenciais e paliativas.

Somente na década de 1970, é criado o Ministério de Previdência e Assistência no ano de 1974 demarca um avanço histórico na realidade da assistência social no Brasil, ainda que este não apresentasse uma evolução significativa de sua compreensão enquanto política e um direito do cidadão, uma vez que a formulação desta e as ações prestadas pelo Ministério ainda possuíam um caráter consultivo, sendo implementada em meio ao período ditatorial (o qual perdurou de 1964 a 1985). Vale enfatizar que neste momento da história do país, ainda que marcado por um desenvolvimento lento das políticas públicas e centralização das ações governamentais, estas eram utilizadas como forma de repressão política e econômica à população pobre brasileira e aos movimentos sociais e de base, não possuindo avanços no que tange ao enfrentamento das desigualdades sociais, mas sim às acentuando.

É evidente que essas políticas públicas só puderam ser realizadas sob a égide da repressão. Com o abafamento do contraditório, com a restrição das ferramentas de luta e com a contestação dos trabalhadores, o Estado pôde implementar a política que desejava, impondo-a a eles. O projeto universalizante dos sistemas sociais não foi o mesmo consolidado no texto da constituinte de 1988. A visão da ditadura era uma universalização que tinha por fim o controle do poder e do capital (retirando-o das mãos dos trabalhadores e garantindo o lucro empresarial privado). Foi a luta trabalhista, na segunda metade da década de 1970, que permitiu que essa pauta fosse conquistada e construída em outros termos. (NEGASAVA, 2021 - p. 116)

A promulgação da CF em 1988 se mostrou um marco histórico em diversas instâncias no que tange à evolução da concepção de direitos sociais no Brasil. Resultante da luta de movimentos organizados da sociedade civil e de resistência desde o período ditatorial, trouxe em seu conteúdo um outro olhar para a Assistência Social, a caracterizando como direito social do cidadão e dever do Estado, e a integrando no sistema de Seguridade Social (juntamente com a política de Saúde e Previdência Social). Temos ainda, no texto constitucional (BRASIL, 2023):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) [...] Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

A instituição do tripé da Seguridade Social com as políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social demonstrou o avanço significativo acerca dos direitos sociais à população, entretanto, ainda se via necessário outras ações e legislações para que o texto



da constituinte se concretizasse. Para que a Assistência Social fosse implementada como um direito, a partir de políticas públicas que atendessem a demanda da população, seria imprescindível a criação de uma legislação própria e a sistematização das ações e dos serviços. Nesta via, foi somente em 1993 que possuímos a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Nº 8.742/93), que regulamenta a política de Assistência e sistematiza suas ações, objetivos e diretrizes. A importância da LOAS para a inserção da assistência como parte das responsabilidades estatais e na gestão orçamentária demonstrou a necessidade de uma legislação própria para a real efetivação enquanto política pública e para sua concretização na garantia dos direitos da população, ainda que enfrentando muitos desafios frente às concepções liberais e conservadoras.

Mesmo com a compreensão da Assistência enquanto política a partir da CF de 1988, e sua legislação própria - com a criação da LOAS (1993) -, a necessidade de avanço e sistematização desta política se mostra cada vez mais real, uma vez que as demandas da população e a necessidade de intervenção frente à umas estruturas de desigualdade social são latentes. Desta maneira, embasando-se na Lei Nº 8.742/93, possuímos a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no ano de 2005.

A implementação da Política Nacional de Assistência (PNAS), criada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) objetivou garantir a proteção social, apresentando em sua constituição um conjunto de diretrizes que orientam a organização e execução da assistência social no Brasil. Concretizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ela tem como objetivo a participação da sociedade civil e do Estado na formulação e implementação de programas e serviços.

"Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão." (MDS, 2005, p.32)

A criação de um sistema que organiza as ações em todas as instâncias governamentais, bem como reforça os objetivos e diretrizes presentes na LOAS demonstra cada vez mais a importância e necessidade da oferta de serviços, programas e projetos dentro da política de Assistência Social que atendam às demandas da população de acordo



com suas particularidades, sendo elas regionais, municipais, estaduais e por parte da União.

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) é um instrumento de gestão do sistema de proteção social brasileiro, surge como uma estratégia de romper com o clientelismo, assegurar direitos e democratizar a participação da sociedade no exercício do controle social.

