



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA**



DEISE COSTA DANTAS DO AMARAL

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: análise do Bloco de
Proteção Social Especial de Média Complexidade no município de Prainha-Pará.

MANAUS
2024

DEISE COSTA DANTAS DO AMARAL

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: análise do Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade no município de Prainha-Pará.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do grau de mestra em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.

Orientador(a): Dra. Lucilene Ferreira de Melo

Linha de pesquisa 1: Serviço Social, Trabalho e Políticas Públicas

MANAUS
2024

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

A485f Amaral, Deise Costa Dantas do
Financiamento da política de assistência social : análise do bloco de proteção social especial de média complexidade no município de Prainha- Pará. / Deise Costa Dantas do Amaral . 2024
138 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Lucilene Ferreira de Melo
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Financiamento do Suas. 2. Política de assistência social. 3. Orçamento público. 4. Creas. I. Melo, Lucilene Ferreira de. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

DEISE COSTA DANTAS DO AMARAL

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: análise do Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade no município de Prainha-Pará

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, sob a orientação da professora Dra. Lucilene Ferreira de Melo, como requisito para obtenção do grau de mestra em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lucilene Ferreira de Melo
PPGSS – UFAM
Presidente

Prof. Dr. Yunier Sarmiento Ramirez
PPGSS– UFAM
Membro Interno

Prof. Dr. João Vitor Gomez Bitencourt
Departamento de Serviço Social- UFAM
Membro Externo

Dedico este árduo trabalho ao meu filho, Felipe de Nazaré, por ser o sol que ilumina meus dias e ser o motivo pelo qual eu nunca desistir.

AGRADECIMENTOS

Realizar estes agradecimentos não é uma tarefa das mais fáceis, sobretudo pelo grau de envolvimento com o trabalho em questão, e o risco de soar injusta ou insensível às mais diversas contribuições - por mais simples ou indiretas que tenham sido, como uma conversa, um pequeno auxílio, um alento - durante o desenvolvimento deste trabalho. Por isso, desde já me desculpem se por eventuais imprecisões ou lapsos que possa incorrer nas breves linhas a seguir.

Agradeço a Deus por tudo que me proporcionou, especialmente pela proteção e pelo cuidado sempre.

Ao meu filho, Felipe de Nazaré, que durante esses últimos dois anos foi paciente e compreensivo na minha ausência, não entendia muito bem o porquê, contudo, sabia que todo sacrifício era por ele também. Desculpe pelo tempo que roubei de nós. Mas, nós conseguimos, filho!

Ao meu esposo e companheiro de vida, Ranieri Amaral, que me acolheu nos dias mais tenebrosos, acreditou em mim quando nem eu mesma acreditava, me apoiou e me incentivou desde o processo de seleção do mestrado até o fim desta jornada. É sempre bom ter você comigo.

Aos meus pais, Izanete Costa e Dinelson Dantas, ao meu padastro Eli Miranda, aos meus irmãos, Deyves Dantas e Dinelson Dantas e minha sobrinha Anna Júlia, que se alegram com cada conquista minha, são a minha base e meu maior tesouro. Obrigada por tudo.

Agradeço a minha orientadora, Professora Dra. Lucilene Ferreira de Melo, que aceitou caminhar comigo nessa estrada 10 anos depois. Muito obrigada por ser sempre tão acolhedora e atenciosa, pelas escutas, pelas conversas e preocupação. Sua percepção sempre positiva nesse processo de escrita me incentivou a prosseguir até a conclusão deste trabalho.

Às minhas avós Luizinha Costa e Deuzinha Dantas por suas orações incessantes em meu favor durante toda minha vida, mas, de maneira muito especial, agradeço por esses últimos dois anos.

Aos meus primos Elô, Leandro, Humberto, Daiana e Alina por terem aberto as portas de suas casas quando precisei, em vocês encontrei muito mais que um “lugar para ficar em Manaus”, encontrei cuidado e motivação para seguir. Estendo esses agradecimentos as minhas primas-irmãs Gleyse e Elyane que sempre estiveram ao meu lado, muito antes desse processo, vocês fazem parte dessa conquista também.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Amazônia, pelas discussões, ensinamentos e sugestões.

Ao Prof. Dr. Yunier Sarmiento e Prof. Dr. João Vitor Bitencourt que compõem a banca de defesa e gentilmente aceitaram contribuir e participar desse momento tão importante na minha vida acadêmica e profissional.

Aos amigos que o PPGSS me trouxe e através deles descobri uma jornada menos solitária, em especial, Juliana, Edivane, Paulo, Maria José, Bárbara, Thuane e todos que dividiram a turma do mestrado de 2022 comigo.

Aos meus amigos Libiam Souza e Davi Xavier por confiarem no meu trabalho e através dele trazer inspiração para este estudo.

À minha amiga Adelma Miranda que durante alguns anos dividiu comigo as responsabilidades da secretaria de assistência social e me incentivou de todas as formas possíveis para concluir esta etapa.

À minha psicoterapeuta, Arianny Ferreira, que foi fundamental durante um período extremamente difícil e delicado de adoecimento mental pelo qual passei durante este mestrado. Obrigada por seu profissionalismo e pelo seu direcionamento para que eu pudesse passar por tudo isso.

A todos os servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social de Prainha, por todos esses anos de trabalho regados de dedicação e comprometimento na consolidação do SUAS, apesar de todas as adversidades.

Muito Obrigada!

“Os gestores da região, se quiserem deixar um legado de suas gestões, devem integrar-se na luta de quilombolas, indígenas e povos da floresta pelos seus direitos.”

Joaquina Barata

RESUMO

A pesquisa em tela teve como objetivo analisar o financiamento Federal da Política de Assistência Social entre os anos 2013 à 2023, evidenciando como no Bloco da Proteção Social de Média Complexidade foi financiado no município de Prainha-PA. A abordagem teórica adotada foi a teoria crítico-dialética, que orientou a definição das fases do estudo com base na realidade concreta, reconhecendo que todos os fenômenos sociais estão interdependentes e não devem ser compreendidos como processos isolados. A pesquisa empírica foi realizada no Município de Prainha, localizado na Região Oeste do Estado do Pará, adotando como abordagem metodológica a pesquisa documental e bibliográfica. Foram analisadas as peças orçamentárias LOA, LDO e PPA, nas três esferas governamentais, referentes aos anos de 2013 a 2023, utilizou também os sistemas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, além de bancos de dados oficiais (IBGE, IPEA, SIOP, SIGA BRASIL, SAGICAD) e balancetes financeiros anuais de gestão. Os dados obtidos foram organizados, sistematizados e analisados com o apoio dos programas Excel e SPSS, que permitiram a geração de tabelas e gráficos, utilizando-se de técnicas qualitativas de análise. A pesquisa revelou que, apesar de o processo e a sistemática de financiamento da Assistência Social, no âmbito do SUAS, terem passado por uma significativa transformação em seu arcabouço legal, essa política ainda enfrenta um grave subfinanciamento por parte dos níveis federal e estadual em várias áreas de atuação. Ao focar a análise para o Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade foi evidenciado que ocorreu um desfinanciamento de maneira muito expressiva na década estudada, colocando a responsabilização, em sua maior parte, para o município arcar, além da descontinuidade do repasse mensal gerando ainda uma maior sobrecarga sobre a gestão municipal.

Palavras-Chave: Financiamento do SUAS, Política de Assistência Social, Orçamento Público

ABSTRACT

The aim of this study was to analyze federal funding for the Social Assistance Policy between 2013 and 2023, showing how the Medium Complexity Social Protection Block was funded in the municipality of Prainha-PA. The theoretical approach adopted was critical-dialectical theory, which guided the definition of the study phases based on concrete reality, recognizing that all social phenomena are interdependent and should not be understood as isolated processes. The empirical research was carried out in the municipality of Prainha, located in the western region of the state of Pará, using documentary and bibliographical research as the methodological approach. The LOA, LDO and PPA budget documents were analyzed, in the three spheres of government, for the years 2013 to 2023, also using the systems of the Ministry of Development and Social Assistance, Family and Fight against Hunger, as well as official databases (IBGE, IPEA, SIOP, SIGA BRASIL, SAGICAD) and annual management financial statements. The data obtained was organized, systematized and analyzed using Excel and SPSS software, which allowed tables and graphs to be generated using qualitative analysis techniques. The research revealed that, despite the fact that the process and system of financing social assistance under the SUAS has undergone a significant transformation in its legal framework, this policy still faces serious underfunding by the federal and state levels in various areas of activity. By focusing the analysis on the Medium Complexity Special Social Protection Block, it became clear that there was a very significant lack of funding in the decade studied, placing most of the responsibility on the municipality to bear, in addition to the discontinuity of the monthly transfer, creating an even greater burden on municipal management.

Keywords: Financing of SUAS, Social Assistance Policy, Public Budget

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Proteção Social Básica no SUAS.....	34
Figura 2- Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade no SUAS.....	38
Figura 3- Mesorregiões do Estado do Pará.....	69
Figura 4- Mapa dos municípios que compõem a mesorregião do Baixo Amazonas	80
Figura 5-Mapa do município de Prainha-Pará.....	81
Figura 6-Estrutura administrativa da SEMAS.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Classificação dos Municípios por Habitantes	33
Quadro 2- Aspectos comparativos entre a EC 95/2016 e o NAF 2023	49
Quadro 3- Principais fontes de composição do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS	59
Quadro 4- Conferências Nacionais de Assistência Social que tiveram eixos temáticos a questão do financiamento	60
Quadro 5-Comparativo entre os aspectos trazidos pela NOB SUAS 2005 e NOB SUAS 2012	63
Quadro 6-Programas Estaduais implementados no Estado do Pará durante a Pandemia da Covid 19.	75
Quadro 7-Principais fontes de composição do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) no Pará	77
Quadro 8-Serviços socioassistenciais no Município de Prainha	88
Quadro 9-Incrementos financeiros do Governo Federal em Prainha no ano de 2023.....	98
Quadro 10: Composição da equipe de referência do CREAS	107
Quadro 11-Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade como incremento financeiro- 2020	115

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Família Beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Brasil- 2013 a 2023	36
Gráfico 2- Famílias Beneficiadas pelo Programa Auxílio Brasil- 2021 e 2022.....	36
Gráfico 3- Parcela do orçamento destinada as áreas que compõem a Seguridade no Brasil em %- 2020 à 2023	56
Gráfico 4-Distribuição de postos de trabalho formais por setor de atividade entre 2004 e 2010.	82
Gráfico 5-Comparativo das taxas do mercado de trabalho na Amazônia Legal e do restante do país..	83
Gráfico 6-Destinação de recursos dos entes federados para a PSEMC.....	104
Gráfico 7- Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2013- 2023.....	105
Gráfico 8-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2013	108
Gráfico 9- Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2017	111
Gráfico 10- Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2022	116
Gráfico 11- Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2023	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Parcela do orçamento destinada à Seguridade Social no Brasil-2019 à 2022	48
Tabela 2- Parcela do orçamento destinada ao pagamento da dívida pública e ao pagamento da Assistência Social.....	53
Tabela 3- Famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (Cad Único) com renda per capita de até 1/2 salário mínimo e beneficiários de Programa de Transferência de renda Federal.	71
Tabela 4-Valor aproximado do Orçamento geral do Estado do Pará 2013 à 2023.	73
Tabela 5-Famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais e famílias beneficiárias de Programa de Transferência de renda Federal em Prainha-PA.....	85
Tabela 6-Valores da LOA destinados a Seguridade Social e Política de Assistência Social no município Prainha-PA de 2013 a 2023.....	93
Tabela 7-Parcela Anual de Participação do cofinanciamento do FMAS de Prainha - 2013 a 2023	95
Tabela 8- Orçamento Federal destinado a Proteção Social Especial de Média Complexidade-2014 a 2023.....	102
Tabela 9- Custo da manutenção do CREAS	106
Tabela 10-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2014 à 2016	109
Tabela 11-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2018 e 2019	112
Tabela 12-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2020 e 2021	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CF 1988 - Constituição Federal de 1988
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DRU- Desvinculação das Receitas da União
EC-Emenda Constitucional
FAPESPA- Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Estado do Pará
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPCA-Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA- Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social
NAF- Novo Arcabouço Fiscal
PAB-Programa Auxílio Brasil
PBF - Programa Bolsa Família
PIB - Produto Interno Bruto
PMAS – Plano Municipal da Assistência Social
PMP - Prefeitura Municipal de Prainha
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNEP- Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
RDH - Relatório de Desenvolvimento Humano
SEASTER- Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda
SEFA- Secretaria de Fazenda
SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: Política de Assistência Social no Brasil: da benesse ao direito.....	24
1.1 As particularidades da Política Social no cenário brasileiro e o advento da Assistência Social como mecanismo de direito.....	25
1.2 Diretrizes da assistência social: normativas de construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.....	31
1.3 A Política de Assistência Social em tempos de Contrarreforma e ajuste fiscal	41
CAPÍTULO 2- FUNDO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: avanços e desafios no financiamento do SUAS.....	51
2.1 Reflexões sobre Fundo Público e orçamento no Brasil como mecanismo de favorecimento ao capital	51
2.2 A nova lógica de financiamento da PAS a partir da instituição SUAS.....	57
2.3 Orçamento da Assistência Social no Estado do Pará: Desafios e Perspectivas no território Amazônico	66
CAPÍTULO 3: O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PRAINHA: uma análise dos repasses federais ao Bloco de Proteção Especial de Média Complexidade de 2013 a 2023	79
3.1 Caracterização da unidade empírica da pesquisa: o município de Prainha em foco	79
3.2 A Política de Assistência Social no município de Prainha e o processo do seu financiamento	86
3.2.1 Composição do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Prainha	91
3.3 Configurações do Cofinanciamento Federal do Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade no município de Prainha- análise dos dados	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS	128

INTRODUÇÃO

Este estudo analisa o financiamento da Política de Assistência Social no município de Prainha, evidenciando como foi destinado os recursos da Proteção Social Especial de Média Complexidade no período de 2013 a 2023.

A assistência social é historicamente marcada como aquela que dá acesso de proteção e ajuda aos “indivíduos integrantes de segmentos estigmatizados como as crianças, idosos, mendigos, desempregados” (Colin, 1999 p.11). Estes, por não se adequarem aos padrões estabelecidos pela sociedade, eram vistos como fora do padrão socialmente aceito, resultando na criação de serviços de suporte para garantir sua sobrevivência.

Até a década de 1930, a Assistência Social era vista apenas como assistencialista, motivada pela solidariedade das damas de caridade, sem a intervenção do Estado, deixando a responsabilidade de lidar com a questão social para ações voluntárias. Esta estrutura econômica e social beneficiou as classes dominantes, que se organizaram para proporcionar ações assistenciais, promovendo a caridade e a filantropia, e, conseqüentemente, neutralizando as manifestações sociais (Colin, 1999).

Ao longo dos anos a Política de Assistência Social brasileira passou por intensa alteração de seu paradigma constitutivo, com diversos avanços nas últimas décadas. A partir da promulgação da Carta Magna brasileira (Brasil, 1988) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993), tal política passou a compor a Seguridade Social e consolidou-se em um Sistema Único com a promulgação da Lei 12.435/2011, também conhecida por Lei do SUAS (Brasil, 2011).

O SUAS estabelece uma nova direção para a política de assistência social, fortalecendo sua gestão e implementando novos conceitos para o atendimento das necessidades dos usuários, destacados na definição de uma proposta interventiva que valoriza o atendimento integral à família referenciada em um determinado território, utilizando para isso uma rede socioassistencial.

Destarte, o Sistema Único Assistência Social organiza e regulamenta os serviços, projetos e benefícios socioassistenciais em todo o território nacional e conta para isso com um modelo de gestão que se pressupõe participativo e descentralizado, responsabilizando os três níveis de governo pelo financiamento e pela execução desses serviços (Brasil, 2004).

Ao enveredar na análise do financiamento da assistência social buscou-se, primeiramente, compreender sobre o complexo sistema do orçamento brasileiro. Tendo em vista suas peculiaridades, o orçamento no Brasil torna-se um desafio ao ser estudado considerando seus diversos conceitos, interpretações jurídicas, métodos, técnicas e diferentes direcionamentos. No caso deste estudo, o orçamento é entendido como uma ferramenta fundamental na garantia da efetivação das políticas sociais, sobretudo, aquela que integra o seu objeto central: a política de assistência social.

Sob uma perspectiva imediata e superficial, orçamento público surge como cálculos matemáticos que permeiam e determinam as receitas e custos monetários do Estado, além de ser uma exigência constitucional. Contudo, Salvador (2010) atenta que é imperativo compreender o orçamento como “a materialização da ação planejada do Estado para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos” (p. 49) e, por essa razão, ele determina as prioridades do poder público.

A forma como o Estado financia a Política de Assistência Social está ligado à conjuntura de ajustes econômicos e fiscais que se intensificou nos anos 90 refletindo ainda elementos ideológicos e políticos dos tempos atuais nos governos que se alternaram ao passar do tempo. A implementação da assistência social é permeada por contradições inerentes ao próprio sistema capitalista e no Brasil o próprio sistema de proteção social está sempre sob ataque e questionamentos diante do cenário político e econômico norteados pelos ajustes fiscais (Behring, 2021).

Ao longo dos dez anos de atuação desta pesquisadora como trabalhadora do Suas muitas indagações surgiam, especialmente, sobre o financiamento desse complexo sistema, a partir da vivência cotidiana, ao presenciar a insuficiência dos recursos em abarcar as ações que deveriam ser asseguradas para a população usuária. Questionamentos como: quem define os valores e prioridades entre uma política social e outra? Quem define as metas a serem cumpridas? Em que se fundamentam os valores que são enviados para o financiamento da assistência social? Entendendo que esses questionamentos e tantos outros referentes ao Fundo Público não são reveladas de forma imediata pela aparência com a qual se mostra o orçamento público, analisá-lo requer uma investigação sistemática e crítica que é desafiadora, mas necessária na ampliação e garantia da execução do SUAS.

O corte temporal a qual esta pesquisa se propôs a analisar (2013-2023) ancora-se nas mudanças ocorridas no financiamento do SUAS ocorridos nesta década. O financiamento da assistência social no Brasil, no período de 2013 a 2023, reflete

transformações políticas, econômicas e sociais que afetaram a distribuição de recursos para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse período, o SUAS consolidou-se como um eixo fundamental na promoção de direitos e garantias para indivíduos e famílias em risco social. No entanto, os desafios relacionados à alocação de recursos e à efetividade do financiamento permaneceram presentes, especialmente diante da crise econômica e de ajustes fiscais implementados ao longo dessa década.

Em 2013, a política de assistência social no Brasil vivia um momento de expansão, com avanços no fortalecimento do SUAS e em um modelo descentralizado de gestão. Durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, as transferências de recursos para os municípios e estados aumentaram, o que permitiu a ampliação da cobertura de serviços socioassistenciais. Programas como o Bolsa Família, que integra a assistência social e a transferência direta de recursos, passaram a ser mais robustos, acompanhado de investimentos nos CRAS e seus serviços socioassistenciais, impactando positivamente as condições de vida de milhões de brasileiros em situação de pobreza extrema.

Contudo, a partir de 2014, a economia brasileira entrou em uma fase de estagnação e recessão, o que resultou em uma queda nos índices de crescimento do PIB e um aumento nas taxas de desemprego. Esses fatores impactaram diretamente a capacidade de financiamento da assistência social, pois as receitas provenientes de tributos diminuíram. A austeridade fiscal, que ganhou força em 2016 com a aprovação do teto de gastos, estabeleceu restrições orçamentárias que afetaram diversos programas sociais, incluindo os de assistência social. Essa situação gerou preocupações quanto à sustentabilidade de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade social (Vazquez, 2016).

No período entre 2016 e 2018, a implementação do teto de gastos, previsto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, limitou o crescimento dos investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social. Embora o Bolsa Família tenha mantido a sua relevância, o financiamento de outras ações de assistência social, como serviços de acolhimento e atenção a famílias em risco, passou a enfrentar limitações orçamentárias significativas. Além disso, o ajuste fiscal gerou um ambiente de descontinuidade de programas e de precarização das condições de trabalho no setor (Rossi, Oliveira e Arantes, 2017).