O SUAS representa um marco significativo nas políticas sociais no Brasil, sendo uma expressão concreta do compromisso do Estado em garantir a proteção social e a promoção do bem-estar dos cidadãos. É responsável por coordenar e executar a política de assistência e tem como objetivo principal promover a inclusão social, o desenvolvimento e a autonomia dos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social. Isso é alcançado por meio da oferta de uma série de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que visam atender às necessidades básicas e promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e importantes à execução da Política de Assistência Social. Ele possibilita padronizar os serviços, a qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas, conforme abaixo descritos:

Matricialidade sócio familiar; Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão/usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação. Os serviços sócio assistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. (BRASIL, 2004, p. 42).

O SUAS oferece uma vasta gama de serviços, programas e benefícios voltados para atender as diferentes necessidades dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social. Esses serviços incluem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (PAEFI), entre outros.

Além dos serviços, o SUAS também proporciona programas e benefícios socioassistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família dentre outros.

Seguindo as diretrizes estabelecidas na PNAS/2004, esses serviços são organizados em duas categorias principais: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de risco, fortalecendo os laços familiares e comunitários, e é oferecida nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades estatais localizadas em áreas vulneráveis.



Por outro lado, a Proteção Social Especial visa reconstruir vínculos familiares e comunitários, defendendo direitos e protegendo as famílias contra violações, sendo dividida em níveis de complexidade média e alta. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é um exemplo de instituição que oferece serviços de Proteção Especial de Média Complexidade, promovendo convívio sociofamiliar e comunitário e lidando com situações de violação de direitos. Já os serviços de Alta Complexidade incluem diferentes formas de atendimento institucional integral e medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, conforme estabelecido na mesma política de 2004.

Quanto à organização e coordenação o SUAS é concebido como um sistema descentralizado e participativo, baseado na articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre os diversos setores da sociedade civil. Esta estrutura visa promover uma maior eficiência na prestação dos serviços e uma melhor adequação às especificidades locais e regionais. No âmbito da organização do SUAS, destacam-se dois órgãos centrais: o Ministério do Desenvolvimento Social, Assistência, Família e Combate à Fome (MDS) - responsável pela formulação das diretrizes e políticas nacionais de assistência social - e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instância colegiada responsável pela deliberação e fiscalização das ações no campo da assistência social.

A gestão financeira do SUAS é compartilhada entre os entes federativos, sendo que cada um possui suas responsabilidades específicas na execução das políticas e programas de assistência social. Quanto ao financiamento do SUAS, este é composto por recursos provenientes dos três níveis de governo, sendo que a União é responsável por garantir o financiamento mínimo obrigatório. Além disso, o SUAS conta com a participação de recursos advindos de outras fontes, como o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e recursos vinculados a programas específicos.

2.2 O financiamento da Política de Assistência Social

O financiamento na política pública de Assistência Social, representa o conjunto de mecanismos, regras e condições que envolvem os meios para que os recursos sejam destinados e efetivamente aplicados na garantia das ofertas da assistência social. O objetivo é garantir que, de fato, haja a possibilidade de execução das ações desta política, com a aplicação de recursos financeiros para sua provisão e nas condições e formas de sua operacionalização. Assim deve estar articulado ao planejamento. Esta concepção envolve a adoção de novas bases para um novo modelo de financiamento, no qual a descentralização e a territorialização sejam diretrizes, o pacto federativo seja respeitado, com a efetiva



partilha de responsabilidades entre as esferas de governo, com a adoção de critérios de partilha democráticos e republicanos.

Desse modo, o financiamento deve levar em conta a existência de serviços, programas, projetos e benefícios operados no âmbito dos territórios, com centralidade na família e prestados em níveis de proteção social - básica e especial. Ações que são operadas na área da assistência social são executadas tanto diretamente pelos órgãos gestores da política quanto em parceria com as entidades socioassistenciais.

O SUAS foi concebido como um novo modelo de reordenamento da gestão descentralizada e participativa da PNAS, articulando-se a outras políticas sociais para garantir a proteção social integral em uma rede de serviços socioassistenciais. Houve a expansão de benefícios e serviços socioassistenciais, ao mesmo tempo que se estabeleceu uma rede de serviços de proteção social nos estados e municípios.

No entanto, a partir de 2016, verifica-se uma série de iniciativas políticas com intenção de desmonte do SUAS, restringindo acesso à benefícios financeiros repassados diretamente a indivíduos, diminuindo o repasse de recursos aos municípios, elemento fundamental para a efetiva oferta dos serviços à população, uma vez que o orçamento no municípios é composto majoritariamente com recursos próprios e com o cofinanciamento da união. Esses constrangimentos são percebidos desde 2015, com as restrições orçamentárias e financeiras que foram adotadas no início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (2015-2016). A partir do golpe institucional de 2016, durante os governos Temer (2016 - 2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), a descaracterização da PNAS se aprofundou ainda mais com a adoção de medidas estruturais de ajuste fiscal, a exemplo da Emenda Constitucional Nº 95/2016, atingindo áreas fundamentais de proteção social, dentre elas a assistência social. Em 2018, com a eleição do presidente, Jair Messias Bolsonaro, o país tem seu contexto agravado por um governo de extrema direita, neofacista⁷ e ultraneoliberal.

O Brasil, desde o golpe parlamentar de 2016 (com o apoio do empresariado, judiciário e grande mídia) [...] avança a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. A eleição de 2018 quebrou o “ovo da serpente” e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 70).

A aprovação da EC Nº 95 que congelou o orçamento por 20 anos é expressão do ataque aos direitos, pois estabeleceu que a partir de 2018, os gastos federais só poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa medida agravou a recessão e prejudicou principalmente a população mais pobre, ao diminuir recursos para áreas como assistência social, educação e saúde. Levando em consideração que as políticas públicas são materializadas por meio de

⁷ Para maiores informações ver Boschetti e Behring, 2021.



recursos orçamentários, a definição do congelamento dos gastos precarizou ainda mais as iniciativas públicas, que estão para atender os direitos da população brasileira, ainda mais se considerar o contexto vivido durante a pandemia da Covid-19, dos anos 2020 a 2023. Em 2019, com a aprovação da EC 103/2019 que caracterizou nova contrarreforma da previdência, mais um golpe ocorreu contra os direitos da população brasileira.

Em relação à Política de Assistência Social, já na sequência da aprovação da EC Nº 95, ocorreu a redução de seu orçamento. Em nota⁸ O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se posicionou sobre o déficit orçamentário na Assistência Social, evidenciando que os valores repassados desde o ano de 2017 já demonstravam estar aquém do aprovado pelo Conselho, o que foi agravado com a emenda constitucional. Há uma diferença de 53,3% do orçamento aprovado do ano de 2018 para o ano de 2019. O Conselho indicou no documento que, em decorrência deste déficit orçamentário, 10 milhões de famílias estariam descobertas pelos diversos serviços da Política de Assistência Social.

Com a diminuição de mais de 50% do orçamento de um ano para outro, os avanços para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ficaram comprometidos. O governo implementa ações de austeridade fiscal, mais especificamente em relação às políticas sociais com o discurso de que os cofres públicos sofrem com grandes gastos e que seria inviável uma maior aplicação de recursos para a sustentação das políticas sociais. No entanto, tais ajustes fiscais não conseguiram conter o avanço da crise, como demonstram Boschetti e Behring, que mesmo com os ajustes fiscais impulsionados nos últimos anos não ocorreu a recuperação econômica anunciada: o Produto Interno Bruto (PIB) de 2018 cresceu apenas 1,3% e o de 2019 caiu para 1,1%. Antes da pandemia, a economia patinava insistentemente, o que sustentou a destruição da previdência pública, como estratégia de transferência antes nunca vista de fundo público para o capital, especialmente o financeiro.

É um verdadeiro processo de expropriação do fundo público drenado para salvar o capital em crise (Boschetti, 2016 e 2018), que agrava a estrutural desigualdade social, evidenciada por mais de 12,6 milhões de desempregados em 2019, que, somados aos precarizados e “desalentados”, chegou a 32 milhões, sendo que um em cada quatro trabalhadores(as) estava desempregado havia mais de dois anos, conforme PNAD Contínua divulgada em setembro de 2019 (2021, p. 74).

É importante ressaltar que essas medidas adotadas pelo governo federal, com o propósito de desfinanciamento da Política de Assistência Social a precarizam, gerando o seu desmantelamento. O orçamento desta política é composto por recursos das três esferas de governo, sendo o federal muito significativo para os municípios. Com sua diminuição, obviamente os serviços ofertados para a população são enxutos com a diminuição de

⁸ Nota Referente Ao Déficit Orçamentário Da Política De Assistência Social, disponível em <file:///C:/Users/user/Downloads/nota-deficit-or%C3%A7amento-atualizada.pdf>



recursos pessoais, o que resultou em fechamento de serviços, diminuição de equipes dos serviços, e conseqüentemente o não acesso à serviços pela população.