A partir de 2019, com a chegada de um novo governo federal, o contexto político e econômico da assistência social passou a ser marcado por novas prioridades. Sob a gestão de Jair Bolsonaro viu-se a implementação de mudanças na execução de diversas políticas públicas, incluindo a reestruturação de programas voltados para a população

mais vulnerável (Behring, 2021). A abordagem conservadora e neoliberal do governo priorizou a redução de custos e a reorganização do Estado, o que elevou o enfraquecimento da rede de proteção social no SUAS, e ao rebaixamento da prioridade dada ao financiamento da assistência social.

Entre 2020 e 2021, a pandemia de COVID-19 teve um impacto profundo no financiamento da assistência social. O aumento das necessidades sociais devido ao agravamento da pobreza, do desemprego e da insegurança alimentar fez com que fossem necessárias ações emergenciais, como o auxílio emergencial. Contudo, a implementação desses programas foi desafiada pela escassez de recursos e pela dificuldade de execução em um cenário de crise fiscal. Nesse sentido, a assistência social teve um papel crucial no enfrentamento da pandemia, mas as limitações orçamentárias e a fragilidade do sistema de saúde e assistência social mostraram as carências estruturais do setor.

Cabe aqui ressaltar que durante o governo Bolsonaro evidenciou-se, não apenas na Assistência Social, mas em várias pastas ministeriais o projeto neoliberal ovacionado e estimulado pelo empresariado, que intensificou as privatizações, a precarização do trabalho legitimada pela reforma trabalhista, levando a destruição dos direitos sociais, além de uma reforma fiscal que pretende desvincular todos os gastos sociais do orçamento e intensificar a contrarreforma trabalhista, para tornar o trabalho ainda mais submisso ao capital (Behring,2021).

Ao longo de 2022 e 2023, o cenário político e econômico do Brasil continuou a demandar discussões sobre o financiamento da assistência social. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo voltou a adotar uma postura mais voltada para a promoção de direitos sociais e para a reestruturação de programas sociais. Esse movimento indicou um esforço para retomar os avanços na redução da pobreza e na garantia de direitos, mas a execução de tais políticas continuou a ser influenciada pela necessidade de compatibilizar os objetivos de justiça social com a responsabilidade fiscal, materializado com a aprovação no Novo Arcabouço Fiscal (NAF) em 2023.

A evolução do financiamento da assistência social também se caracteriza pela implementação de mecanismos de controle social e pela participação da sociedade civil. As conferências nacionais de assistência social, realizadas periodicamente, desempenharam um papel fundamental ao trazer para o debate público a questão do financiamento, buscando maior transparência na gestão dos recursos (CNAS,2023). O financiamento, portanto, não se restringiu à quantidade de recursos, mas também à eficiência e à capacidade de articulação entre os diferentes níveis de governo e a sociedade.

Diante do cenário ora apresentado esta pesquisa delimitou, dentro do financiamento do SUAS, a análise para o Bloco de Proteção Especial de Média Complexidade que é uma das áreas cruciais para atender pessoas em situação de risco, violência ou desproteção, oferecendo serviços como dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que desempenham papel fundamental no acolhimento e no acompanhamento de casos complexos.

A escolha pela pesquisa do financiamento do Bloco da Proteção Social de Média Complexidade também se justifica pelas vivências da pesquisadora como secretária adjunta da SEMAS. Através de dados fornecidos em relatórios emitidos pela equipe técnica do CREAS verificava-se índices preocupantes de violação de direitos e já apontavam que o financiamento de ações não acompanhava a real necessidade para a execução dos serviços deste equipamento.

Além disso, pesquisar a média complexidade do SUAS também está atrelada a Linha de Pesquisa 2 do Grupo de Pesquisa Gestão Social, Direitos Humanos e Sustentabilidade na Amazônia (GEDHS), intitulada Direitos Humanos, Cidadania, Participação Social e Sustentabilidade, a qual a pesquisadora faz parte e sua orientadora desenvolve pesquisas sobre o tema Violência e Direitos Humanos.

Ademias, nos últimos anos, o orçamento destinado à proteção social especial de média complexidade do SUAS sofreu uma série de cortes significativos, impactando diretamente a capacidade de atendimento a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

Nas análises do CFESS Manifesta¹ (2018), o orçamento do SUAS, e por conseguinte, o da proteção social especial foi reduzido em diversos anos consecutivos, refletindo um cenário de austeridade fiscal que afetou as políticas públicas voltadas à assistência social. Conforme dados do Siga Brasil em 2017, o valor destinado à área foi de R\$ 1,2 bilhão, enquanto em 2021, esse número caiu para cerca de R\$ 920 milhões. Essa diminuição não apenas comprometeu a manutenção dos serviços existentes, mas também limitou a expansão de atendimentos essenciais, dificultando a oferta de um suporte adequado a populações vulneráveis.

¹ “Para exemplificar essa situação, essa mesma análise do CFESS indica que o corte, na Proteção Social Básica em 2018, foi de 55,76%, o que inviabiliza a oferta mínima de atenção à população nos serviços oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Em relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, o corte de 44,24% significa uma redução de R\$ 299 milhões, em relação ao valor de R\$ 536.260.440, que foi o aprovado pelo CNAS. Em contrapartida, o Programa Criança Feliz – que é extremamente focalizado, que retoma a cultura do primeiro-damismo e desrespeita a lógica do comando único do SUAS – recebeu aumento em seu orçamento, planejado para R\$ 600 milhões”. (CFESS,2018)

Além dos cortes orçamentários, as mudanças nas diretrizes políticas e o enfraquecimento do financiamento para os SUAS contribuíram para o desmonte das políticas de assistência social. A escassez de recursos tem gerado sobrecarga nos serviços, como os CREAS, que enfrentam uma alta demanda de casos de violência doméstica, abuso infantil e outros tipos de desproteção, enquanto não conseguem expandir suas equipes ou melhorar a qualidade dos atendimentos. Em 2020, o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) apontou que, com a redução do orçamento, os atendimentos especializados à criança e ao adolescente estavam comprometidos, refletindo um cenário de retrocesso na garantia de direitos deste público.

Destarte, o interesse por este estudo não é aleatório ou imparcial. Ele surge a partir do trabalho profissional desenvolvido pela pesquisadora enquanto assistente social na Secretaria Municipal de Assistência Social de Prainha-Pará, desde o ano de 2017. O município de Prainha, localizado na Região Oeste do Estado do Pará, foi escolhido como *locus* deste estudo por ser terra natal da pesquisadora, cuja Política Municipal de Assistência Social nunca fora tema de uma pesquisa acadêmica.

Bourguignon (2007) destaca que pesquisa para o assistente social enquanto parte do processo de produção de conhecimento, é um elemento que transforma a realidade social pela mediação do trabalho. Portanto é necessário ressaltar a importância histórica da pesquisa para a práxis do profissional.

A prática da pesquisa no Serviço Social se põe como construção histórica que se processa na medida em que a profissão enfrenta as demandas sociais decorrentes do agravamento da questão social, em suas múltiplas manifestações, tendo como referência a perspectiva teórico-metodológica crítica que sustenta a produção de conhecimento e a intervenção na profissão. Consolida-se no processo de construção e afirmação do projeto ético-político profissional, comprometido com a democracia e justiça social, materializado no Código de Ética de 1993 e no processo de Revisão Curricular, que fundamenta a formação profissional. Também se constitui na medida em que a profissão alcança maturidade intelectual, evidenciada pela sua produção teórica e capacidade de diálogo crítico, com diferentes áreas de conhecimento das ciências sociais e humanas (Bourguignon, 2007, p. 50).

De acordo com Boschetti e Behring (2008) as políticas sociais estão inseridas em contextos históricos determinados e requer de quem a analisa a compreensão dos aspectos econômicos e políticos que perpassam o tempo presente e se torna um grande desafio para a gestão social. A partir desta premissa o problema de pesquisa deste estudo foi definido como: Quais os aspectos que incidiram nos cortes do financiamento federal no Bloco da proteção social Especial de Média Complexidade dentro da Política Municipal de Assistência Social de Prainha-Pa?

Para atender a questão central é necessário responder aos seguintes questionamentos secundários: Como estava organizada a Política de Assistência Social no município de Prainha- Pará no período a ser pesquisado? Qual o percentual de corte efetivamente aconteceu nos repasses do cofinanciamento federal para a proteção social de média complexidade? Como se configurou o cofinanciamento federal, estadual e municipal destinado a Proteção Social Especial de Média Complexidade no Fundo Municipal de Assistência de Prainha? Os recursos destinados aos serviços e ações do CREAS pelo governo federal são suficientes para sua manutenção?

O estudo em tela teve como **objetivo geral**: Analisar o financiamento Federal da Política de Assistência Social entre os anos 2013 a 2023, evidenciando como no Bloco da Proteção Social de Média Complexidade foi financiado no município de Prainha-PA. E como **objetivos específicos**: a) Desenvolver um panorama sócio histórico acerca da Assistência Social no Brasil, afim de apreender sua trajetória e sua normatização como política pública; b) Discutir sobre o orçamento e Fundo Público no Brasil e suas implicações no financiamento do SUAS em interface aos impactos dos ajustes fiscais na destinação de seus recursos; c) Identificar o orçamento e o que foi repassado de recursos no Bloco da Proteção Social de Média Complexidade de 2013 a 2023 no município de Prainha.

Ademias, este estudo se dedicou a alcançar seus objetivos ancorado no método crítico dialético que analisa a realidade social e os fenômenos que a compõem, com o objetivo de ir além da aparência do financiamento da assistência social buscando compreender as contradições que se manifestam nesse processo, buscando a essência do fenômeno através da compreensão das diversas determinações do Fundo Público no capitalismo contemporâneo.

A pesquisa é do tipo explicativa, que para Severino (2016) é aquela que além de registrar, realizar a análise e interpretar os fenômenos que se propõe a estudar, ela busca identificar seus fatores determinantes, ou seja, suas causas. A abordagem é do tipo quantitativa dada a não oposição dos dados dessa natureza, mas, segundo Minayo (2016), sua complementaridade, especialmente quando se trata de pesquisa de realidades sociais complexas.

A metodologia que norteia o trabalho seguiu a estratégia de pesquisa bibliográfica e documental. Para a revisão bibliográfica empreendida, as categorias centrais que delineiam o presente estudo foram a Política Social, Assistência Social e Fundo Público. Tal etapa, apesar de ser a primeira a ser mencionada, se deu durante todo o percurso de pesquisa, promovendo sempre as relações entre os fenômenos observados e o paradigma

teórico base, bem como com as categorias que emergirem das análises empreendidas. Tal construção se deu de forma contínua no processo de pesquisa, até o alcance dos resultados.

A formulação de roteiros de análise documental se deu a partir dos indicadores da perspectiva de análise crítica de política pública que, segundo Fagnani apud Boschetti (2009), corresponde ao aspecto da configuração do financiamento e gastos, sendo eles:

1) fonte do financiamento de modo a identificar de onde vem e quem financia os gastos na garantia da política social; 2) a direção dos gastos que informa a divisão do recurso entre as ações propostas pela política social em análise; 3) a magnitude do gasto social que corresponde a dimensão do gasto em sua totalidade e se os recursos são compatíveis com as necessidades sociais Fagnani, 1998 apud Boschetti, 2009 p. 13-14).

Nesse sentido, para se ter um panorama do financiamento nacional da Seguridade Social e da Política de Nacional de Assistência Social e de seus blocos de proteção recorreu-se aos bancos de dados oficiais do governo federal, como IPEA, IBGE, SAGICAD e DATA SOCIAL, além de fontes bibliográficas. Nesta etapa utilizamos também o acesso a sistemas da Rede SUAS, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento(SIOP), Sistema SIGA BRASIL, Sistema Integrado de dados Orçamentários (SIDOR). Tais documentos trouxeram informações sobre destinação de recursos do Governo Federal ao território pesquisado, assim como os programas e projetos que foram executados de 2013 a 2023, visto que estes centralizaram e facilitaram o acesso e processamento de dados, bem como são de acesso público e irrestrito.

A coleta de dados do Estado do Pará e do Município de Prainha teve como fonte a análise das peças orçamentárias (LOA, LDO, PPA) relativas aos anos de 2013 a 2013, balancetes financeiros, balanço de gastos anuais do Fundo Estadual e Municipal de Assistência Social e demonstrativos financeiros do sistema SUASWEB, além dos relatórios anuais de gestão a nível estadual e municipal, portais da transparência e legislações estaduais e municipais que tratam da política de assistência social.

Ademais, a tabulação, sistematização e análise dos dados coletados foram realizadas com o auxílio de dois aplicativos: Microsoft Excel e IBM SPSS, que permitiram a confecção e organização dos gráficos e tabelas que ilustram e complementam o texto desta dissertação. A análise dos dados foi orientada por metodologia qualitativa dos dados quantitativos, buscando compreender os determinantes políticos, econômicos, sociais e culturais que configuram e/ou conformam a dinâmica de financiamento da Política de Assistência Social.

Esta dissertação é constituída por três capítulos. O capítulo 1 intitulado “Política de Assistência Social no Brasil: da benesse ao direito” apresenta um panorama e conceituação das constituições da assistência social no Brasil e sua evolução desde os seus primórdios até seu reconhecimento enquanto política pública pelo Estado. O capítulo apresenta ainda a discussão acerca das normativas que garantiram a implementação, expansão e consolidação da assistência social em todo território nacional e por fim, dissertamos sobre os impactos das contrarreformas do Estado e ajustes fiscais no Brasil para a política de assistência social.

O capítulo 2 tem como título “Fundo Público e Assistência Social: avanços e desafios no financiamento do SUAS”. Este capítulo está centrado na discussão acerca do complexo sistema orçamentário brasileiro em interface com o financiamento da assistência social na última década. É tecida ainda a reflexão do orçamento da Assistência Social no Estado do Pará e seus desafios enquanto território amazônico na conjuntura atual.

O capítulo 3 está centrado no estudo no financiamento da Política de Assistência Social no Município de Prainha-PA, apresentando os dados coletados na pesquisa empírica e sua análise. Para uma compreensão ampla da comunidade acadêmica e leitores em geral, o Município de Prainha é contextualizado acerca de sua configuração político-econômica, geográfica e demográfica e, posteriormente, centrado na análise das configurações de financiamento da Assistência Social, especialmente no Bloco De Proteção Especial de Média Complexidade.

Nesse sentido, o presente estudo buscou ir além da visão técnica/mecânica do orçamento e do fundo público analisando de forma crítica esse processo e procurando compreender e desvelar as razões por trás do montante, da finalidade e significado dos gastos, problematizando o financiamento da Política de Assistência Social.

CAPÍTULO 1: Política de Assistência Social no Brasil: da benesse ao direito

Para compreender o desenvolvimento da assistência social no Brasil é necessário o resgate sócio histórico e atentar-se as suas particularidades enquanto política social no país. No início do século XX, as práticas da assistência social eram majoritariamente tratadas como um mecanismo de caridade, com ações pontuais de entidades filantrópicas e esforços do governo federal para mitigar as desigualdades sociais, sem uma política pública estruturada e universal. Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o fim da ditadura militar, que a assistência social passou a ser tratada como um direito de cidadania, integrando uma rede de seguridade social, juntamente com saúde e previdência, e, posteriormente, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consolidando a assistência social como uma política pública não contributiva. (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017)

Nesta direção, portanto, este capítulo aborda aspectos desde origem da assistência social firmada, inicialmente, à prática da benemerência até ser reconhecida pelo Estado brasileiro como uma política de direito. Nos anos 2000, a assistência social no Brasil vivenciou um processo de ampliação e fortalecimento, especialmente com o as normativas legais que direcionaram o desenvolvimento da política, crescimento de programas como o Bolsa Família, que visa à transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade social, além de avanços como a implantação de unidades de atendimento, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados (CREAS), também contribuiu para a organização da rede de serviços e a articulação de uma política de proteção social.

Durante esse período, a assistência social passou a ser entendida como parte integrante da garantia de direitos, com uma ênfase na inclusão social e na redução das desigualdades estruturais, promovendo a melhoria das condições de vida da população em situação de pobreza (Sposati,2003).

Entretanto, nas últimas décadas, a assistência social tem enfrentado desafios em função de ajustes fiscais e políticas de austeridade. A partir de 2016, com o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, o Brasil vivenciou um contexto de crise fiscal e de implementação de políticas de corte de gastos públicos, impactando diretamente a seguridade social e a assistência social. A Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos, restringiu os investimentos em políticas públicas

essenciais, afetando a ampliação de programas sociais e a manutenção dos serviços de assistência social. (Salvador, 2019)

Veremos ao final deste capítulo que no início do terceiro mandato de Lula, em 2023, foi aprovado o Novo Arcabouço Fiscal-NAF, se configurando como uma reformulação das regras fiscais no país. O modelo substitui o teto de gastos, que fora implantado em 2016, e introduz uma nova abordagem para o controle das despesas públicas.

1.1 As particularidades da Política Social no cenário brasileiro e o advento da Assistência Social como mecanismo de direito

O surgimento das práticas assistenciais acompanha o progresso histórico da humanidade. Em diversas sociedades formadas ao longo e ao redor do mundo, é possível identificar práticas de solidariedade direcionadas a grupos vulneráveis, como pobres, doentes e crianças abandonadas, entre outros. Essas formas de solidariedade fundamentavam-se na concepção da desigualdade humana, reconhecendo que há um segmento da população que estará sempre em necessidade de algum tipo de assistência para garantir a sobrevivência. A emergência da cultura judaico-cristã, predominante no Ocidente, transformou essas práticas assistenciais em expressões de caridade e beneficência, dedicadas às almas caridosas, ampliando o alcance de suas ações. Com o objetivo de sistematizar as práticas de ajuda e apoio aos necessitados, grupos filantrópicos e religiosos passaram a se organizar, originando as primeiras instituições de caridade.

Durante a Idade Média, a forte influência do Cristianismo, particularmente por meio da doutrina da fraternidade, promoveu a prática de assistência social, manifestada pela disseminação das confrarias que prestavam apoio a viúvas, órfãos, idosos e doentes. Posteriormente, no contexto do Estado absolutista feudal, foram implementadas diversas legislações com o objetivo de regular a mendicância, destacando-se as "Poor Laws" (Leis dos Pobres), políticas públicas de caráter caritativo, que marcaram a primeira fase da evolução da política social (Sposati,2003).

Conforme Boschetti (2003), as legislações em questão instituíam um "código coercitivo do trabalho", caracterizando-se por um enfoque mais punitivo e repressivo do que propriamente protetor. Com o surgimento do Estado moderno e o fenômeno da pauperização, inicialmente observado na Inglaterra e, posteriormente, no Leste Europeu, consolidou-se uma crescente atenção estatal e sistemática à questão social. Esse processo culminou na criação de um conjunto de estratégias de proteção social, dentre as quais se

destaca a implementação da Política de Assistência Social voltada para as vítimas do sistema capitalista.

De acordo com Sposati (2006) quando a pobreza, trazida pelo movimento capitalista, se torna inevitável, ela deixa de ser vista como algo meramente natural e passa a desempenhar um papel de preocupação para o Estado, o que envolve atuar nesse sentido por meio de práticas assistencialistas que, a princípio, estão muito distantes daquilo que temos como conceito de direitos. A autora aponta ainda que esse tipo de prática corrobora para a dominação do capital colocando os serviços e benefícios como se fossem favores concedidos pelo Estado. Assim, as indigências sociais apresentam-se como objeto de ajuda, como um obstáculo a ser superado.

É por meio da política social que o Estado, no capitalismo, busca administrar as expressões da questão social que avançam conforme os objetivos do sistema capitalistas. Entende-se o Estado enquanto um processo de construção social está diretamente ligado ao grau de desenvolvimento político de uma sociedade e suas alterações no curso da história. (Behring; Boschetti, 2011).

Do mesmo modo, as autoras enfatizam ainda que política social não é apenas um espaço de confrontação de tomadas de decisões, mas constitui elemento de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais, faz-se necessário discutir a sua trajetória para compreender como a Política de Assistência Social se estabelece no Brasil.

No capitalismo brasileiro a questão social pressupõe algumas particularidades diferentes que devem ser consideradas ao abordar esse tema. Para Santos (2012) essas particularidades do passado refletem nas expressões da questão social atualmente. E na concepção marxista não é possível compreendê-las e estudá-las sem levar em conta a exploração do trabalho pelo grande capital e, por conseguinte, as lutas da classe trabalhadora na produção e reprodução do capitalismo.