Outro aspecto fundamental em nossa análise em relação aos desmontes das políticas públicas é a constatação que as decisões e medidas adotadas pelo governo federal foram autoritárias, desconsiderando a existência de órgãos deliberativos, não realizando o debate e os excluindo da tomada de decisões, o que fere a forma de gestão impetrada pela CF de 1988. Um exemplo dessa forma de gestão autoritária é a substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil, sem diálogos com os conselhos, municipais, estaduais e federal.

Jaccoud, Bichir e Mesquita, escrevendo em 2017, analisando os impactos da implantação e desenvolvimento do SUAS destacam que o sistema de proteção social no Brasil não tem sido marcado por uma ampliação universal, mas sim, por um processo de proteção residual e seletiva, concentrando os esforços de utilização do Fundo Público em Políticas Públicas voltadas para uma parcela mais pauperizada da população. Movimento que se ampliou ainda mais nos anos de 2018 a 2022, como pudemos verificar.

Prova de tais inclinações restritivas de direitos, estão contidas na Política de Previdência Social frente às diferentes reformas, tomando suas expressões mais agudas de 2016 em diante. (Wanderley, San'Ana e Martinelli 2019). O mesmo afirmam Boschetti e Behring (2021) quando analisam os impactos da pandemia junto a Assistência Social e denuncia a precariedade do universo do mundo do trabalho, com ênfase ao trabalho informal, o qual corrói as bases da seguridade social, rebatendo ainda nos pífios recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) sustentam a tese de que esta perspectiva reducionista junto ao sistema de proteção social brasileiro, não poupará a Política de Assistência Social, buscando transferir o ônus das distorções inerentes ao modo de produção capitalista à responsabilidade individual.

Saem de cena a perspectiva de integração entre políticas sociais, a busca ativa de grupos urbanos e rurais ainda distantes dos benefícios e sinaliza-se com o reforço da necessidade de comprovação de meios, além de reforçarem argumentos meritocráticos e perspectivas morais em torno da pobreza e da desigualdade. Propostas como a "premiação" de gestores municipais pela saída de beneficiários do programa e o suposto estímulo à inserção de beneficiários no mercado de trabalho ignoram tanto os indicadores recentes que apontam aumento da pobreza e da desigualdade no Brasil, bem como a deterioração das condições do mercado de trabalho. (JACCOUD, BICHIR E MESQUITA, 2017, p. 51)

Mesmo considerando a complexidade da temática, Silva (2022), afirma que esta tendência à focalização das proteções sociais também está expressa nos programas de transferência de renda, do qual a Política de Assistência Social é protagonista por meio da segurança de renda afiançada em suas normatizações.



Buscando a contemporaneidade dos programas de transferência monetária, particularmente no Brasil, vivencia-se uma conjuntura marcada pela hegemonia do capital financeiro, em que os programas de transferência monetária tornam-se prevalentes no Sistema de Proteção Social Brasileiro, voltando-se para o cumprimento de três funções: contribuir para a manutenção das economias locais; contribuir para a legitimação de governos, muitas vezes antidemocráticos, mas que precisam da aprovação dos pobres para manter seu poder, tendo também a função de mitigar a situação de pobreza de contingentes populacionais, cada vez mais numerosos, sobretudo, dos que vivem do trabalho informal, sem proteção social e em condições de pobreza e de extrema pobreza (SILVA, 2022 p 55).

A autora delinea distinções entre concepções e implantações de programas de transferência de renda. Afirma que há aqueles que no universo teórico têm posições de acesso mais universais, como por exemplo o de renda básica universal, o qual estabelece que a renda é um direito e em face disto a dispõe como partilha do fundo público, produto coletivamente produzido e coletivamente apropriado.

Ainda temos, aqui, mais no universo prático de intervenção aqueles nos quais temos as focalizações de acesso, mediadas por restrição de renda e cumprimento de condicionalidades, como é flagrante o perfil do Programa Bolsa Família. Aqui, fica evidente que em uma posição ainda conservadora, este último modelo se firma cada vez mais no Brasil, independente das pseudos bandeiras políticas que figuram enquanto orientação ideológica.

Assim, é possível destacar que enquanto segurança de renda, sendo esta uma atribuição do SUAS, compreendida no rol da proteção social, uma perspectiva progressista para atuação junto a Política de Assistência Social seria a transferência em seu perfil universalizante, ou seja, sem que isso exija qualquer contrapartida sob qualquer justificativa. Em suma, renda é direito, sendo direito, é dever da nação prover, seja pelo trabalho ou pelo aparelho estatal, tal como assevera Boschetti e Behring (2021) ao destacar a relevância da transferência de renda em tempos de pandemia.

A bárbara condição de mais de 100 milhões de homens e mulheres se tornou explosiva na pandemia. Se a “transferência de renda” é funcional à reprodução do capitalismo, não se pode negar que é igualmente necessária para reprodução da classe trabalhadora. Por isso, a esquerda deve fazer a defesa táctica da “transferência de renda”, não nos termos e parâmetros panópticos e draconianos das propostas neoliberais. (BOSCHETTI E BEHRING, 2021, p. 79).

Há de se ter como perspectiva de que a Política de Assistência Social é parte de um sistema, que a Carta Constitucional de 1988 denominou de seguridade social. Qualquer restrição em uma das políticas constitutivas deste sistema, indubitavelmente afetará o sistema como um todo.

Ora, aqui tem-se o flagrante de reformas da previdência social o qual por meio da elevação de critérios de acesso e redução das margens de cobertura engrossam ainda mais o contingente vinculado ao Programa Federal de Transferência de Renda, o qual segundo dados oficiais do governo Federal passaram de 2022 para 2023 de 19,2 milhões de famílias



a uma cobertura de 21,3 milhões de famílias que estão inscritas neste programa. (agência gov 2023).

Contudo, invocar o direito à segurança de renda universal dentro do escopo da Assistência Social não significa afirmar que esta deva superar a condição de acesso ao mundo do trabalho e sua consequente apropriação de parte do fruto coletivamente produzido. É o alerta que Boschetti e Behring (2021) destacam ao questionar a qual fim a tonalidade da Assistência Social em suas concepções de segurança de renda se propõem a enfrentar.

As autoras tecem diferentes considerações que os investimentos em ações junto à Política Pública da Assistência Social sofreram cortes significativos, seja no aporte a gestão, seja na execução de serviços e projetos, contudo, registrando elevação de recursos no que tange a programas de transferência de renda, tal como a roupagem reeditada do Bolsa Família, batizado de Auxílio Emergencial, introduzido e operacionalizado no governo de Jair Bolsonaro.

Muitos desafios estão colocados ao novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) na perspectiva de reorganização das políticas sociais, com destaque para a assistência Social, dentre eles, destacamos a reabertura de diálogo com as instâncias e órgãos deliberativos, como os conselhos, a reorganização dos serviços de forma geral, e principalmente a recomposição orçamentária desta política pública, cujo orçamento para ser executado em 2023, se manteve em torno de 5% do previsto no Plano Plurianual do governo federal. Desafios estes que estão colocados para os sujeitos nas esferas estaduais e municipais.

3 RESULTADOS E CONCLUSÕES

Na literatura que trata da questão orçamentária, sobretudo a que congrega demais estudos crítico-dialéticos por autores brasileiros (Oliveira, 1998; Salvador; Teixeira, 2014), o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com seus gastos. Dessa forma, por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas expressa escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade (Salvador, 2010).

Discutir o ajuste fiscal nas políticas sociais e o prejuízo às particularidades regionais no agravamento da pobreza e desigualdade é um importante contraponto na luta em defesa



do direito à Assistência Social, articulando-se às ações no âmbito da defesa do SUAS no contexto da seguridade social, dever do Estado e direito dos cidadão.

Muitos desafios estão colocados ao novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) na perspectiva de reorganização das políticas sociais, destacando a promoção de diálogo com as instâncias e órgãos deliberativos, como os conselhos, e principalmente a recomposição orçamentária desta política pública.