Nesse sentido a autora disserta que:

Se a compreensão das determinações inerentes ao debate da “questão social” nessa direção é impensável, portanto, sem os elementos da crítica da economia política marxiana, ela tem seu núcleo essencialmente fundado pela “lei geral da acumulação capitalista”. Isso significa dizer que a gênese da “questão social” é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. (Santos,2012, p.26)

As particularidades históricas da assistência social no Brasil, incluem elementos que dificultam o reconhecimento formal e legal da assistência social como direito e que atuam como barreiras à sua plena implementação, ou, dito de outra forma, “a mesma

particularidade que dificulta o reconhecimento e a materialização do direito se alimenta e se reproduz da condição do não direito” (Boschetti ,2003, p.42).

As políticas sociais no Brasil estão intimamente relacionadas às circunstâncias políticas, sociais e econômicas que o país enfrenta. Estes são vistos variadamente como mecanismos de manutenção da força de trabalho, como vitórias para os trabalhadores, como dádivas das elites poderosas e como uma forma de garantir o crescimento da riqueza ou dos direitos civis. (Faleiros, 1991)

Com o progresso do processo de industrialização no Brasil, iniciado em 1930, e como uma estratégia para expandir os mercados de exportação e importação necessários à superação da grave crise econômica, o governo brasileiro, sob a liderança do Presidente Vargas, implementou uma série de políticas sociais voltadas para a emergente questão social². Sob sua presidência, iniciou-se um processo de regulamentação das relações de trabalho no país, com o objetivo primordial de transformar a luta de classes em um processo de colaboração entre as classes sociais, visando à construção de um pacto interclassista.

Durante este período, observou-se uma série de avanços nas políticas sociais, com ênfase predominante nas questões trabalhistas, resultando em benefícios não para a população em geral, por meio de políticas sociais universais típicas dos sistemas de proteção Beveridgeanos, mas, sim, para um público restrito aos trabalhadores formais. Nesse contexto, em 1930, foi instituído o Ministério do Trabalho, no mesmo ano da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, além da formação do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Em 1932, foi implementado o sistema de carteiras de trabalho e, posteriormente, surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) e as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

Os direitos à proteção social eram, até então, privilégio de um número restrito de cidadãos trabalhadores urbanos. Aos desempregados e aos trabalhadores rurais, era oferecida a assistência caritativa proveniente de associações filantrópicas, com destaque especial para as Santas Casas de Misericórdia. Nesse contexto, a Assistência Social não possuía o reconhecimento como política pública, não estando presente nas estruturas governamentais. Em 1º de julho de 1938, por meio do Decreto-lei nº 5256, o presidente

² Segundo Behring e Boschetti (2011), a crise de 1929/1932 representou uma transformação significativa nas políticas sociais, consolidando a ideia de que seria necessária uma regulação estatal para enfrentar a situação. Esse período é considerado como o momento em que as instituições e práticas intervencionistas do Estado se expandiram. No Brasil, a crise resultou, principalmente, em uma mudança na correlação de forças entre as classes dominantes, além de acelerar o que ficou conhecido como a "Revolução" de 1930, evento que trouxe repercussões importantes para os trabalhadores.

Getúlio Vargas estabeleceu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Já em 1942, sob a coordenação da primeira-dama Darcy Vargas, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que se configurou como a primeira grande instituição nacional de Assistência Social, passando a acumular as funções do CNSS. Iamamoto e Carvalho pontuam que (2005, p. 250), a LBA possuía os seguintes objetivos:

1. Executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada;
2. Congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de Assistência Social;
3. Prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo;
4. Trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil.

Observa-se que há uma estreita conexão entre a LBA e o surgimento do Serviço Social no Brasil, especialmente como uma prática caritativa, fortemente influenciada pela *Rerum Novarum*³ e pela cultura do primeiro-damismo. De acordo com Sposati (2003, p. 46), a LBA se distingue por “[...] simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas”.

A prática de tratar a assistência social como uma virtude é frequentemente usada como plataforma para os esforços da classe superior para dominar os menos economicamente favorecidos (Boschetti,2003). Assim, “a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x benefício/pedinte, conformando a relação entre Estado e classe subalternas. (Sposati,2006, p.46)

A assistência social é passada por meio de um quadro de consolidação, de modo que antes de 1988 ela se desenvolveu sob a égide da caridade, contudo tempos depois começou a ganhar espaço nas questões estaduais, embora ainda tivesse suas origens firmadas na beneficência (Mota,2008).

É nesse contexto que, com a elaboração da atual Constituição brasileira, a Assistência Social é declarada como política social não contributiva para aqueles que não possuem asseguradas nem pela via do trabalho e nem pela rede de solidariedade, suas condições de vida material, social e cultural.

Com a promulgação da Constituição Federal, a assistência social passou a ser um dos três pilares da previdência, juntamente com a saúde e a previdência social, e passou

³ Encíclica papal redigida pelo Papa Leão XIII e divulgada em 15 de maio de 1891, que expunha a doutrina social da Igreja e sua proposta de ação frente à questão social.

para o campo dos direitos como meio de proteção contra riscos e vulnerabilidades sociais.

Definida pelos artigos 203 e 204 que refere-se a ela da seguinte forma:

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

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

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

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

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

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

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

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

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

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

O que significa dizer que, pela primeira vez, o Estado brasileiro passa a garantir proteção social a quem não contribui. Tal conquista não é desvinculada do processo histórico, político e social vivenciado:

As décadas de 1980 e 1990 foram pragmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro. De um lado, desenvolveu-se um processo singular de reformas, no que se refere à ampliação do processo de democracia-evidenciada pela transição de governos militares para governos civis- e à organização política e jurídica- especialmente demonstrada no desenho da Constituição promulgada em 1988, considerada, pela maioria dos teóricos que a analisaram, como balizadora da tentativa do estabelecimento de novas relações sociais no país. (Couto,2008,p.139)

Ressalta-se, portanto, que a assistência social é finalmente reconhecida como política pública. Embora tenhamos consciência de que para o capital serve como estratégia de controle social, isso ainda foi um avanço para a população, pois normalizou a assistência social como uma responsabilidade compartilhada e não apenas uma questão isolada e mal definida, limitando-a às alegações estigmatizadas de "falta de organização" e "problema da pobreza" (Mota,2004).

No entanto, o avanço da Assistência Social como direito social, desde sua criação, evidenciou a falta de vontade política para sua regulamentação e implementação. O

primeiro projeto de lei para regulamentação da Assistência Social, após a Constituição de 1988, foi aprovado pelo Legislativo em 1990, mas, ainda no mesmo ano, foi rapidamente vetado pelo então presidente Fernando Collor (1990-1992). O veto foi justificado pela alegação de que a proposta não garantiria uma Assistência Social responsável ou sustentável, do ponto de vista fiscal (Sposati, 2006). As autoridades governamentais acreditavam que o país não possuía as condições financeiras e orçamentárias necessárias para implementar a proposta da Política de Assistência Social, apresentada pelo Legislativo, devido à urgência de investir na economia para assegurar a estabilidade econômica do país.

Como resultado dos atrasos políticos deliberados, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi regulamentada somente cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, por meio da Lei nº 8.742/93. Embora a promulgação da LOAS tenha um valor simbólico, refletindo a forte mobilização dos setores progressistas da sociedade brasileira em sua aprovação, ela também expressa a intenção do Estado de avançar nos direitos sociais. No entanto, sua implementação não foi satisfatória, voltando a se encontrar em um processo de estagnação. Sobre essa legislação, Alves (2012) observou que ela se restringe ao valor legal, com uma aplicabilidade prática frágil, dispersa e suscetível ao fortalecimento de um caráter filantrópico e clientelista.

A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) reveste-se de significativa importância histórica como um marco regulatório fundamental para a assistência social no Brasil, proporcionando o arcabouço normativo e institucional que mais tarde daria origem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, sua construção ocorreu em um contexto de tensões entre as ações minimalistas do Estado brasileiro voltadas à população vulnerável e a tentativa de implementação de um sistema de proteção social mais abrangente. Nesse cenário de conflito, prevaleceu inicialmente a proposta minimalista, definindo o objetivo da política como o fornecimento de “mínimos sociais”, o que evidenciou uma consonância com a conjuntura política de sua época, marcada pela influência de políticas neoliberais e pela retração dos investimentos em áreas sociais.

Logo após a promulgação da Lei nº 8742/93, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou o Programa Comunidade Solidária⁴. De acordo com Alves (2012, p. 96), esse programa “[...] restringiu os programas sociais existentes e passou a ser o espaço onde se consolidou uma Política de Assistência Social focada, fragmentada

⁴ O programa foi criado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso por meio do Decreto nº 1.366/95 e foi substituído pelo Programa Fome Zero durante a gestão do Presidente Lula, em 2003.

e essencialmente baseada na solidariedade social”. Os primeiros sinais da contrarreforma do Estado brasileiro começaram a se manifestar, revelando sua característica central: maior presença do mercado e menor atuação do Estado, o que resultou em reformas sociais pontuais com o objetivo de manter a ordem.

Apesar de a Constituição de 1988 ter reformulado o pacto federativo, no campo da Assistência Social, era evidente a desarticulação entre os níveis federal, estadual e municipal, além da falta de recursos financeiros para o atendimento à população, o que demandava novas orientações técnicas. A política necessitava ser regulamentada para atender às necessidades do momento.

Em 2003, com a ascensão de um governo de orientação centro-esquerda, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi promovida uma importante reforma administrativa. Esta reforma resultou na criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, juntamente com as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (realizada em 2003), sobre a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), viabilizou o processo de institucionalização do SUAS.

1.2 Diretrizes da assistência social: normativas de construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social

As diretrizes e objetivos da Política de Assistência Social que vieram com a aprovação da LOAS em 1993 foi na contramão dos acontecimentos políticos daquele período em que se iniciava no país a contraofensiva neoliberal. Quando refletimos sobre a realidade brasileira, vemos que, desde a década de 1990, o país tem lutado para implementar as políticas sociais e a expansão de direitos previstos na Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que enfrenta a crise econômica mundial e a redução de direitos que o país só conseguiu alcançar durante os anos "gloriosos" do capitalismo (Behring; Boschetti, 2011).

Como resultado, desde a década de 1990, houveram as chamadas contrarreformas⁵ do Estado. Essas reformas foram impulsionadas por ideias neoliberais voltadas para o mercado, e as privatizações e reformas subsequentes definiram ações governamentais

⁵ Em sua obra “*Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*”, Behring (2003) analisa as contrarreformas do Estado no Brasil com reflexo de um processo de retrocessos em políticas públicas e direitos sociais conquistados ao longo das últimas décadas. Destaca que as reformas neoliberais implementadas a partir dos anos 1990 buscam redefinir o papel do Estado, promovendo a redução da presença estatal nas áreas sociais, como saúde, educação e assistência social, ao mesmo tempo em que incentivam a privatização e a flexibilização das leis trabalhistas. Essas contrarreformas, segundo Behring, acabam por aprofundar as desigualdades sociais e aumentar a exclusão de amplos segmentos da população, em especial as camadas mais vulneráveis, como os trabalhadores informais e as populações de baixa renda.

(Behring; Boschetti, 2011). E nesse processo, a assistência social é impactada e incentivada a atender apenas mínimos sociais tornando-se, junto às outras políticas sociais, uma espécie de arena hegemônica de conflito

Nesse contexto, a primeira Norma Operacional Básica (NOB) da política de assistência social foi criada em 1998, buscou-se através dela concretizar as diretrizes e princípios estabelecidos na LOAS, “instituiu-se o sistema descentralizado e participativo e ampliou-se as competências dos entes federados, assim como exigiu-se a implementação de conselhos, Planos e Fundos de assistência social para as três esferas de governo” (Silva,2012, p.49).

A autora segue dissertando que a NOB, embora objetivasse a regulação da política tal qual instituída na Constituição Federal, a abordou, sob uma ótica conservadora e neoliberal, entendendo que o Estado atuaria como um ente que “ajuda” e não necessariamente um garantidor de direitos. Um exemplo disto são duas das diretrizes apresentadas na Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998:

(...) c- estreitamento da parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população;
 (...) e- efetivação de amplos pactos entre Estado e a Sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidades e exclusão social; (...)
 (NOB-SUAS,1998)

É pertinente destacar ainda que nesse interim o financiamento da Assistência Social estava focalizado em projetos que tinham caráter temporal e não continuado, privilegiando iniciativas segmentadas e de caráter residual, agregando a estes a agenda governamental da ocasião. (Silva,2012)

No entanto, foi somente através da maior participação popular e especialmente com a presença de entidades e movimentos sociais que em 2004, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, após a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, criou-se o Sistema Único de Assistência Social – SUAS- que iremos aprofundar no próximo capítulo deste estudo.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004 é o marco normativo e político que direciona a execução do SUAS. Ela foi fruto das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003 tendo por expectativa implementar as diretrizes da LOAS que previam a construção de um sistema único para realização da política de assistência. Além disso, PNAS normatizou que a proteção social deve garantir:

[...]segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar. A segurança de rendimentos não é uma

compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã. Por segurança da acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. (PNAS, 2004, p.25)

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como era denominado na época, passou a implementar no país, a Política Nacional de Assistência Social, numa perspectiva que “[...] busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (Brasil, 2004, p. 13).

No que tange à sua estrutura, a PNAS primeiramente traz um diagnóstico situacional da realidade brasileira, onde aponta aspectos da demografia do país, exhibe a divisão dos municípios por porte populacional, apresenta dados analíticos sobre famílias, crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outros.

Nos objetivos da PNAS define-se que ela se realizará em articulação com outras políticas setoriais, garantindo os mínimos sociais. Mais precisamente, são objetivos da política,

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, 34).

A PNAS expõe os princípios, diretrizes, usuários e tipos de proteção social do SUAS que materializam um novo tipo de gestão da política de assistência social. Além disso, os municípios passam a ser classificados por número de habitantes para garantir, dentre outros aspectos, o seu financiamento para os serviços, programas e projetos da assistência social, conforme a tabela a seguir:

Quadro 1- Classificação dos Municípios por Habitantes

Municípios classificados pela população	Número de habitantes
Municípios Pequenos 1	Até 20.000 habitantes
Municípios Pequenos 2	Entre 20.001 a 50.000 habitantes
Municípios Médios	Entre 50.001 a 100.000 habitantes

Municípios Grande	Entre 100.001 a 900.000 habitantes
Metrópoles	Superior a 900.000 habitantes

Fonte: Elaboração da autora a partir da PNAS,2004.

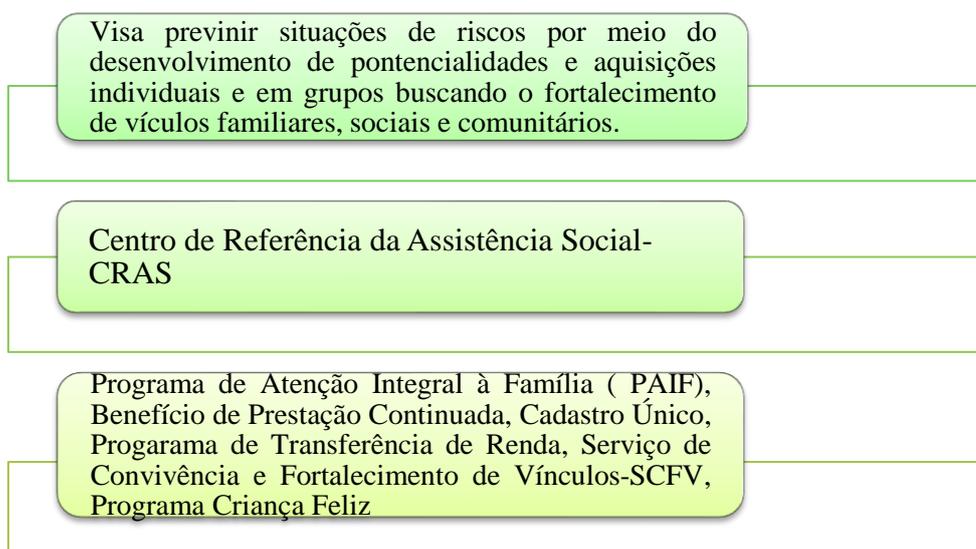
Os municípios devem obedecer a critérios para receber recursos da União e as ações socioassistenciais passam a ser articuladas e hierarquizadas em níveis de proteção social,

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs). (Couto, Yazbek, Raichelis, 2017, p. 38).

Em seguida, traça as características que a gestão da política deve assumir: sua centralidade, financiamento, controle social, recursos humanos, monitoramento e avaliação. Em suma, o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial, e ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização.

Nessa perspectiva, a assistência social foi “dividida” em dois níveis de proteção: proteção social básica e especial. Elas passam a atuar conforme a situação e complexidade em que se enquadram os atendimentos das demandas da população, e rendem esforços para a redução de riscos entre uma família e seus membros ou indivíduos.

Figura 1- Proteção Social Básica no SUAS



Fonte: Elaboração da autora a partir da PNAS,2004

A figura acima ilustra, resumidamente, componentes da Proteção Social Básica (PSB) no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). De acordo com a PNAS (2004) ela é um mecanismo essencial para a promoção da cidadania e do bem-estar social, voltada para a prevenção de riscos e a melhoria das condições de vida da população em situação de vulnerabilidade e risco social. No contexto do SUAS, a proteção social básica busca garantir o acesso a direitos sociais e fortalecer a convivência familiar e comunitária, por meio de serviços e programas que atendem as necessidades da população em sua base social.

A PSB é considerada a porta de entrada da política de Assistência Social, já que seu objetivo é prevenir as famílias e indivíduos dos riscos e das violações de direitos. O CRAS é definido como equipamento de referência para a PSB, tem como eixo principal o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que corresponde ao trabalho social de ação continuada para desenvolver potencialidades e fortalecer os vínculos familiares e comunitário. Outros programas e serviços também são oferecidos, entre eles alguns exigem a prévia inscrição da família ou do usuário no sistema de Cadastro Único⁶ para que posteriormente este possa acessar tais serviços.

Nessa esfera, tem destaque o Programa Bolsa Família⁷ que é um programa de transferência de renda que tem como principal objetivo, segundo o MDS (2023) o combate à pobreza e as desigualdades sociais no Brasil. Criado em 2003 no governo Lula, o Programa Bolsa Família representa avanços e conquistas no campo dos direitos sociais no Brasil.

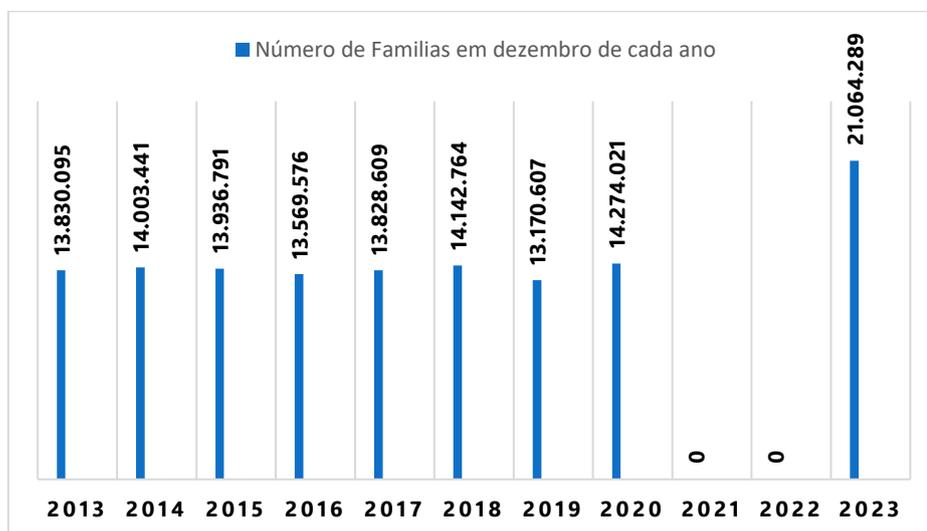
O programa atua por meio da transferência mensal, através do governo federal, de um benefício em dinheiro para as famílias. Contudo, para se ter acesso a esse benefício as famílias precisam cumprir algumas condicionalidades na área da saúde e da educação,

⁶ O sistema de Cadastro único “é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras”. (MDS, 2023). O cadastro no sistema serve de acesso para alguns programas e serviços oferecidos pela política de Assistência Social, tais como: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação de Continuada (BPC), Programa de Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa, Minha Vida, Isenção de pagamento de taxas em concursos públicos, Carteira do Idoso, dentre outros.

⁷ Conforme o MDS (2023), com sua recente reformulação, o programa passou a integrar outros componentes, como benefícios ajustados ao perfil e à composição de cada família. A Lei Nº 14.601/2023, sancionada em 19 de junho de 2023 pelo governo federal, instituiu o Programa Bolsa Família, substituindo o Auxílio Brasil. Atualmente, para receber o benefício, a renda mensal por pessoa deve ser de no máximo R\$ 218. Esse cálculo é feito somando-se todos os rendimentos da família e dividindo esse valor pelo número de integrantes e considera o tamanho e as características familiares (pagamento mínimo de R\$ 600 por família e R\$ 150 a mais por criança de 0 a 6 anos).

para manter o benefício ativo. Nesse contexto, enquanto política de renda mínima, o Bolsa Família é hoje um dos maiores programas sociais de transferência de renda do governo federal brasileiro. O Gráfico 1 apresenta o número de famílias beneficiadas nos últimos 10 anos:

Gráfico 1- Família Beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Brasil- 2013 a 2023

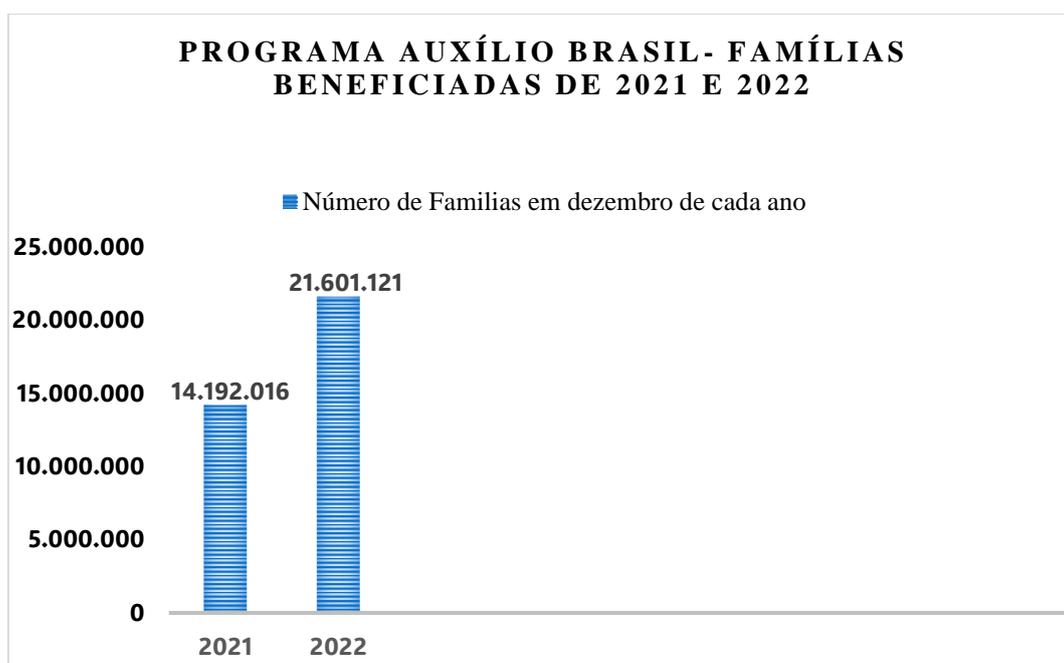


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados disponíveis no site SAGICAD,2024.

O gráfico acima ilustra o público atendido pelo PBF mostrando que em 2013 o número de famílias, em dezembro daquele ano, era de 13.830.095, já em dezembro de 2023 observa-se que havia 21.064.289 de famílias beneficiadas um aumento de 52,30% quando comparados. Ressalta-se ainda que no ano de 2020 com o surgimento da Pandemia da Covid 19 entra em vigor ainda o auxílio emergencial⁸. Tendo em vista que o Programa Bolsa Família foi revogado através da Lei nº 14.284/2021 que também criou o Programa Auxílio Brasil, os dados do gráfico referente a dezembro de 2021 e dezembro de 2022 não aparecerem famílias beneficiadas. O gráfico abaixo ilustra o quantitativo de famílias que foram atendidas pelo PAB:

Gráfico 2- Famílias Beneficiadas pelo Programa Auxílio Brasil- 2021 e 2022.

⁸ No dia 2 de abril de 2020, o governo federal através da Lei nº 13.982, criando assim o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, visando atender a indivíduos que tinham renda abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, famílias monoparentais, trabalhadores que estavam na informalidade e desempregados. Em alguns casos, como o de mulheres chefes de família, era possível receber até duas cotas, perfazendo o total de R\$ 1.200,00. Contudo, a partir de setembro de 2020, por intermédio das Medidas Provisórias nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e nº 1.039, de 18 de março de 2021, os valores dos benefícios foram revistos e diminuíram progressivamente, passando de R\$ 600,00 por três meses para R\$ 300,00 por quatro meses. Em 2021, o benefício foi de R\$ 250,00 por quatro meses. (Costa,2023)



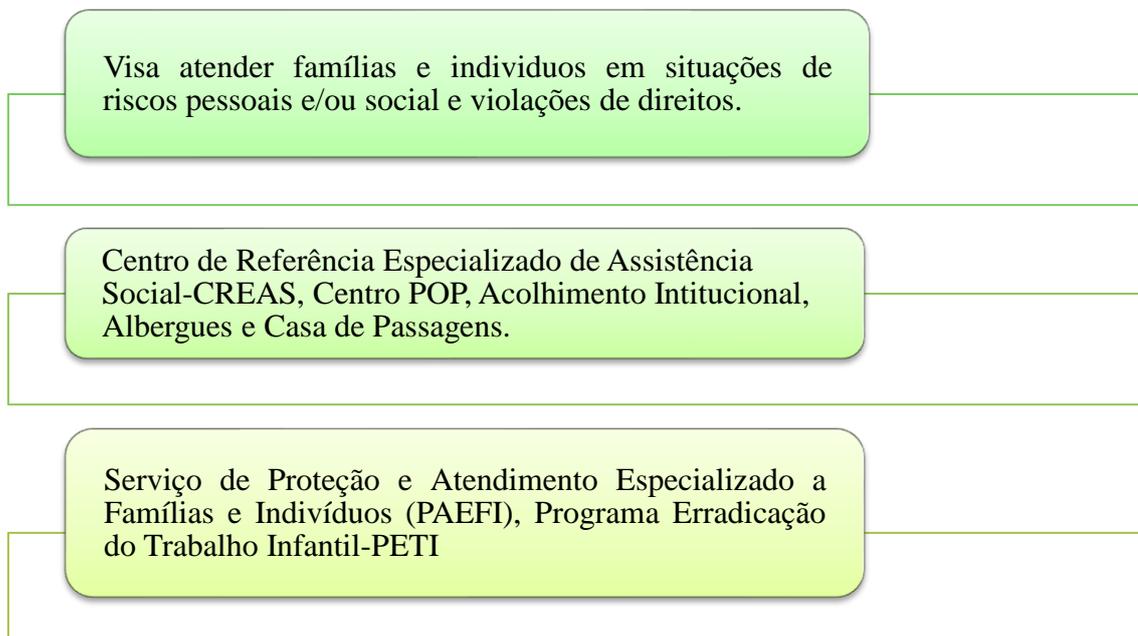
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados disponíveis no site SAGICAD,2024.

O gráfico 2 demonstra uma expressiva expansão entre os anos, ora, apresentado, logo após entrar em vigor o PAB. Em 2021 o número de famílias era de 14.192.016, já no ano seguinte esse número passou para 21.601.121. Contextualiza-se que no de 2022, o então presidente do país, Jair Bolsonaro, concorria à reeleição e buscava, através do Programa Auxílio Brasil, imprimir uma marca própria na assistência social apagando o nome “Bolsa Família” já que este é fortemente ligados às gestões petistas. Destarte, Costa (2023) assevera que:

As mudanças pretendidas pelo Auxílio Brasil não estão circunscritas às políticas de bem-estar social ou aos projetos de redução das desigualdades sociais, mas dizem respeito a concepções mais amplas sobre a dinâmica dos processos sociais em que alguns elementos (símbolos, ideologias, rituais e narrativas) ganharam destaque em meio às disputas políticas e partidárias no cenário brasileiro recente. O uso de símbolos nacionalistas, como a bandeira brasileira e a referência permanente à ideia de pátria, expressam uma tendência à homogeneização e naturalização do processo de compartilhamento de significados, o que pode obscurecer a multiplicidade constitutiva da sociedade. Ao mesmo tempo, a valorização da noção de auxílio, como algo mais fluido, transitório e distanciado da linguagem dos direitos sociais de cidadania, tende a revelar um ambiente desafiador para a construção de políticas públicas equitativas. Ademais, procede-se a uma ruptura simbólica com o nome do Bolsa Família e, por contraste, a uma identificação com o Auxílio Emergencial, passando a ideia de continuidade com a transferência de renda implementada durante a pandemia e reafirmando a concepção de que se trata de um benefício eventual e dissociado de uma perspectiva de longo prazo. (Costa, 2023.p.9)

Passamos a discorrer acerca da Proteção Social Especial que também está prevista na PNAS e se configura como uma importante. Sobre a PSE, a figura abaixo ilustra seus objetivos, o equipamento de referência e alguns dos programas e serviços ofertados.

Figura 2- Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade no SUAS



Fonte: Elaboração da autora a partir da PNAS,2004

A figura demonstra em síntese a Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A PSE tem como principal objetivo garantir a proteção de indivíduos e famílias que vivenciam situações de risco pessoal ou social em decorrência de violações de direitos, como violência doméstica, exploração sexual, abandono ou maus-tratos, dentre outros. Este tipo de proteção, conforme preconiza a PNAS (2004), destina-se àqueles que necessitam de atendimento especializado devido à gravidade da situação, proporcionando o acolhimento, o suporte psicossocial, a reintegração social e, quando necessário, o acompanhamento contínuo.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimento as famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Os serviços de proteção social de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. (Pnas, 2004, p. 36).

Os objetivos da PSE de Média e Alta Complexidade são diversos, mas todos visam a recuperação da dignidade e da cidadania dos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco. Coma base na PNAS (2004) dentre os principais objetivos, destacam-se:

- Garantir a proteção e a segurança de indivíduos e famílias que estão em situações de violação de direitos, com especial atenção àqueles em situações de risco de vida ou integridade física e psicológica.

- Reintegrar socialmente os indivíduos que se encontram em situação de fragilidade, promovendo a construção de uma rede de apoio e inclusão social, seja por meio de programas de acolhimento temporário ou de reabilitação psicossocial.
- Oferecer suporte psicossocial e serviços especializados, para que as pessoas em risco possam reconstruir suas trajetórias de vida, resgatar sua autonomia e alcançar a superação de seus traumas.
- Promover a articulação entre serviços de diferentes áreas, como saúde, educação, justiça e segurança, buscando um atendimento integral e eficiente às necessidades de cada indivíduo ou família. (Pnas,2004)

Nesse sentido, pontua-se que a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade no SUAS é fundamental para garantir a segurança e a proteção dos indivíduos e famílias em situações de risco e vulnerabilidade. Por meio de serviços especializados como o acolhimento institucional, as repúblicas, o PAEFI, o CREAS e os programas de atendimento a pessoas em situação de rua, o SUAS busca democratizar direitos e promover o fortalecimento de vínculos familiares e sociais. (Couto; Yazbek; Raichelis 2017).

Outrossim, é pertinente destacar que a implementação e a efetivação dessa proteção exigem a integração de diversas políticas públicas e a atuação articulada entre os profissionais da assistência social, saúde, educação, justiça e segurança, visando uma resposta integral e eficaz às necessidades dos indivíduos em situação de vulnerabilidade.

A conjuntura que se constrói a partir da década de 1990, apoiada pelo governo brasileiro, institui novos formatos a realização da Assistência Social com base na reestruturação produtiva imposta pelo capital engendrando novas expressões da questão social que vão impactar negativamente e profundamente na vida das famílias atendidas por esta política. (Couto *et all*,2017)

A constituição da proteção social trazida pela nova política de assistência social pressupõe o compromisso com sua qualidade e a responsabilidade direta do Estado na execução dos programas, projetos e serviços estabelecidos no âmbito do SUAS. Ademais, o SUAS estabelece uma nova direção para a política de assistência social, fortalecendo sua gestão e implementando novos conceitos para o atendimento das necessidades dos usuários, destacados na definição de uma proposta interventiva que valoriza o atendimento integral à família referenciada em um determinado território, utilizando para isso uma rede socioassistencial.

Tal como dito anteriormente, o avanço na estrutura organizativa da área de assistência social é inegável. Contudo, alguns elementos presentes na PNAS devem ser problematizados para fomentar o debate sobre o direcionamento de uma política social que, de fato, assegure direitos, pois como explica Behring (2008, p. 165),

[...] é evidente também, que, por dentro desse projeto estruturante numa área historicamente desestruturada, há contradições, a exemplo do financiamento e de alguns elementos de arcabouço conceitual, que precisam ser enunciadas, sob pena do SUAS ser apropriado por dentro e insidiosamente pelo mais arraigado conservadorismo e transformar-se num imenso plantão de gestão da pobreza, panóptico dos pobres dos pobres, e gambiarra, e gambiarra de recursos para o terceiro setor, como se pode identificar em algumas experiências no país.

Portanto, ao tratar a política de assistência social deve-se abordá-la para além de sua aparência fenomênica, sob o risco de incorrer em análises acríticas que veem somente a positividade da implantação do SUAS. Buscar a essência na execução dessa política é fundamental para que seu papel seja compreendido numa perspectiva de totalidade. (Behring,2008)

Seguindo a evolução normativa da política, destaca-se a relevância da promulgação da Lei 12.435 de 2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional. Também introduziu novos dispositivos relacionados ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, e financiamento do sistema.

A aprovação da NOB/2012 adensou ainda mais o conteúdo da política de Assistência Social, firmando instrumentos de aprimoramento de gestão do SUAS e de qualificação da oferta de serviços, sob a ótica do planejamento e monitoramento, avançando na função de vigilância socioassistencial, no aperfeiçoamento da definição das responsabilidades dos entes federados e no controle e participação social.

Atualmente, este é o formato da política de Assistência Social na qualidade de política social de proteção dos direitos humanos sociais, tendo como primazia o trabalho com famílias. No entanto, apesar de positivada no âmbito legal, no plano da realidade cotidiana esta política social esbarra em alguns obstáculos que impossibilitam a sua efetivação (Couto, *et al* 2017).

Assim sendo, a assistência social, a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004, procurou estabelecer uma rede de proteção que garanta o acesso às seguranças e garantias sociais propondo também a complementação de outras políticas sociais.

Diante desta contextualização, é pertinente reafirmar que a assistência social, assim como outras políticas sociais, continua sendo um campo de batalha para interesses concorrentes, e a consolidação da sociedade capitalista como força política foi benéfica. No entanto, apesar desses avanços, ainda é necessário fortalecer a participação social na luta pela garantia de uma cobertura integral das necessidades sociais da população-alvo.

1.3 A Política de Assistência Social em tempos de Contrarreforma e ajuste fiscal

Partindo da análise sócio histórica da política social apresentada anteriormente é necessário analisar também sua influência no ajuste fiscal para pensar a assistência social e seu financiamento na atualidade. Como resultado, passamos a discutir a política social no capitalismo contemporâneo, bem como os efeitos do projeto neoliberal, afim de compreender como a política de assistência social se materializou no contexto brasileiro.

A crise dos anos 1970 não teve como resposta medidas sociais democráticas, ao contrário, marcou a retomada dos princípios liberais e o avanço do neoliberalismo que alimentou uma crítica aos programas sociais como sendo responsáveis pela crise (Boschetti, 2010). Uma reação conservadora marcou a resposta à crise estrutural do capital nas últimas décadas e trouxe retrocessos em vários direitos conquistados, dentre eles a criação de condicionalidades rigorosas para acesso às políticas sociais abandonando os princípios de universalidade e distributividade, e trazendo novos conceitos de seletividade e focalização para os programas sociais (Idem, 2010).

Conforme explicita Draibe (1993), o neoliberalismo prevê a concentração, descentralização e privatização de programas sociais, particularmente nos países latino-americanos. Segundo os neoliberais, o envolvimento do governo nos gastos sociais deveria se restringir a programas de assistência aos pobres e como forma de apoiar o trabalho de organizações sem fins lucrativos. A autora define que:

A descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda que, com a descentralização, aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos órgãos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais. [...] A focalização por sua vez, significa o direcionamento do gasto social a programas e públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. Finalmente a privatização “entendida como deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado e lucrativo foi apresentada como resposta que alivia a crise fiscal [...]”. Uma outra forma de privatização é a que propõe o deslocamento da produção e/ou distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não-governamentais (Draibe, 1993, p. 97)

Ademais, a configuração das políticas sociais sob financeirização do capital segue o critério neoliberal de seletividade e de focalização. Nesse sentido, a redução dos recursos públicos destinados aos programas sociais exige a escolha de quais políticas serão priorizadas e o público-alvo que será atendido. (Idem,1993)

As regras da financeirização impostas pelo capital pressiona a política social, uma vez que as propostas neoliberais exigem a transferência da proteção social do governo para o mercado, transformando a seguridade social em um bem comercializável (Salvador, 2010). Como exemplo, temos o crescimento do mercado de seguros privados foi acompanhado pelo desmonte da seguridade social, transformando a aposentadoria dos trabalhadores em um símbolo das crises financeiras globais. Outro exemplo é a crescente privatização na área da saúde e o aumento de planos privados de saúde.

A política social no neoliberalismo sempre tem execução de ações realizadas de maneira focalizada. E esta focalização das políticas sociais vem acompanhada de um discurso de “respeito às individualidades e às suas diferenças” (Pereira, 2010, p.107) que encara a desigualdade social como algo inerente a sua condição.

Assim, defende a limitação do papel do Estado na proteção social, volta-se para ações paliativas, focaliza a família e o mercado como responsáveis pela provisão social (Idem,2010). Nota-se que as políticas sociais promovidas por organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) no Brasil foram desenvolvidas a partir de uma perspectiva de foco e detrimento da universalidade.

Para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergência, e a mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil. Aqui, observa-se a emersão de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil e domesticada – sobretudo seus impulsos mais críticos – por meio da distribuição e disputa dos recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (Behring, 2008, p. 64)

A adoção do princípio da universalidade tem o objetivo democrático de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a bens públicos, como educação pública de qualidade, sem discriminação. Para Pereira (2010, p. 111), “significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, envergonhem, estigmatizem e corrompam o status de cidadania de quem precisa de proteção pública”.

De acordo com Salvador (2010), o maior legado prejudicial das mudanças no sistema tributário brasileiro foi criado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a gradual modificação da legislação infraconstitucional, que na realidade configurou uma contrarreforma tributária. Essas alterações transferiram o peso tributário para a renda do trabalho e para as camadas mais pobres da população, alterando o perfil da arrecadação e intensificando a regressividade do sistema tributário no Brasil. Assim, foi estruturado um sistema tributário-legal com

potencial para viabilizar o processo de globalização do capital financeiro, permitindo a realização de superávits primários consecutivos, a fim de cumprir o ajuste fiscal acordado com os organismos multilaterais.

A partir do ano 2000, vários partidos de "centro-esquerda" estavam à frente dos governos das América Latina, incluindo o Brasil. Mas, apesar dessa tendência, percebe-se que os recursos públicos seriam usados para pagar dívidas públicas em detrimento dos gastos sociais (Boschetti, 2012). Ou, dito de outra forma, os governos continuam no caminho neoliberal, favorecendo as privatizações e reduzindo os direitos dos trabalhadores. Fortalecendo, assim, a dinâmica do mercado de capitais no desenvolvimento internacional do capital.

No Brasil, o governo Lula (2002-2010) é visto dessa forma, pois manteve o apoio às ideias neoliberais enquanto ainda acompanhava o pagamento da dívida e atendia ao mercado financeiro (Behring,2018). Nesse sentido, é pertinente ressaltar que

No início do primeiro governo Lula, a situação da economia era crítica. Em 2002, a inflação bateu 12,5%; a taxa de juros (Selic) atingiu 25%. O risco Brasil (EMBI) saltou de 861 pontos (2001) para 1445 pontos (2002). As reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994. O saldo de transações correntes era negativo. A relação dívida externa bruta/PIB chegou ao patamar mais alto dos últimos anos (42%). O crescimento da economia continuou pífio (2,7%). A dívida líquida do setor público atingiu o topo desde o início dos anos de 1990 (57% do PIB). As despesas com juros eram elevadas (9% do PIB). Esse cenário negativo era amplificado pela desconfiança em relação ao Partido dos Trabalhadores e ao presidente operário. Assim, era compreensível que, por um curto momento, a área econômica tivesse de manter a ortodoxia para acalmar os mercados. (Fagnani,2011, p.46-47)

Concomitantemente, mesmo quando atendendo ao mercado, o governo sob o comando de Lula, ampliou a aplicação das políticas sociais, o país expandiu seu mercado interno e aumentou os investimentos em infraestrutura social e física. As políticas e programas do governo visavam melhorar as condições vida da população que vivia abaixo da linha da pobreza. Programas de transferência de renda, aumento do salário mínimo e expansão do crédito ajudaram a reduzir a pobreza no Brasil, facilitando o acesso a bens e serviços (Carvalho, 2018).