No ano de 2023, foi ano de elaboração do Plano Plurianual no governo federal, para execução nos anos 2024-2027, negociações e pactuações foram realizadas, elaboradas estratégias necessárias em torno da disputa do Fundo Público que garantam a ampliação do orçamento da União em relação às políticas sociais, mas principalmente da Política de Assistência Social. O Sistema Único de Assistência Social tem previsão de R\$ 473 bilhões, e o programa Bolsa Família é o projeto com maior previsão de repasses, com projeção de investimento de R\$ 685 bilhões⁹ De fato foi ampliado o orçamento para o próximo período de gestão, entretanto, ainda é insuficiente diante dos desmontes que a política sofreu, nestes anos que passaram.

Da mesma forma, essas medidas e estratégias são necessárias também nas esferas estaduais, mas principalmente nas municipais, onde os serviços são ofertados diretamente à população. A partir de medidas autoritárias do governo Jair Bolsonaro em relação aos conselhos, agravados pela necessidade do isolamento social no período pandêmico, a participação na discussão e gestão das políticas sociais se fragilizou, sendo necessário neste momento retomar essa prática em todos os espaços, reestruturando o controle social, além do fortalecimento dos movimentos sociais, objetivando uma prática de gestão democrática, que de fato atenda as necessidades da população. Momento em que a luta pela recomposição do orçamento se faz urgente!

Como vimos, não se faz política social sem orçamento, e as diretrizes das políticas previstas na CF de 1988 indicam a participação popular na gestão das mesmas. Neste intuito a ação urgente é a recomposição do orçamento, nas três esferas de governo, desta política para sua reconstrução! A execução de serviços e a oferta de benefícios que garantem parte da proteção social necessária à população depende desta ação. Para isso, os espaços de controle social precisam estar fortalecidos para que de fato possam se estabelecer na disputa do fundo público. Esse foi o grande indicativo das conferências municipais, estaduais e federal do ano de 2023!

⁹LIMA, Keven; BORGES, Beatriz. Comissão de Orçamento aprova plano com metas do governo federal até 2027. G1, São Paulo, 5 dez. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/12/05/comissao-de-orcamento-aprova-plano-com-metas-do-governo-federal-ate-2027.ghtml>> Acesso em: 18 mar.2024.



REFERÊNCIAS

AGENCIA GOV EBC. **Bolsa Família tem em 2023 a maior média de famílias atendidas, de investimento federal e de valor de benefício da história do programa.** Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/bolsa-familia-tem-em-2023-a-maior-media-de-familias-atendidas-de-investimento-federal-e-de-valor-de-beneficio-da-historia-do-programa#:~:text=Ao%20longo%20do%20ano%2C%20o,milh%C3%B5es%20de%20lares%20em%20m%C3%A9dia.>> Acesso em: 05/03/2024.

BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988.** Brasília: Senado federal, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm> Acesso em: 23/02/2024.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm> Acesso em: 23/02/2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília-DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em: 23/02/2023.

JACCOUD, Luciana. BICHIR, Renata, MESQUITA, Ana Cleusa. **O SUAS na Proteção Social Brasileira: transformações recentes e perspectivas.** Dossiê Políticas Sociais e Redistribuição, Novos estudos - CEBRAP 36 (02) Jul-Oct 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003.>>

NAGASAVA, Eliene Chaves. **O Ministério do Trabalho e as políticas públicas na ditadura militar: sindicatos, assistencialismo e repressão (1964-1974).** Rio de Janeiro - RJ: FGV. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cb3ca509-eb83-4ade-8f99-e0dd333a9b93/content>> Acesso em: 23/02/2024.

OLIVEIRA, Tatiana. ALVES, Ismael G. **Legião Brasileira de Assistência e políticas sociais: primeiro-damismo, gênero e assistência social.** Boletim Historiar, vol. 07, n. 02, Mai/Ago. 2020, p. 16-32. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufs.br/historiar/article/view/14379/10876>> Acesso em: 23/02/2024

SALVADOR, Evilásio. Capítulo 1. A configuração do fundo público no capitalismo contemporâneo. **In Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 145, p. 53-71, set./dez. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JfW85vT8qv9J6br7xVq5Bj/?format=pdf&lang=pt>>



SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007. Disponível em:
<<https://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218/211>> Acesso em: 23/02/2024.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. SANT'ANA, Raquel Santos. MARTINELLI Maria Lúcia. Os desafios do atual contexto: um diálogo a partir da seguridade. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 207-212, maio/ago. 2019. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/pFLwxhmPYKrtVNsZ9KHwFwC/?format=pdf&lang=pt>>