Em 2008, durante a presidência de Luiz Inácio 'Lula' da Silva, foi apresentada uma nova proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional. Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 23/2008, que promove alterações no Sistema Tributário Nacional e gera importantes impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. Essa PEC modificou de maneira significativa a vinculação das fontes de financiamento exclusivas para as políticas de Seguridade Social, educação e trabalho (Salvador, 2010).

Em relação aos efeitos práticos dessas reformas, Boschetti (2010) aponta o redirecionamento dos recursos destinados às políticas sociais para o pagamento dos juros da dívida externa, resultando em uma "sangria" no orçamento. Para a autora, o percentual adotado para o superávit primário tem superado os acordos estabelecidos com o FMI e é gerido de maneira a retirar recursos da Seguridade Social por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Entre 2000 e 2007, foram retirados da Seguridade Social R\$ 205,2 bilhões, o que equivale a cinco vezes o orçamento da saúde e dez vezes o orçamento da Assistência Social. Em 2009, a Seguridade Social sofreu uma redução de R\$ 39,2 bilhões (Salvador, 2010).

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência, dando continuidade às ações do governo Lula e investindo na manutenção de programas sociais que estavam em vigor desde 2003. Com a pressão do setor industrial, a presidenta atendeu as demandas deste seguimento, adotando políticas de austeridade na área econômica, por meio de redução da taxa de juros, desvalorização do real, desonerações tributárias, controle de tarifas energéticas e créditos a juros mais baixos. (Behring, 2018)

Tais medidas não tiveram os resultados esperados e resultaram em um baixo impacto no crescimento econômico que levou a desestabilização das receitas dificultando o pagamento da dívida pública (Carvalho, 2018). Diante deste cenário acontece o impeachment da presidenta, através de um golpe parlamentar, falsamente justificado como a solução para crise.

Diante da crise do capital e sua intensificação (na forma de crise política) no Brasil a partir de 2015/2016, período em que o país passa pelo golpe político e mediático que culminou com a saída da presidenta Dilma Rousseff. Sob o comando de Michel Temer, acompanhamos uma corrida por regulamentações do ajuste fiscal, e uma deterioração dos direitos trabalhistas e sociais de forma mais rápida e intensificada. Trata-se de ações que se expressam na realidade concreta da vida dos brasileiros, marcadas por profundos retrocessos no campo das políticas sociais, numa perspectiva de banalização da vida humana.

Em contextos de crise econômica e aumento da dívida pública, a austeridade é vendida como remédio necessário e fundamenta a defesa de reformas estruturais para transformar a atuação dos Estados Nacionais. Apesar do impacto transformador, a austeridade sustenta-se em argumentos frágeis e estudos controversos. Ao contrário do suposto, as experiências históricas têm mostrado que a austeridade é contraproducente e gera exatamente o contrário do que busca remediar: provoca uma queda do crescimento econômico e um aumento da dívida pública. Ademais, a austeridade é seletiva, pois prejudica principalmente os mais vulneráveis (Rossi, Oliveira, Arantes, 2017, p. 3).

Souza e Soares (2019) afirmam que governo de Michel Temer foi marcado por ataques aos direitos conquistados e, nos dois anos de governo, entrou em curso uma contrarreforma trabalhista, que intensificou a informalidade e precarizou ainda mais os contratos de trabalho. A Emenda Constitucional 95 que congelou os gastos sociais por 20 anos, e a proposta de contrarreforma da previdência indicam sinais de banalização da vida humana, onde ficam claros os exemplos de expropriação de políticas de proteção social a favor do crescimento do capital. (Behring, 2018)

Vale ressaltar que, foi também aprovado durante o governo Temer o projeto de lei que autoriza a exploração do Pré-Sal por empresas estrangeiras, a “MP do trilhão”⁹ que concede isenção fiscal de 1 trilhão de reais a empresas petrolíferas. E o programa de refinanciamento de dívidas com a União que “perdoa” a dívida de várias empresas com o Estado. (Souza; Soares, 2019)

Os autores advertem ainda que o “alívio” que o governo concedeu para as dívidas da bancada ruralista com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em aproximadamente 10 bilhões, são entre outras medidas que indicam a dinâmica da profunda acumulação capitalista na perspectiva da financeirização em detrimento dos interesses da classe trabalhadora.

Assim, Temer nos apresentou diversos discursos sobre a necessidade de ajustes fiscais, aprovados em seu governo. E com a narrativa da necessidade de conter gastos, suprimiu direitos sociais alegando o alto custo para o fundo público, uma antiga falácia desse discurso neoliberal.

Contudo, a retórica utilizada por Michel Temer de que o aumento de 4,6% do Bolsa Família não cabia no orçamento contrasta com a sua atitude de sancionar, no mesmo interstício de tempo, o reajuste salarial de setores privilegiados do serviço público, ocasionando um impacto de 8 bilhões de reais, dez vezes a mais do que seria destinado ao Bolsa Família (Souza; Soares, 2019, p. 18).

Salvador (2017) chama atenção que sob a explanação de que é preciso acertar as contas, políticas de austeridade vêm sendo implementadas em vários países. No Brasil, o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela EC 95, interfere nos moldes de vinculação dos gastos com políticas sociais, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Pois

⁹ “Medida Provisória nº 795 de 17 de agosto de 2017, dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural, altera a Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, e a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, e institui regime tributário especial para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos”. (BRASIL,2017)

a lógica é congelar as chamadas despesas primárias¹⁰ por vinte anos, limitando-se pela correção da estimativa de variação da inflação, com base no IPCA (Idem, 2017).

Importante destacar, que as despesas para pagamento da dívida pública não ficaram restritas ao teto orçamentário. Essa decisão reduz os gastos sociais a níveis extremos, abrindo espaço para a financeirização do fundo público e ampliação dos recursos destinados ao pagamento da impagável dívida pública. (Salvador,2019)

Insta pontuar aqui que os programas de ajustes fiscais vêm sendo praticados no Brasil desde os anos de 1980 (Idem,2019). Mas no governo Fernando Henrique Cardoso, com a consolidação dos contornos neoliberais no estado brasileiro é que os ajustes ficam mais evidentes (Soares, 2002). E após uma política fiscal expansionista (crescimento dos gastos e investimentos públicos) do Governo Lula, a presidenta Dilma também optou por um ajuste fiscal, e por uma política fiscal contracionista (Carvalho, 2018). Portanto, políticas de ajuste fiscal não são novidade no Brasil, com a EC 95 temos o aprofundamento das políticas de austeridades já adotadas por outros governos.

A justificativa para a implementação do NRF segue a argumentação neoliberal de que a raiz dos problemas fiscais do governo são os gastos com a despesa primária, e por isso é necessária uma medida de contenção. A decisão estabelece que:

[...] a partir de 2017, a despesa primária da União será limitada ao gasto realizado em 2016, sendo este teto corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2036. A proposta implica, assim, no congelamento das despesas primárias durante 20 anos, em termos reais, nos patamares de 2016. Além disso, define que o método de correção dos limites só poderá ser alterado a partir do 10º ano de vigência. Especificamente para as áreas de saúde e educação, [...] estabelece alterações no cálculo do valor mínimo a ser aplicado por estas áreas, que deixarão de ser vinculadas às receitas da União (Paiva, 2016, p.7).

Isso significava que o orçamento da União até 2036 estava determinado pelo volume de gastos realizados em 2016, e não mais pela estimativa de receitas para o exercício de vigência da lei orçamentária, como era previsto antes da EC 95. Essa decisão afeta diretamente o desenvolvimento das políticas públicas, que não receberão nenhum valor que possa ser gerado pelo aumento de arrecadação. Segundo Salvador, (2012, p. 428):

[...] recursos de suas fontes tributárias “exclusivas” devido à transferência de recursos para o orçamento fiscal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida.

¹⁰ “A Despesa Primária da União corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras” (Paiva, 2016, p.5)

Rossi, Oliveira e Arantes (2017, p. 11) afirmam que a “EC 95 propõe retroceder nos próximos 20 anos, o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de consolidação dos direitos sociais” instituídos após a Constituição de 1988. Com isso, cresce o número da população em situação de rua, problemas de saúde mental, violência, entre outros expressam concretamente o agravamento das expressões da questão social, diante dessa redução dos recursos públicos no âmbito das políticas sociais. (Behring, 2018).

Pela EC 95/2016, o Novo Regime Fiscal limitou os dois orçamentos: Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social e interrompe o que foi estabelecido na constituição federal de 1988.

"Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." "Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias. (Brasil, 2016)

Com a EC 95/2016 já se pode perceber que o financiamento das Ações e Serviços de Saúde Pública (ASPS) do SUS foi afetado. Conforme IPEA (2018, p. 118), “a perda acumulada de recursos para financiamento das ASPS com a EC no 95/2016 foi estimada em R\$ 415 bilhões em vinte anos”. A crise econômica vivenciada no país afeta ainda as políticas de Assistência Social e conforme pontou o IBGE “a taxa de desocupação foi estimada em 11,8% no trimestre móvel de maio a julho de 2019” (IBGE, 2019).

Assim, há que se considerar que as demandas por programas de transferência de renda como Bolsa Família e o Benefício de Prestação continuada tentem a aumentar consideravelmente. Conforme análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o impacto da EC 95/2016 na política de assistência social:

Aponta para um desfinanciamento, agora em termos correntes, das despesas destinadas a financiar os CRAS e os CREAS, por exemplo: a dotação autorizada para os serviços de proteção social básico (ação 2A60) em 2017 foi de R\$ 1,272 bilhão, contra a execução de R\$ 1,499 bilhão em 2016; e a proteção social especial apresentou como dotação autorizada em 2017 R\$ 650 milhões, ao invés de R\$ 833 milhões executados em 2016. (IPEA, 2018, p.97)

Com o governo neofacista e de extrema direita de Bolsonaro (2019-2022) os mecanismos do ajuste fiscal encontraram amparo político e legal para o agravamento de desmonte das políticas sociais com orçamentos focalizados e que penalizaram os mais pobres do país. Tal cenário viu-se ainda mais agravado pela pandemia mundial da Covid-19, que, no Brasil, tomou dimensões ainda mais alarmante diante das posturas pessoais e

governamentais negacionistas do então presidente. Na Assistência Social nos anos de 2020, por exemplo,

a verba prevista para ações de Assistência Social, suas subfunções, custeio de serviços e a oferta de ações pelo SUAS como custeio de casas de acolhimento, albergues para a população de rua, entre outros atendimentos, era de R\$ 2,7 bilhões, todavia, foi repassado o valor de apenas R\$ 1,3 bilhões parcelados em 12 meses aos municípios, uma perda de investimento de 40%, segundo o Relatório do Tesouro Nacional da Transparência (Pereira; Verçosa; Nascimento,2023, p.81).

O quadro a seguir elucida o investimento na Seguridade Social em relação ao PIB no interm do governo de Bolsonaro:

Tabela 1- Parcela do orçamento destinada a Seguridade Social no Brasil-2019 à 2022

Ano	Porcentagem paga em relação ao PIB
2019	12,07%
2020	16,81 %
2021	12,09%
2022	11,81 %

Fonte: Elaboração da autora a partir do Siga Brasil/Painel Especialista,2024.

Na tabela podemos observar que os gastos da Seguridade Social em relação ao PIB sob a gestão de Bolsonaro, iniciou em 2019 com orçamento de 12,07% investidos em relação ao PIB, no ano de 2020 em função da crise sanitária causada pela Covid 19 e obrigatoriedade dos gastos coma saúde e com assistência social, esse percentual subiu para 16,81%. Nos anos seguintes os investimentos foram menores tendo o ano de 2022 com o menor percentual (11,81%) pago em relação ao PIB do Brasil.

Corroborando com os dados apresentados pelo Siga Brasil, os dados do IPEA (2022), mostram que o investimento público em seguridade social, apresentou um comportamento de queda, especialmente em relação a benefícios previdenciários e políticas de saúde, com um aumento considerável da pressão fiscal, sem uma contrapartida significativa no aumento do financiamento público para essas áreas.

O baixo investimento, não apenas na Seguridade Social, mas nas políticas sociais em geral, durante a gestão de Jair Bolsonaro, foi uma característica marcante de sua administração, refletindo em diversas políticas públicas que impactaram diretamente áreas como a educação, a saúde, previdência e assistência social (Idem,2022). Dessa forma, a relação entre o PIB e o investimento em seguridade, em particular, demonstrou uma tendência de estagnação ou redução do aporte financeiro, em comparação a anos anteriores.

Em termos de indicadores específicos, a saúde foi uma das áreas mais afetadas. De acordo com o Relatório de Acompanhamento Fiscal do Banco Mundial (2022), o gasto público em saúde, em termos relativos ao PIB, experimentou uma redução substancial, comprometendo a capacidade de resposta do SUS (Sistema Único de Saúde), que enfrentou dificuldades durante a pandemia de COVID-19. O mesmo relatório aponta que, em 2021, o Brasil investiu cerca de 3,5% do PIB em saúde, um valor abaixo da média de países de renda média e um reflexo do baixo financiamento do setor durante a administração Bolsonaro.

Este cenário evidenciou a falta de priorização das políticas sociais, prejudicando não apenas o enfrentamento da crise sanitária, mas também a implementação de políticas sociais de longo prazo voltadas à redução da pobreza e à promoção do bem-estar social.

No terceiro mandato do presidente Lula, iniciado em 2023, foi aprovado o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), por meio da Lei Complementar nº 200/2023, com objetivo de tentar modernizar a gestão das finanças públicas e garantir estabilidade orçamentária a longo prazo, assegurando o equilíbrio entre a rigidez fiscal e a necessidade de investimentos em áreas essenciais (Brasil, 2023). O quadro a seguir apresenta alguns aspectos comparativos entre a EC 95/2016 e LC 200/2023:

Quadro 2- Aspectos comparativos entre a EC 95/2016 e o NAF 2023

ASPECTO	EC/2016	NAF 2023
Prazo de Vigência	Permanente, não apresentava prazo definido para o fim.	O Novo Arcabouço Fiscal também não possui prazo para o fim, mas impõe regras que podem ser ajustadas ao longo do tempo.
Regras de Ajuste Fiscal	Estabelecimento de um teto rígido para os gastos do governo (excluídas algumas despesas como juros da dívida pública).	Introdução de uma flexibilidade, com a possibilidade de ajustes nos gastos dependendo do comportamento da economia e da dívida pública.
Flexibilidade para despesas	Restrição significativa para investimentos públicos, uma vez que os gastos totais são limitados.	Possibilita mais espaço para investimentos, ao vincular os gastos ao desempenho da economia e ao cumprimento de metas fiscais.
Impacto nos investimentos públicos	Restrição significativa para investimentos públicos, uma vez que os gastos totais são limitados.	Possibilita mais espaço para investimentos, ao vincular os gastos ao desempenho da economia e ao cumprimento de metas fiscais.
Revisão das metas fiscais	As metas de superávit primário não eram revistas com frequência, o foco	Introduz uma revisão periódica das metas fiscais, incluindo metas para a dívida pública, superávit primário e

	estava no cumprimento do teto de gastos.	resultados fiscais mais ajustados ao crescimento econômico.
Regras do endividamento	Não havia uma previsão clara de flexibilidade para o endividamento em momentos de crise.	Permite um endividamento maior em períodos de recessão, com limites mais claros para o crescimento da dívida, ajustados à realidade econômica.
Objetivo em caso de crise	Em situações de crise, o teto de gastos dificultava a execução de políticas públicas expansivas.	O Novo Arcabouço Fiscal permite mais flexibilidade em tempos de crise, ajustando as regras fiscais de acordo com as necessidades econômicas.
Controle do Déficit Primário	Enfatizava o controle do déficit por meio da limitação dos gastos públicos.	Foca em atingir um superávit primário crescente, mas com metas mais ajustáveis conforme o desempenho econômico do país.

Fonte: Elaboração da autora a partir da Emenda Constitucional 95/2016 e a Lei complementar 200/2023, disponíveis do Portal da Câmaras dos Deputados,2024.

O CFESS (2023) chama atenção ao fato de o NAF ter semelhanças em seu escopo com a EC 95/2016 e não explana avanços consideráveis aos gastos sociais e está muito longe de pôr fim aos ajustes fiscais que vem assolando o Brasil desde a década de 90 como já pontuado anteriormente.

De acordo com o NAF, as despesas primárias devem variar de 0,6% a 2,5% ao ano, com um teto de 70% sobre o crescimento real da arrecadação (Brasil, 2023). Isso vincula diretamente o financiamento de políticas sociais ao desempenho econômico do país. Demonstra-se dessa forma, que o teto imposto pela NAF impedirá uma verdadeira expansão das políticas sociais e dos direitos da população.

Assim, acredita-se, que o SUAS, por exemplo, vem sendo afetado pela política de austeridade fiscal, atingindo a população que vive em condição de pobreza e vulnerabilidade social. Pelo cenário apresentado essas medidas resultarão na diminuição do investimento em políticas públicas e como não há um percentual mínimo de arrecadação pactuada a política de assistência social é a que tende a sofrer mais com o teto de gastos e tantas outras medidas que visam o seu desmonte. E tal desmonte não é uma implicação simplesmente imposta pela política econômica ou pelo mercado financeiro, mas, sobretudo, uma escolha política (Behring,2018)

CAPÍTULO 2- FUNDO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: avanços e desafios no financiamento do SUAS.

O presente este capítulo aborda aspectos do Fundo Público no Brasil, a fim de compreender a organização do orçamento brasileiro em tempos de ajustes fiscais. Demonstraremos o financiamento das Políticas Sociais, sobretudo da política de assistência social, que possui condição de coadjuvante na direção do fundo público, evidenciando que o pagamento da dívida pública é que tem prioridade nesse processo do capital.

Nos últimos anos, o financiamento da assistência social no Brasil tem sido fortemente impactado por uma série de mudanças nas políticas fiscais e orçamentárias, refletindo os desafios econômicos e as restrições impostas pela crise fiscal do país. Com o advento do SUAS o financiamento da assistência social passa a ter um espaço de maior discussão visando sua efetivação e expansão enquanto política pública, e, ao estabelecer normativas, como a Norma Operacional Básica –NOB nos anos de 2005 e 2012, propõe diretrizes que abarcam e organizam esta questão.

Nesta direção, o capítulo visa analisar criticamente o financiamento do SUAS, entendendo que a destinação do fundo público e do orçamento são determinantes para demonstrar os interesses e prioridades de um governo, observamos o quanto o investimento na política de assistência social ainda precisa avançar para a sua consolidação.

2.1 Reflexões sobre Fundo Público e orçamento no Brasil como mecanismo de favorecimento ao Capital

Desde a atuação do Estado de forma mais interventiva, o fundo público tem exercido um papel determinante nas políticas macroeconômicas, tanto no que se refere as políticas sociais quanto da acumulação produtiva, considerando toda contradição posta e inerente do sistema capitalista (Salvador,2010).

A partir do chamado *Welfare State* a participação do fundo público passou ter uma configuração diferente, se antes este era visto como um “socorro” de forma pontual, a partir de então passa a ser utilizado de forma recorrente, sistemática “estável por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticas. Criou-se uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado” (Oliveira apud Behring 2021.p.110)

Nas palavras de Evilásio Salvador (2015) o fundo público¹¹ “envolve toda capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (p.243). E, ainda, Behring (2010) complementa problematizando que isso só pode ocorrer por meio da apropriação da mais-valia produzida socialmente, isto é, do trabalho excedente.

Assim concordamos com a premissa apresentada por Behring (2018) que o fundo público é composto por trabalho excedente e trabalho necessário.

Temos uma compreensão já exposta em trabalhos anteriores de que o fundo público se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucro e renda da terra, sobre os quais incidirá a capacidade extrativa do Estado, a carga tributária, envolvendo todos os participantes do butim: o capital portador de juros, o capitalista funcionante/industrial, o capital comercial, os proprietários de terras. Mas o fundo público também se compõe do trabalho necessário - e diríamos, cada vez mais, com o advento do neoliberalismo e a ofensiva tributária por meio da expansão da tributação indireta, sobre o consumo [...] Nessa direção, o fundo público é mais-valor (trabalho excedente), mas com ele não se confunde, e é trabalho necessário. (Idem, 2016, p. 10).

Outrossim, é por meio da Política Social, enquanto uma área de aplicação do fundo público, que o Estado “realiza compras, contrata força de trabalho, pagando seus salários, transfere rendas e até contrai dívidas em seu nome” (Behring, 2012, p. 177). Nesse sentido, fica evidente que o que possibilita o Estado funcionar economicamente são os trabalhadores e o fundo público é financiado pela produção excedente destes que gera o lucro, o juro, etc.

Foi durante o período do fordismo-keynesianismo que os recursos do fundo público passam a ser destinados a cumprir dois papéis principais: assegurar a aposentadoria dos trabalhadores e investir em setores de infraestrutura, os quais tornaram essencial para garantir a produção e consumo em massa, principalmente no setor de transportes (Behring, 2021).

A partir desta perspectiva o fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas:

I-Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base

¹¹ Ao sistematizar um percurso analítico para estudo do orçamento público em uma perspectiva crítica, em uma outra publicação Salvador e Teixeira (2014) destacam que [...] é importante não confundir a categoria fundo público com os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública [...].+Assim os autores entendem que, os fundos especiais são um instrumento jurídico do governo, que se distinguem da categoria teórica fundo público.

tributária da renda do capital como base do financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital;
 II- Como fonte que viabiliza o custo do capitalista na sua aquisição
 III- Por meio das funções indiretas do estado, que no capitalismo atual garante vultuoso recurso do orçamento para investimento em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investimento em pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas
 IV- No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes rentistas. (Salvador,2010, p.43)

Resumidamente, o Estado adotou um importante papel no sentido de garantir “infraestrutura para a produção em massa e a viabilização da demanda, em consequência do consumo em massa, por meio do controle dos ciclos econômicos mediante combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias” (Ibidem,2010, p.80). O autor segue dissertando que nos últimos anos viu-se um grande avanço do capital sobre o fundo público e, no caso do Brasil, esse avanço tomou proporções desmedidas pela própria conjuntura sócio histórica marcada pela desigualdade social.

Outrossim, os dados apresentados pela associação sem fins lucrativos chamada Auditoria Cidadã, mostram que o orçamento e os gastos públicos nos anos de 2020 à 2023 destinaram- em grande parte ao pagamento da dívida pública¹², em contrapartida, comparando aos investimentos na política de Assistência Social, por exemplo, são ínfimos dada a importância desta política, conforme a Tabela 2 apresenta abaixo:

Tabela 2- Parcela do orçamento destinada ao pagamento da dívida pública e ao pagamento da Assistência Social

PARCELA DE PAGAMENTO DA DIVÍDUA PÚBLICA E DA PARCELA DESTINADA À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO BRASIL 2020-2023

Ano	Valor Executado em Reais	Parcela destinada à pagamento dívida Pública (%)	Parcela destinada à Assistência Social (%)
2020	3,535 trilhões	39,08 %	3,31%
2021	3,861 trilhões	50,78%	4,11 %
2022	4,060 trilhões	46,30 %	4,77 %
2023	4,36 trilhões	43,23 %	5,99 %

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Site Auditoria Cidadã da Dívida e SIOP,2024.

Ao analisarmos a tabela, o contraste entre as despesas com a assistência social e a dívida pública são imensos, já que, em 2021, o comprometimento a dívida pública chegou

¹² “A Dívida Pública Federal (DPF) refere-se a todas as dívidas contraídas pelo Governo Federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei. É possível classificar a DPF de acordo com os instrumentos usados para captação de recursos e pela moeda na qual ocorre o pagamento de seus fluxos.” (Tesouro Nacional,2020)

ao patamar de 50,78% do orçamento. Conforme Fattorelli e Ávila (2022) algumas das razões para esse aumento disparado da dívida pública são os juros altos naquele ano e aumento no número de títulos da dívida pública federal. A comparação entre os dois orçamentos revela a relação de prioridade em que o pagamento da dívida pública tem sido tratado como uma despesa absolutamente prioritária, com os recursos sendo destinados para honrar as dívidas com mercado financeiro em detrimento de um orçamento mínimo para atender as necessidades sociais da população.

Ademias, Netto e Braz (2008) argumentam que o capital financeiro, nos moldes neoliberal, exige um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, ocorrendo uma disputa incontrolável por recursos públicos. Portanto,

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-se das parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, dos recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedade capitalista (Oliveira,1998, p.32)

Corroborando com Oliveira (1998), Salvador (2010) destaca que o fundo público tem uma função estrutural no capitalismo contemporâneo, e a sociedade compete por seus recursos transformando-o em uma arena política onde várias forças sociais que defendem seus interesses.

Deste modo, compreendemos que o orçamento público reflete a vida política de uma sociedade específica; outrossim, a composição do orçamento brasileiro indica qual classe recebe o maior ou menor benefício tributário e aqueles que mais se beneficiam dele. Nessa perspectiva, o sistema tributário brasileiro tem se revelado como instrumentos de concentração de renda, aumentando a vantagem fiscal da população mais pobre. Assim,

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (Salvador,2015,p.172)

O orçamento público no Brasil é uma ferramenta essencial para a gestão das finanças públicas, servindo como um plano que define como os recursos do governo serão arrecadados e utilizados ao longo de um determinado período (Calil, 2017). Esse processo

é regido por normas legais e constitucionais, que garantem a transparência, a implementação de políticas sociais e econômicas e a participação da sociedade nas decisões orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela lei 101/2000, representa um marco na gestão orçamentária brasileira, visando assegurar a responsabilidade na condução das contas públicas. Segundo Mello (2013, p.25), "a LRF busca impor limites e regras que promovam a sustentabilidade fiscal e evitem déficits orçamentários que comprometam a capacidade do Estado de realizar investimentos".

Ainda segundo o autor, a importância da LRF é evidenciada na redução dos déficits primários, embora a sua eficácia enfrente desafios em períodos de crise econômica, como fora visto no período da pandemia da Covid 19, por exemplo. Além disso, a execução orçamentária no Brasil revela a complexidade do sistema federativo.

Assim, os municípios, os estados e a União devem coordenar suas ações para garantir uma distribuição equitativa dos recursos. Para tal o orçamento brasileiro dispõe de instrumentos técnicos que visam garantir mais eficácia e controle. Alguns dos principais são:

Plano Plurianual (PPA): Documento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Ele orienta a elaboração das leis orçamentárias anuais.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Estabelece as metas e prioridades da administração pública para o ano seguinte, orientando a elaboração do orçamento anual. A LDO também trata das normas para a execução do orçamento e a transparência fiscal.

Lei Orçamentária Anual (LOA): É a peça orçamentária que estima as receitas e fixa as despesas do governo para um exercício financeiro. A LOA deve estar em consonância com o PPA e a LDO.

Relatório de Gestão Fiscal (RGF): Documento que apresenta a situação fiscal do governo, permitindo o acompanhamento e a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas. (Calil, 2017,p.53. Grifos nossos)

Costa e Olivieri (2016) destacam que outro aspecto fundamental do orçamento público brasileiro é a participação social. A Constituição de 1988 estabeleceu canais de participação cidadã, permitindo que a sociedade civil influencie as decisões orçamentárias através de consultas e audiências públicas, conferências, fóruns específicos, dentre outros. No entanto, os autores acima citados afirmam que a efetiva participação popular no processo orçamentário ainda enfrenta barreiras, como a falta de informação e a desconfiança nas instituições.

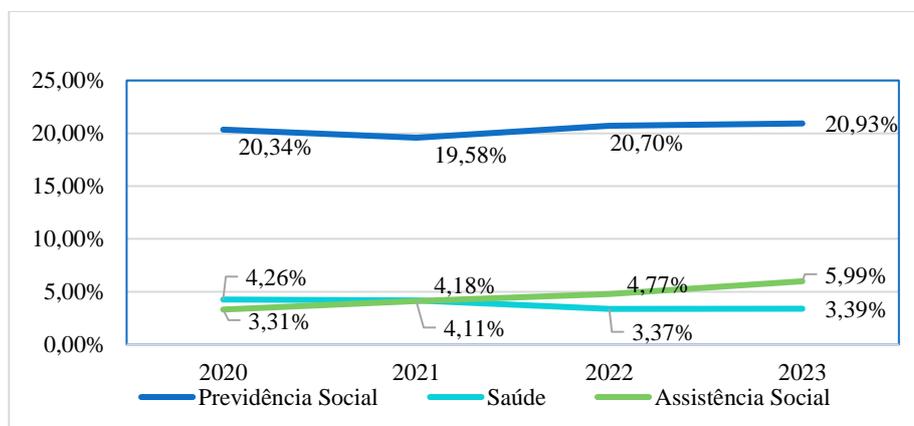
Conforme aponta Cavalcante (2011), a descentralização fiscal, por um lado promove a autonomia dos entes federados, mas por outro pode gerar disparidades regionais significativas. Essa realidade exige um acompanhamento constante e uma revisão das políticas de redistribuição de recursos.

Nesse sentido, evidencia-se que orçamento público no Brasil é uma construção complexa que envolve múltiplas dimensões, desde a responsabilidade fiscal até a participação social (Calil,2017). Os desafios são significativos, mas a busca por um orçamento mais eficiente e transparente é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Quando engendramos pela análise do orçamento da assistência social no Brasil, é importante destacar que esta não possui um percentual pré-determinado de vinculação orçamentária, tal como foi estabelecido para as áreas de saúde e educação, por exemplo. Apesar de dispor de uma robusta normatização que disciplina o seu financiamento público e impõem dispositivos e exigências legais que visam garantir a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, há muita insegurança por depender sempre das prioridades que um governo dará a esta política (Couto, 2008).

Assim, dentre as políticas sociais que compõem a Seguridade Social, a assistência social tende a ser a que menos que recebe aporte financeiro, salvo os últimos 4 anos (2020,2021,2022 e 2023) conforme demonstra o gráfico 3:

Gráfico 3- Parcela do orçamento destinada as áreas que compõem a Seguridade no Brasil em % - 2020 à 2023



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Site Auditoria Cidadã da Dívida e SIOP,2024.

O gráfico 3 aponta que em relação ao orçamento geral executado entre os anos de 2020 e 2023, a previdência social foi a que mais recebeu recursos financeiros tendo ano de 2023 com 20,93% com a maior parcela destinada. Já a política de saúde em 2020 tem 4,26% dor orçamento da previdência social, cai para 4,11% em 2021, volta a cair em 2022 e em 2023 tem um acréscimo de apenas 0,02 % e tem queda nos dois últimos anos analisados. Como já dissertado anteriormente, a política de Assistência Social, impulsionada pelo pagamento do Auxílio Emergencial e depois, Programa Auxilio Brasil,

tem um aumento em seu financiamento em 2022 (4,77%) e segue esta tendência em 2023 onde tem seu aumento mais significativo com as recomposições orçamentárias para os blocos de proteção, a partir da nova gestão presidencial.

À despeito deste interim e o aumento na porcentagem de investimento na assistência social,

[...] tem-se uma falsa sensação de aumento no investimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Todavia, o cenário no qual se encontrava a Assistência Social em total desmonte via desfinanciamento, privatização e refilantropização em prol da salvaguardada economia escancarou a realidade de não investimento no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enquanto estratégia de enfrentamento à crise sanitária que levou milhões ao desemprego, à vulnerabilidade e à fome, ao contrário, somente assegurou o auxílio emergencial deslocado de todos os serviços e mecanismo constituinte do SUAS. Assim, na crise sanitária existiram altos investimentos no Auxílio Emergencial para atender à população que estava em vulnerabilidade social, entretanto, simultaneamente houve cortes de verbas das outras provisões socioassistenciais e a asfixia da continuidade dos serviços nos equipamentos públicos da Assistência Social. (Pereira; Verçosa; Nascimento, 2022, p.80)

Outrossim, para Jacocoud, Bichir e Mesquita (2017) a assistência social, a apesar da implementação do SUAS ter aumentado o controle e padronização das ações entre os entes federados, determinando suas atribuições dentro desse sistema, o peso da indução federal varia conforme a relevância das transferências do Tesouro Nacional para cada ente.

2.2 A nova lógica de financiamento da PAS a partir da instituição SUAS

Ao ser instituído o Sistema Único de Assistência Social definiu um avanço significativo na organização e operacionalização da Política de Assistência Social no Brasil, fundamentando normas e padrões para, a partir de então, realizar ações em programas, projetos e serviços na área em questão.

O processo de constituição do SUAS consiste, basicamente, na formulação, em nível federal, de diferentes tipos de normas que procuram regular nacionalmente parâmetros mínimos, com destaque para as normas que especificam o papel de cada ente subnacional na provisão de serviços, normas que estipulam formas de repasse de recursos e aquelas que especificam o que são os serviços socioassistenciais. essa construção implica um processo de institucionalização da política de assistência social ao longo do tempo. (Bichir, Simioni e Pereira, 2019, p.226)

A constituição da proteção social trazida pela nova política de assistência social pressupõe o compromisso com sua qualidade e a responsabilidade direta do Estado na execução dos programas, projetos e serviços estabelecidos no âmbito do SUAS.

Conforme pontua Sposati (2006) os serviços de proteção social visam assegurar ações que cubram, reduzam e previnam situações de riscos e vulnerabilidades. Assim sendo, a assistência social, a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004, procurou estabelecer uma rede de proteção que garanta o acesso às seguranças e garantias sociais propondo também a complementação de outras políticas sociais.

segurança de acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média ou longa duração.

segurança social de renda: é complementar à política de empregador renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença ou não de contrato de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

segurança de convívio se realiza por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivo que ampliem as formas de participação social e o exercício cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando individuais e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos.

segurança de desenvolvimento da autonomia: exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, possam superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se a processos de autonomização, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados.

a segurança de benefícios materiais ou em pecúnia: garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública (Raichelis, 2008, p. 46-47, Grifos da autora).

O SUAS estabelece uma nova direção para a política de assistência social, fortalecendo sua gestão e implementando novos conceitos para o atendimento das necessidades dos usuários, destacados na definição de uma proposta interventiva que valoriza o atendimento integral à família referenciada em um determinado território, utilizando para isso uma rede socioassistencial.

A evolução do financiamento da assistência social no Brasil, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), reflete mudanças significativas na organização e implementação da política pública. A NOB/2005 e a NOB/2012 delineiam contextos e práticas distintas em relação ao financiamento, sendo que, enquanto a primeira representou uma tentativa inicial de consolidar o SUAS, a segunda trouxe avanços em termos de definição de responsabilidades e maior detalhamento na execução de recursos Couto (*et al* 2017)

Quanto ao aspecto específico, cabe destacar o papel importante posteriormente exercido pelo Indicador de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS), criado em 2011. Esse instrumento de repasse de recursos a partir de indicadores de qualidade da gestão municipal funciona como um mecanismo indutor de patamares mínimos de uniformidade na implementação das políticas de assistência social e transferência de renda, à semelhança de instrumentos desenvolvidos na área da saúde e educação. Importante notar que esse indicador depende centralmente de dados coletados por meio do Censo SUAS (Bichir, Simioni e Pereira, 2019, p.231).

Em termos gerais o financiamento da assistência social se dá conforme previsto constitucionalmente para a Seguridade Social no artigo 195. Especificamente, se efetiva pelo cofinanciamento nas três esferas de governo via fundos de assistência social. O Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS torna-se o principal mecanismo de financiamento das ações e programas de Assistência Social no Brasil, conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O objetivo do FNAS é garantir a execução da PNAS, promovendo a proteção social básica e especializada às populações em situação de vulnerabilidade e risco social. O quadro abaixo explicita as principais fontes que compõem o FNAS:

Quadro 3- Principais fontes de composição do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS

Componente	Descrição	Referência Legal
Transferências da União	Recursos federais destinados para execução de programas e serviços de assistência social, como o SUAS	Lei nº 8.742/1993- LOAS
Contribuições dos Estados, Municípios e Distrito Federal	Complementação e cofinanciamento dos entes federados, com repasses voltados para ações de proteção social	Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.742/1993
Rendimentos de Aplicações Financeiras	Recursos provenientes de rendimentos obtidos com a aplicação financeira dos valores do FNAS.	Decreto nº 3.513/2000
Doações e Legados	Contribuições voluntárias de pessoas físicas e jurídicas, destinadas ao financiamento de ações assistenciais.	Lei nº 8.742/1993 (LOAS)

Outras Fontes de Recursos	Outras fontes, como convênios, parcerias e acordos interinstitucionais que possam contribuir ao financiamento do FNAS.	Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil)
----------------------------------	--	--

Fonte: Pesquisa Documental, 2023.

Na esteira das inovações trazidas pelo SUAS destaca-se que o financiamento da assistência social deve ser, efetivamente, compartilhado pelas três esferas do governo, tendo como uma das primazias o controle social através dos conselhos e conferências, reforçando a presença de entidades não governamentais nos espaços de construção e efetivação da política de assistência social (Brasil, 2005).

Nesse sentido, Mota, Maranhão e Sitcoysky (2006,p.171) destacam dois aspectos importantes com a criação do SUAS

[...] a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade, do primeiro-damismo através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para implementação da proposta.

A questão do financiamento da assistência social está presente como elemento de discussão em quase todas as edições das Conferências Nacionais de Assistência Social¹³, desde sua primeira edição, conforme demonstra resumidamente o quadro abaixo:

Quadro 4- Conferências Nacionais de Assistência Social que tiveram eixos temáticos a questão do financiamento

DATA	ESFERA	TEMA DA CONFERÊNCIA	EIXO TEMÁTICO SOBRE O FINANCIAMENTO
20 a 23 de novembro de 1995	Nacional	“Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado”	Financiamento público e privado na prestação de serviços de assistência social;
9 a 12 de dezembro de 1997	Nacional	“O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos”	Construindo o financeiro e o controle social na assistência social;
4 a 7 de dezembro de 2001	Nacional	“Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”	Evolução histórica do financiamento e consolidação dos fundos de assistência social;
7 a 10 de dezembro de 2003	Nacional	"Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a	Financiamento – assegurar os recursos para garantir a política

¹³ Conforme o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, dentre outras atribuições, o CNAS tem como prerrogativa a convocação de forma ordinária para convocar ordinária ou extraordinariamente, a Conferência Nacional de Assistência Social e esta tem objetivo de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento da política de assistência social no país. As conferências acontecem em Brasília, após o cumprimento do calendário de conferências municipais e estaduais também definido pelo CNAS.

		Cidadania - LOAS 10 anos”	
5 a 8 de dezembro de 2005	Nacional	“SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”	Nesta conferência não foram apresentados eixos temáticos, mas os subtemas e o Financiamento era um deles.
14 a 17 de dezembro de 2007	Nacional	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)	Financiamento do SUAS
30 de novembro a 03 de dezembro	Nacional	“Participação e Controle Social no SUAS”	Bases para a garantia do financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos;
7 a 10 de dezembro de 2011	Nacional	“Avançando na consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”	Neste ano nada constou em seus eixos temáticos acerca do financiamento.
16 a 19 de dezembro de 2013	Nacional	"A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS"	O cofinanciamento obrigatório da assistência social.
7 a 10 de dezembro de 2015	Nacional	“Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026”	Neste ano nada constou em seus eixos temáticos acerca do financiamento.
5 a 8 de dezembro de 2017	Nacional	“Garantia de Direitos no Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social”	Neste ano nada constou em seus eixos temáticos acerca do financiamento.
15 a 18 de dezembro 2021	NACIONAL	“Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social”	Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.
5 a 8 de dezembro 2023	NACIONAL	“Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”.	Financiamento e orçamento de natureza obrigatória, como instrumento para uma gestão de compromisso e responsabilidade dos entes federativos para garantia dos direitos socioassistenciais contemplando as especificidades regionais do país.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do CNAS,2023.

Perante o histórico acima apresentado, fica evidenciado que na trajetória das conferências, que são espaços de construção e participação democrática, o tema do

financiamento esteve presente enquanto um elemento desafiador para a consolidação da política de assistência social no território nacional. A motivação principal fica evidente de que não se pode fazer o SUAS sem recursos, sem investimentos adequados.

Neste sentido, o acúmulo de debate nas Conferências Nacionais deve ter rebatimentos concretos e efetivos no financiamento da política de assistência social, ampliando condições objetivas de ampliação do monte do recurso financeiro e forma de gestão desses recursos, especialmente o comprometimento do Fundo Público na direção de torná-lo um mecanismo de redução das desigualdades sociais e de efetivação dos direitos socioassistenciais. (Mota, Maranhão, Sitcoysky, 2006)

O financiamento da assistência social no Brasil passou por significativas mudanças com a implementação da NOB (Norma Operacional Básica) de 2012. Antes dessa norma, o financiamento da assistência social era caracterizado por um modelo descentralizado, mas com muitas dificuldades na implementação e na coordenação dos recursos (Bichir, Simioni e Pereira, 2019)

A descentralização das ações e serviços da assistência social sempre representou um grande desafio, pois, sem uma estrutura de financiamento clara, os gestores locais frequentemente enfrentavam a escassez de recursos para atender às demandas da população. De acordo com Silva (2015), “antes da NOB 2012, os municípios estavam sujeitos a transferências voluntárias e à destinação de recursos de maneira irregular, o que dificultava a gestão e a alocação eficiente dos recursos destinados à assistência social” (p. 112).

Isso resultava em uma grande disparidade entre os municípios na oferta de serviços e na qualidade da assistência prestada, com alguns municípios enfrentando grandes dificuldades financeiras. Essa situação gerou a necessidade de uma regulamentação mais eficiente e de maior clareza nas transferências de recursos, o que foi um dos objetivos centrais da NOB 2012 (Costa, 2016)

A NOB 2012 estabeleceu uma série de diretrizes e mecanismos para aumentar a transparência e a eficiência no financiamento da assistência social. O principal avanço foi a definição de critérios mais rígidos para as transferências de recursos aos estados e municípios, com o objetivo de garantir que os recursos fossem utilizados de maneira mais adequada. Como destaca Costa (2016), “a NOB 2012 procurou estabelecer um modelo de financiamento mais equitativo, com maior controle e previsibilidade das transferências de recursos federais” (p. 98). O art.51 quando trata da gestão compartilhada, pressupõe:

I – a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos;

- II – a participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos;
- III – a implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática;
- IV – o financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;
- V – o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão;
- VI – a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- VII - o financiamento de programas e projetos.(Nob-Suas,2012)

Esse novo modelo foi pensado para garantir que os recursos fossem aplicados de forma mais eficaz e para diminuir a desigualdade entre as regiões. Além disso, a NOB 2012 instituiu a obrigatoriedade de que as transferências de recursos fossem feitas de forma regular e dentro dos critérios do SUAS. Com isso, os municípios passaram a receber mais recursos de forma regular e de acordo com a necessidade da população assistida. Essa mudança foi uma grande evolução no sentido de garantir maior equidade na distribuição de recursos (Costa,2016)

Quadro 5-Comparativo entre os aspectos trazidos pela NOB SUAS 2005 e NOB SUAS 2012

ASPECTO	SUAS 2005	NOB SUAS2012
Custeio e investimentos	Definido de forma mais rígida, com limites e diretrizes para a execução dos recursos em custeio (manutenção de serviços) e em investimentos (expansão dos serviços)	Reforça o custeio em mais flexibilização para adaptação dos recursos conforme as necessidades locais, mas exige maior controle de metas e resultados.
Repasse de recursos	O financiamento foi centralizado em repasses do governo federal para estados e município, sem critérios tão precisos para a verificação de execução dos gastos	Estabelece critérios mais rigorosos de verificação do uso dos recursos, com ênfase na efetividade da política pública de assistência social.
Critérios de alocação	A locação dos recursos seguia uma lógica de equidade, considerando especialmente a população de vulnerabilidade.	A locação dos recursos passou a considerar não apenas a vulnerabilidade sociais, mas também a capacidade técnica e administrativa dos gestores
Composição de recursos	A composição dos recursos envolvia principalmente o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) com repasses adicionais por meio de convênios e outros mecanismos.	Ampliação do FNAS com a introdução do Sistema de Financiamento da Assistência Social com a criação de novos fluxos para ações de fortalecimento do SUAS
Atenção à efetividade e sustentabilidade	Menos ênfase na sustentabilidade dos serviços, com foco maior na expansão	Maior preocupação com a sustentabilidade financeira dos serviços com exigência

	quantitativa da rede de serviços.	de planos de ação na gestão de recursos.
Instrumento de monitoramento e avaliação	Menos formalização nos processos de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos.	Estabelece diretrizes para monitoramento e avaliação contínuos com maior detalhamento de indicadores e metas de desempenho

Fonte: Adaptado pela autora com base na NOB 2005 e NOB 2012,2023.

Em termos de impacto, as mudanças introduzidas pela NOB/2012 representaram um avanço importante na política de assistência social, ao estruturar o financiamento de maneira mais coesa, transparente e compartilhada. A NOB/2005, por sua vez, cumpriu um papel inicial de estabelecimento do SUAS, mas carecia de um maior detalhamento e de mecanismos de controle mais eficazes, o que foi resolvido na normativa de 2012.

As lições aprendidas entre 2005 e 2012 indicam que, embora o financiamento da assistência social no Brasil tenha evoluído significativamente, os desafios relacionados à distribuição equitativa dos recursos e à monitorização da qualidade dos serviços persistem como questões centrais na efetivação da política pública (Costa,2016)

Segundo Almeida e Pereira (2017), “a nova norma operacional fortaleceu a autonomia dos gestores municipais, mas ao mesmo tempo exigiu maior responsabilidade na utilização dos recursos destinados à assistência social” (p. 145). A mudança de financiamento da assistência social também foi acompanhada de uma ampliação na definição dos programas e ações que poderiam ser financiados. Para os autores, antes da NOB 2012, as áreas de atuação e os programas eram limitados e pouco claros, o que dificultava a implementação de políticas públicas consistentes.

A NOB 2012, por outro lado, ampliou as possibilidades de financiamento para uma gama maior de serviços e programas, incluindo serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, que são fundamentais no contexto da assistência social (Couto; Yazbek; Raichelis, 2017). A definição dos critérios de transferência de recursos estabelecidos pela NOB 2012 também favoreceu o aumento da participação popular na gestão do financiamento da assistência social.

Com o fortalecimento do controle social, a sociedade passou a ter mais voz na definição das prioridades de alocação de recursos. Como aponta Barbosa (2018), “a NOB 2012 incentivou a criação de espaços de participação, o que possibilitou um controle social mais eficaz sobre o financiamento da assistência social” (p. 203). Esse aspecto foi fundamental para a implementação de um modelo mais transparente e democrático de gestão dos recursos.

Outro impacto significativo da NOB 2012 foi o incentivo à criação de uma rede de serviços e ações mais integrada. Antes da NOB, os serviços oferecidos pelos municípios eram frequentemente desarticulados e pouco coordenados (Almeida e Pereira, 2017). Assim, ao estabelecer critérios claros para o financiamento, buscou incentivar a integração entre diferentes serviços de assistência social, saúde, educação e segurança, visando a um atendimento mais integrado e eficiente.

A maior articulação entre os serviços também contribuiu para a melhor utilização dos recursos financeiros, garantindo maior qualidade no atendimento à população. A implementação da NOB 2012 trouxe, ainda, desafios para os gestores municipais, que precisaram se adequar as novas normas e exigências para a correta alocação e prestação de contas dos recursos (Couto *et al*, 2017)

Como destaca Santos (2019, p.67), “a adaptação dos municípios às novas regras de financiamento estabelecidas pela NOB 2012 exigiu investimentos em capacitação e em infraestrutura para garantir a eficácia na execução das políticas”. Embora a norma tenha proporcionado maior clareza, a mudança gerou um período de adaptação que demandou um esforço considerável dos gestores municipais. Por outro lado, a partir da NOB 2012, os recursos passaram a ser mais bem distribuídos, levando em consideração a desigualdade socioeconômica entre as diferentes regiões do país (Almeida, Pereira, 2017)

Isso resultou em um financiamento mais justo, com mais recursos sendo destinados a regiões mais socialmente necessitadas, o que não acontecia de forma tão clara antes da implementação dessa norma. Segundo Souza (2020), “com a NOB 2012, o governo federal passou a considerar mais detalhadamente as especificidades regionais e as necessidades locais, ajustando o financiamento da assistência social” (p. 120). Em síntese, a NOB 2012 representou um avanço significativo no financiamento da assistência social no Brasil, proporcionando mais transparência, equidade e eficiência na distribuição de recursos.

Para se alcançar a estrutura vigente dos fundos, diversas modificações foram implementadas no modelo de repasse, com o objetivo de aprimorar a agilidade na operacionalização e execução financeira dos recursos. Até a publicação da Portaria nº 113/2015, cada nível de proteção e financiamento estava associado a uma conta corrente específica para a execução dos serviços. Até aquele ano, os fundos de assistência social frequentemente precisavam gerenciar, simultaneamente, mais de 10 contas correntes distintas. A referida portaria proporcionou maior flexibilidade na utilização dos recursos, permitindo que, dentro do mesmo nível de proteção, os recursos fossem alocados de

forma mais eficiente. Por exemplo, para todos os serviços da proteção social básica, passou a ser gerenciada uma única conta, com a possibilidade de realocação de recursos entre os diversos serviços dentro do mesmo bloco de financiamento.

Cumprir destacar que, com a introdução dos blocos de financiamento, os conceitos de serviços e pisos não foram extintos, permanecendo essenciais para a organização e execução das políticas de assistência social.

Assim, no nosso entendimento, embora ainda existam desafios a serem superados, como a capacitação de gestores e a adaptação das estruturas locais as normas impostas, os avanços promovidos por essa norma são indiscutíveis. O modelo de financiamento estabelecido pela NOB 2012 possibilitou uma assistência social mais organizada e eficaz.

2.3 Orçamento da Assistência Social no Estado do Pará: Desafios e Perspectivas no território Amazônico

O desafio metodológico de refletir e analisar a Política de Assistência Social para uma região complexa e repleta de desigualdades, como é o Pará, implica na árdua tarefa de examinar muito além do índice de pobreza e indigência, compreendendo que suas determinações se manifestam tanto fora quanto dentro do próprio território (Junior,2018).

Batista (2007) ressalta que, nos anos 70, prevalecia a ideia de que os processos de desenvolvimento e integração nacional da Amazônia seriam alcançados de maneira mais ágil e eficaz por meio de programas e projetos implementados pelo Estado Nacional, tanto em nível federal quanto estadual. No entanto, as repercussões dessas medidas foram opostas às previstas nos planos, resultando no crescimento da pobreza, na intensificação dos problemas nas regiões rurais e na questão social, especialmente em Manaus e Belém.

Já Castro (2010) indica que, a partir da década de 1970, o progresso em novas terras começa a ser guiado pela ideia de integração e tal integração começou a ser percebida com base na infraestrutura, principalmente através de projetos de engenharia de transporte que auxiliaram no progresso das fronteiras agrícolas e econômicas. Os programas e iniciativas implementadas pelo Estado passaram a buscar ampliar sua presença no território da Amazônia, ocupando espaços “vazios”, ocasionando mudanças sociais e territoriais demasiadas.

Nesse contexto, Ioris (2017) sustenta que a abundância e a escassez na Amazônia surgem da apropriação e modificação dos ecossistemas florestais. Os achados de sua pesquisa acerca do desenvolvimento, exploração e pobreza na Amazônia indicaram que

as políticas direcionadas ao progresso da região e à geração e perpetuação da pobreza se originam tanto no interior quanto ao longo de todo território amazônico.

Ao se referir a pobreza na Amazônia a autora define,

[...] como a condição na qual as necessidades materiais e sociopolíticas não são atendidas por uma combinação de mecanismos de exploração, alienação e exclusão, não pode ser entendida simplesmente como resultado de práticas de desenvolvimento inadequadas ou a inclusão de grupos carentes ou benefícios do processo de desenvolvimento socioeconômico (é assim que a pobreza é tipicamente descrita em documentos oficiais e interpretações convencionais). Ao contrário, na Amazônia, o modelo de desenvolvimento predominante baseia-se na depreciação socioambiental intensiva, reforçando, sistematicamente, a exclusão social, a miséria e destruição da floresta. A pobreza precisa ser entendida como um fenômeno relacional que emerge de uma configuração particular de atividades produtivas e distribuição autoritária e burocrática de oportunidades e resultados econômicos (Ioris,2017, p.266).

Assim, demonstra-se que a vida da população amazônica não é inerte aos benefícios e malefícios gerados pelo mundo globalizado, pelo contrário, participa ativamente deste processo, a Amazônia se modifica a cada dia (Nascimento,2010). As mudanças globais da esfera econômica originaram também uma nova configuração no contexto social, econômico e político nos estados da região amazônica. Nesse sentido, Junior apud Teixeira (2018) afirma que:

A região amazônica põe um desafio diferente ao princípio da territorialidade. Sua particularidade regional pede especificidades na leitura da realidade social em seu território, e pede a introdução de ativos na potencialização da proteção social no âmbito do SUAS (Idem, 2018, p. 461).

A Amazônia Brasileira, com sua vasta biodiversidade e recursos naturais, enfrenta graves problemas de desigualdade social que comprometem o desenvolvimento de suas populações e o equilíbrio socioeconômico da região. Segundo o IBGE (2021), a região Norte, que inclui a Amazônia Legal, apresenta os piores indicadores sociais do país, com taxas de pobreza significativamente superior à média nacional.

Dados de 2021 revelam que cerca de 35,4% da população da Amazônia vive em situação de extrema pobreza, o que é mais do que o dobro da média nacional de 22,2% (IBGE, 2021). O que percebemos é que o contexto de desigualdade é impulsionado por uma série de fatores estruturais, como a falta de infraestrutura básica, o acesso limitado a serviços de saúde e educação de qualidade e o histórico de marginalização das populações locais, especialmente as comunidades indígenas e ribeirinhas.

A exploração predatória dos recursos naturais e a falta de políticas públicas eficazes para o combate à desigualdade agravam ainda mais a situação. A devastação da floresta amazônica, frequentemente impulsionada por atividades ilegais como o desmatamento para a expansão agrícola e a mineração, prejudica diretamente as

condições de vida das populações locais, que dependem da floresta para sua subsistência (Nascimento,2009).

De acordo com a pesquisa realizada pela organização não governamental Imazon, em 2022, cerca de 10% da população amazônica vivia em áreas desmatadas ou em processo de desmatamento, o que coloca em risco suas condições de vida e o futuro da região (Imazon, 2022).

Insta pontuar ainda que a desigualdade social na Amazônia também está associada a uma marginalização política e econômica da região, a falta de representação e a limitação do acesso a políticas de redistribuição de recursos perpetuam a exclusão das populações amazônicas dos processos de decisão e do acesso a benefícios do desenvolvimento (Texeira,2013). De tal modo,

[...] três importantes pontos precisam ser melhor discutidos, levando em consideração o fator amazônico, são eles: a) **o princípio da territorialidade**, pois, de acordo com Teixeira (2013, p.190), “a particularidade regional, exige especificidades no processo de leitura da realidade social de seu território”. Levando em consideração o primeiro ponto, acreditamos que: b) **o cofinanciamento** dos serviços, programas e projetos deva, de uma vez por todas, eticamente, atender os custos que as “especificidades regionais” impõem ao processo de consolidação do SUAS, proporcionando, dessa forma, a ruptura com a concepção homogeneizadora da execução da Política de Assistência Social. E por fim, c) **o número de famílias** referenciadas por equipamentos, em nosso entendimento esse elemento ainda se constitui como um desafio ao processo de consolidação do SUAS, uma vez que o número de famílias estabelecido pela NOB/SUAS não reconhece as complexidades das “imposições regionais” que se colocam de forma imperiosa, obstaculizando a implementação de um SUAS realmente cidadão (Junior,2018, p.461-462. Grifos do autor).

No Brasil, e em particular no estado do Pará, a década de 1990 presenciou profundas transformações com o advento do receituário neoliberal que desencadeou uma onda enorme de precarização do trabalho, desregulações dos direitos sociais, exclusão social, desigualdade social e empobrecimento de grande parte da população, agravado pelas intensas disputas territoriais e latifundiárias e garimpos ilegais que permeiam a história do estado do Pará (Nascimento,2009).

Apesar do volume das riquezas produzidas no estado do Pará, a população local não tem sido beneficiária destes investimentos produtivos e, muito menos, dos seus lucros exorbitantes. A CVRD, a mais importante empresa mineradora do país, hoje a segunda do mundo e, sem dúvida, a empresa que maior influência exerce sobre o estado, anunciou que, no primeiro semestre de 2006 atingiu a produção de 129,7 milhões de toneladas de ferro, o que responde por 64% da receita da empresa no semestre. Mesmo com a baixa no preço do minério no mercado internacional, a empresa obteve, ao todo, um faturamento de 18,4 bilhões no primeiro semestre de 2006. A empresa ainda destacou o crescimento das vendas de alumínio, na ordem de 31,9% e os investimentos no aumento da produção de alumina (insumo do alumínio) (Idem,2009,p.182)

O estado do Pará possui uma população de 8.121.25 habitantes (IBGE,2022). Possui uma área territorial de 1.245.870,700 Km², localiza-se na região norte do Brasil, e apresenta a maior população dentre os Estados dessa região e compõe-se de 144 municípios (Seplad, 2022). Suas dimensões continentais, o isolamento demográfico de muitas áreas, a falta de viabilidade na infraestrutura de estradas torna-se um grande desafio para se fazer chegar a sua população os serviços da política de Assistência Social.

Além da vasta área territorial, o Pará é um Estado com grande diversidade étnica e cultural, onde habitam populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas, e moradores de áreas urbanas e rurais (Nascimento,2009). Esses grupos, muitas vezes à margem das políticas públicas, requerem intervenções específicas, que podem ser dificultadas pela falta de infraestrutura e pela escassez de recursos.

No estado do Pará, destaca-se uma abundância geológica marcada por uma quantidade e qualidade de minérios que é a principal fonte de renda e arrecadação de muitos municípios paraenses, no entanto a exploração destes recursos, transformados em riqueza, pela ação do homem, acaba por condenar à pobreza a grande maioria da população do estado (Nascimento, 2010).

De acordo com o Anuário da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Estado do Pará- FAPESPA (2023), o Pará possui 6 mesorregiões, são elas: Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, sudeste Paraense e Sudoeste Paraense. Cada uma delas possui um perfil específico, com distintas condições de acesso a serviços públicos e recursos, o que torna a implementação da política de assistência social um desafio complexo (Junior, 2018). O mapa abaixo ilustra como o estado se subdivide dentro do seu território.

Figura 3- Mesorregiões do Estado do Pará



Fonte: Anuário da FAPESPA,2023

A mesorregião Metropolitana de Belém, que abriga a capital do Estado, apresenta um perfil urbano com grande concentração populacional e, conseqüentemente, demanda significativa por serviços e programas da assistência social (Ferreira,2021). A mesma autora salienta que essa área também enfrenta desigualdades socioeconômicas, com expressivas taxas de pobreza e um crescente número de moradores em situação de rua, o que impõe desafios na implementação de políticas públicas que atendam à pluralidade das necessidades da população.

A urbanização acelerada e a falta de infraestrutura em algumas áreas periféricas são fatores que dificultam a eficácia das ações de assistência social. De acordo com a pesquisa realizada pelo IBGE (2021), a Região Metropolitana de Belém apresenta altos índices de vulnerabilidade social, com um crescimento constante da população de extrema pobreza.

Por outro lado, a mesorregião Nordeste do Pará, que abrange municípios como Bragança e Capanema, é caracterizada por um forte predomínio da agricultura familiar e das atividades pesqueiras, além do turismo da microrregião do Salgado que é banhada pelo Oceano Atlântico. Para Cordeiro, Arbage e Schwartz (2017) o desenvolvimento, principalmente de infraestrutura, se deve localização do Nordeste Paraense sob a influência das rodovias de integração que também influenciou o crescimento da agricultura e do agronegócio, no entanto a preservação do meio ambiente e os investimentos sociais não cresceram na mesma proporção.

Na mesorregião Baixo Amazonas, a situação se torna mais complexa com a presença de comunidades ribeirinhas, onde as distâncias entre as localidades e a falta de acesso a serviços de saúde e educação tornam a execução de políticas públicas um desafio considerável (Amorim,2022). O isolamento geográfico dessas comunidades exige que as estratégias de intervenção social considerem o transporte fluvial e a articulação com organizações locais para a efetividade das políticas públicas, como sugere o estudo de Terezinha Amorim (2022), que analisa as características sócio-histórica dessa região.

A mesorregião de Marajó é uma das mais desafiadoras, tanto pela grande extensão territorial quanto pela diversidade de modos de vida. O arquipélago de Marajó, com suas características geograficamente isoladas, apresenta uma população dispersa e dificuldades acentuadas no que se refere à logística e à acessibilidade, a ausência de conectividade e a limitada presença do Estado dificultam a implementação de programas sociais que necessitam de recursos regulares e eficientes locais (Silva,2019). Além disso, a região enfrenta altas taxas de pobreza, altos índices de abuso e exploração sexual de

crianças e adolescentes e dentre outras expressões da questão social, sendo necessário repensar modelos de assistência que integrem as especificidades locais.

O Sudeste e o Sudoeste do Pará, por sua vez, apresentam uma dinâmica econômica baseada principalmente na agropecuária e na mineração, setores que, embora representem uma fonte de recursos econômicos, também geram desafios sociais, como o aumento da violência e a degradação ambiental (Pereira,2014). Nessas regiões, a desigualdade social é exacerbada pela concentração de riquezas e a marginalização de populações tradicionais, como os povos indígenas e quilombolas, que enfrentam uma série de obstáculos para o acesso aos direitos sociais (Silva,2019)

O Pará é marcado por uma dinâmica socioeconômica desigual que se manifesta de diversas formas. No âmbito do comércio exterior, em 2022, por exemplo, o desempenho positivo da balança comercial alcançou U\$14,4 bilhões, equivalente ao 2º lugar no ranking nacional (Seplad,2022), por lado, obteve em 2021, segundo o IBGE, o Índice Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,69 correspondendo ao 23º lugar, quando comparado aos demais estados do País (Seplad,2022). Dentre outras variáveis, tal disparidade retrata a baixa internalização do crescimento econômico nas regiões de integração do estado e, conseqüentemente, o aumento por procura dos serviços da assistência social. A tabela abaixo apresenta as famílias inscritas no CADÚNICO e famílias beneficiárias nos programas federais de transferência de renda no estado:

Tabela 3- Famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (Cad Único) com renda per capita de até 1/2 salário mínimo e beneficiários de Programa de Transferência de renda Federal.

Número de Famílias inscritas no CAD ÚNICO com renda de até 1/2 salário mínimo e famílias beneficiárias de programas de transferência de renda no Pará de 2019 a 2023		
Ano	Número de Famílias inscritas de até ½ salário mínimo	Números de Famílias beneficiárias do Bolsa Família e no antigo Auxílio Brasil
2019	1.396.784	931.009
2020	1.399.937	966.673
2021	1.541.184	925.135
2022	1.399.740	965.697
2023	1.828.301	961.091

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da FAPESPA,2024.

A tabela acima, ao demonstrar o número de famílias inscritas no Cad Único evidencia que nos últimos cinco anos houve um significativo aumento acompanhando o

cenário nacional, conforme apresentado no gráfico 1. Apesar do número expressivo de famílias com renda familiar de até meio salário mínimo, que é um indicador de situação de pobreza da população, por outro lado, podemos analisar que tal aumento no número de inscrições também pode resultar em uma identificação mais precisa das necessidades da população, permitindo a implementação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas. Além disso, a inclusão de um número maior de pessoas no sistema pode fortalecer a base de dados e, conseqüentemente, melhorar a formulação de políticas sociais de longo prazo, proporcionando maior equidade no acesso a serviços públicos essenciais (Couto, *et al* 2017).

Ademias, embora o aumento de inscrições indique um avanço no acesso aos benefícios, o Estado enfrenta desafios logísticos, econômicos e estruturais que exigem mais investimentos em infraestrutura, capacitação e atualização cadastral. Ao superar esses desafios, o Pará tem a oportunidade de melhorar ainda mais a inclusão social e promover o desenvolvimento sustentável para suas populações mais vulneráveis.

Outros fatores são postos, como os desafios educacionais que exercem particular relevância no processo de desenvolvimento social, em função de seus efeitos multiplicadores aos demais indicadores (Seplad,2022). De acordo com o Censo Escolar/MEC, em 2018, a taxa evasão escolar do ensino médio referente à rede estadual, atingiu 25%, e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o Ensino Médio, aferido em 2017 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), apresenta-se desde 2013, resultado inferior à meta projetada, conforme demonstra o comportamento histórico estadual do referido índice.

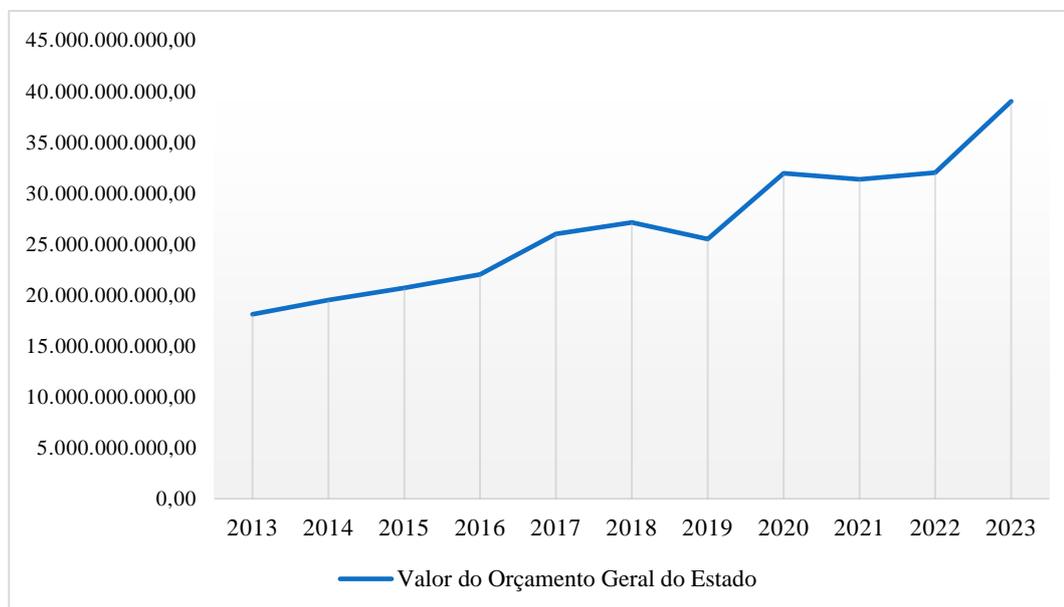
Isto posto, toda complexidade territorial, social e econômica que o estado apresenta a implementação de políticas públicas, a destinação do orçamento e a gestão dos recursos, precisa ser estratégica e adaptada às realidades regionais. Nesse sentido,

Gestores, conselheiros e trabalhadores do SUAS, devem particularizar os serviços e benefícios socioassistenciais no que toca aos direitos dos povos da Amazônia e mais especificamente dos grupos étnicos (direitos indígenas, quilombolas e direitos ambientais). Tal perspectiva requer uma complexa instrumentalidade no campo teórico, técnico e ético-político. A compreensão dessas questões, além da consciência da defesa dos direitos como um imperativo legal e ético, exige um rigoroso conhecimento das especificidades étnicas e seus diferentes universos culturais, para uma implementação de Políticas étnicas na perspectiva de sua autonomia. (Teixeira,2013, p.196)

Assim, ao se tratar da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Pará entende-se como o principal instrumento legal que define os recursos destinados à assistência social. De acordo com a LOA, os recursos podem ser alocados tanto para programas de transferência de renda quanto para a promoção de direitos básicos, como saúde, educação,

e segurança alimentar. Entretanto, o orçamento da assistência social no Estado do Pará está longe de ser suficiente para cobrir todas as demandas, o que coloca em evidência a necessidade de ampliação e melhor distribuição desses recursos (Ferreira,2021).

Tabela 4-Valor aproximado do Orçamento geral do Estado do Pará 2013 à 2023.



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da Assembleia Legislativa do Estado do Pará-Alepa,2023.

No contexto do Estado do Pará, ao analisar a última década (2013-2023), percebe-se que as Leis Orçamentárias do Estado do Pará passaram por mudanças significativas, refletindo tanto os desafios econômicos quanto as necessidades de desenvolvimento da região.

Em 2013, a LOA do Estado do Pará foi marcada por um orçamento de aproximadamente R\$ 18,1 bilhões, com destaque para a alocação de recursos no setor de infraestrutura e saúde, áreas críticas para o estado. A execução do orçamento demonstrou dificuldades em relação ao equilíbrio fiscal, uma vez que o Pará enfrentava limitações na capacidade de arrecadação, principalmente em função da dependência de transferências federais e da volatilidade dos preços das commodities. De acordo com dados da Secretaria da Fazenda do Estado, o ano de 2013 também se caracterizou por um aumento significativo nas despesas com pessoal e encargos sociais, o que impactou diretamente o equilíbrio fiscal. (SEFA,2014)

Nos anos subsequentes, a LOA passou a refletir os efeitos da crise econômica nacional, com a necessidade de ajustar as receitas e priorizar as despesas essenciais. Em 2014, o orçamento foi ajustado para aproximadamente R\$ 19,5 bilhões, com ênfase no

setor de segurança pública, devido ao aumento da violência em diversas regiões do estado (Ferreira,2021). Durante esse período, o governo estadual buscou alternativas para melhorar a arrecadação, como a revisão das políticas fiscais e a implementação de programas de combate à evasão tributária, mas as dificuldades fiscais persistiram, com uma crescente pressão sobre as finanças públicas (Seplan, 2019)

A partir de 2015, o Estado do Pará experimentou uma evolução no seu orçamento, com uma previsão de R\$ 21,7 bilhões, já considerando os efeitos da crise fiscal que afetava diversos estados brasileiros. As áreas de saúde e educação continuaram a ser priorizadas, mas o orçamento também incluiu recursos para investimentos em infraestrutura, com a construção e recuperação de rodovias e a implementação de projetos de mobilidade urbana (Sefa, 2016). A crise econômica que atingia o Brasil em 2015 e 2016 forçou o governo estadual a adotar medidas de contenção de despesas, resultando em cortes significativos em diversas áreas não prioritárias.

Em 2016, a LOA contou um orçamento de cerca de R\$ 22 bilhões, mas a arrecadação tributária permaneceu abaixo das expectativas (Sefa, 2017). As transferências voluntárias da União também apresentaram uma queda significativa, o que aumentou a pressão sobre as finanças estaduais. Em resposta a essa situação, o governo implementou uma série de reformas administrativas e fiscais, buscando reduzir os custos com a máquina pública e garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LRF (Idem,2017).

Com a recuperação gradual da economia em 2017 e 2018, a LOA passou a refletir um orçamento mais robusto, com uma previsão de receitas e despesas superiores a R\$ 26 bilhões. A LOA de 2017, por exemplo, contemplou um aumento nas dotações orçamentárias para a segurança pública, devido à crescente demanda por investimentos em policiamento e infraestrutura prisional. Além disso, o governo estadual ampliou os investimentos em programas de desenvolvimento regional, com destaque para os projetos de incentivo à indústria e ao agronegócio, visando a geração de emprego e renda (Seplan, 2019).

Entre 2019 e 2020, a LOA do Estado do Pará alcançou valores superiores a R\$ 30 bilhões, refletindo tanto a recuperação econômica quanto o aumento das receitas estaduais, com destaque para a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A LOA de 2020, por exemplo, teve seu orçamento inicial de R\$ 31,95 bilhões, com a manutenção de investimentos em áreas estratégicas como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura. No entanto, o cenário fiscal continuou sendo

desafiador, com o governo estadual sendo obrigado a realizar ajustes periódicos no orçamento para garantir a sustentabilidade fiscal (Seplan,2021).

O impacto da pandemia de COVID-19 a partir de 2020 teve reflexos diretos na LOA do estado, especialmente no ano de 2021. O orçamento do estado para aquele foi de R\$ 32 bilhões, com um aumento significativo nas despesas com saúde e assistência social. Através do decreto de nº 1.405 de 26 de março de 2021 dispôs abertura do orçamento destinando o valor de R60.000.000.000,00 (sessenta bilhões) para o Fundo Estadual de Assistência Social-FEAS.

Durante a pandemia de COVID-19, o Estado do Pará implementou diversos programas e ações para mitigar os impactos econômicos e sociais causados pela crise. Esses programas envolveram o repasse de recursos financeiros para diferentes grupos da população, como trabalhadores informais, famílias em situação de vulnerabilidade social, empresas e setores específicos.

A seguir, apresentamos um quadro com alguns dos principais programas estaduais implementados no Estado do Pará durante a pandemia da Covid 19:

Quadro 6-Programas Estaduais implementados no Estado do Pará durante a Pandemia da Covid 19.

Programa	Objetivo	Valor repassado em R\$	Público Alvo	Período de execução
Auxílio Emergencial Estadual	Complementar o Auxílio Emergencial do Governo Federal para pessoas em situação de vulnerabilidade social.	R\$ 100 a R\$300 por mês (dependendo da situação de cada família)	Famílias de baixa renda, cadastradas no Cad Único.	2020 - 2021
Renda Pará	Transferência de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade.	R\$ 100 mensais	Trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores	2020-2021
Vale Gás	Auxílio para o abastecimento de gás de cozinha, para famílias em situação de vulnerabilidade	R\$ 100 por família, pagos em cotas	Famílias com cadastro no Cad Único ou em situação de vulnerabilidade social	2020-2021
Cred Empreendedor Pará	Conceder crédito para micro e pequenas empresas, visando manter empregos e	Até R\$ 30.000, dependendo da empresa	Micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais (MEIs).	2020-2021

	atividades econômicas			
Programa de Assistência Alimentar (Sesan)	Distribuição de cestas básicas e alimentos para populações em situação de insegurança alimentar	Valor variável, conforme a quantidade de famílias atendidas.	Famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.	2020-2021
Auxílio Educacional	Manutenção de bolsas para alunos em escolas públicas estaduais, buscando mitigar impactos da pandemia.	R\$100 mensais	Alunos da rede estadual de ensino, em situação de vulnerabilidade social	2020-2021
Pará Sustentável	Apoiar o setor agropecuário e agricultores familiares afetados pela pandemia.	Valor variável, de acordo com a demanda	Produtores rurais, agricultores familiares, associações.	2020-2021

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do site Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER) e do site da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA),2024.

Conforme relatório da SEPLAN (2022) governo estadual alocou recursos para a compra de vacinas e para a implementação de medidas de combate à pandemia, além de reforçar os investimentos na saúde pública, em um esforço para lidar com os efeitos da crise sanitária. A pandemia trouxe uma série de desafios adicionais para a gestão fiscal, mas também impulsionou o uso de tecnologias e novos modelos de gestão pública.

Em 2022 e 2023, o orçamento do Estado do Pará seguiu a trajetória de recuperação econômica, com a LOA para 2022 atingindo R\$ 36,9 bilhões. O orçamento de 2023, que foi de aproximadamente R\$ 39,6 bilhões, buscou consolidar os avanços nas áreas de educação, saúde e segurança pública, além de contemplar novos investimentos em infraestrutura e no setor de energia, com foco na modernização das redes de abastecimento e na ampliação do acesso à energia elétrica em regiões mais remotas (Seplan,2023). A execução orçamentária de 2023 reflete, portanto, uma tendência de maior equilíbrio fiscal, embora o estado ainda enfrente desafios, como a necessidade de diversificação das fontes de arrecadação.

A execução orçamentária do Estado do Pará entre 2013 e 2023 reflete a complexidade da gestão pública em um contexto de restrições fiscais e demandas crescentes por serviços públicos de qualidade (Seplan,2023).

Ao fazer um recorte do cenário orçamentário para a área da assistência social no Pará destacaremos a seguir aos elementos importantes que permitem compreender os interesses e prioridades direcionada a área nos últimos anos.

Primeiramente, é pertinente destacar a instituição Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), através pela Lei Estadual nº 5.940, de 15 de janeiro de 1996, tem como principal objetivo financiar as ações e serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para a população em situação de vulnerabilidade social. O FEAS está composto, conforme o quadro abaixo:

Quadro 7-Principais fontes de composição do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) no Pará

Componente	Descrição
Recurso do Tesouro Estadual	Verbas provenientes do orçamento do Estado do Pará, destinadas ao financiamento das ações da assistência social
Transferências da União	Recurso recebido do Governo Federal, como repasses dos Suas que são feitos por meio do FNAS.
Doações e contribuições	Doações voluntárias de pessoas físicas ou jurídicas, bem como contribuições de outras entidades ou organismos internacionais
Multas e Penalidades	Recursos provenientes de multas aplicadas em infrações relacionadas à área da assistência social ou outras infrações previstas por lei.
Recursos de Convênios e parcerias	Fundos obtidos através de convênios ou parcerias com outras entidades, públicas ou privadas, para financiar ações em áreas de assistência social.
Emendas Parlamentares	Emendas parlamentares no âmbito estadual e federal destinadas para o financiamento de custeio e/ou compra de equipamentos para os equipamentos socioassistenciais.
Outras Fontes de Recursos	Qualquer outra fonte legalmente autorizada, como a arrecadação de taxas específicas ou recursos provenientes de processos judiciais.

Fonte: Elaboração da autora com base na Lei Estadual nº 5.940 ,2023.

A gestão do FEAS fica sob reponsabilidade da Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), com a participação e controle social do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Conforme sua lei de criação os recursos do FEAS são destinados para o financiamento de programas, benefícios e serviços na área da assistência social, tais como: benefícios eventuais, serviços da proteção social básica, serviço da proteção social especial de média e alta complexidade, capacitação e formação continuada para trabalhadores do SUAS, dentre outros.

Foi por meio do decreto estadual de nº 921, de 11 de dezembro de 2013, que só então a transferência de recursos financeiros a serem repassados do Fundo Estadual de

Assistência Social - FEAS/PA aos Fundos Municipais de Assistência Social foi disciplinada em conformidade de acordo com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Assim, o cofinanciamento estadual da assistência social no Estado do Pará representa um importante mecanismo de suporte para a implementação das políticas públicas no âmbito social, alinhando-se ao SUAS, que visa garantir direitos e promover a cidadania (Seastrer,2022).

Entendemos assim que a contribuição financeira do estado é fundamental para a operacionalização dos serviços socioassistenciais, principalmente nas regiões mais vulneráveis, onde a demanda por serviços de proteção e atendimento especializado é elevada. De acordo com os relatórios emitidos anualmente pela SEASTER, o cofinanciamento estadual é destinado principalmente para o custeio de serviços de proteção básica e especial, os CRAS e CREAS, Benefícios Eventuais e mais recentemente incluíram também o financiamento de ações dos Conselhos Municipais de Assistência Social-CMAS.

Ademias, é relevante destacar que o cofinanciamento estadual da assistência social no Pará não pode se limitar ao suporte financeiro, mas deve também ser entendido como um compromisso com a melhoria das condições de vida das populações em situação de vulnerabilidade. A assistência social deve ser vista não apenas como uma política de atendimento, mas como um instrumento de promoção da dignidade humana e da inclusão social (Ferreira,2021).

De tal modo, a implementação efetiva do cofinanciamento estadual, aliada à eficiência na gestão pública e à constante avaliação das políticas, é fundamental para garantir que os direitos sociais sejam efetivamente acessados por todos os cidadãos paraenses. O cenário futuro para a assistência social no Pará depende, portanto, de uma série de fatores, incluindo a ampliação do orçamento, a melhoria da gestão pública, e a construção de parcerias.

CAPÍTULO 3: O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PRAINHA: uma análise dos repasses federais ao Bloco de Proteção Especial de Média Complexidade de 2013 a 2023

Neste capítulo discutiremos sobre o financiamento da assistência social no bloco de proteção especial de média complexidade, objeto central desta pesquisa. Inicialmente, faremos uma caracterização do município de Prainha incluindo seus dados socioeconômicos, demográficos e populacionais. Seguindo para um breve relato sobre a trajetória da assistência social no município, bem como a constituição e composição do Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS, pois entendemos que história da assistência local e seu financiamento nos proporciona compreender, que estes não se diferem do contexto nacional e estadual que já fora apresentado nos capítulos anteriores.

Por fim, o capítulo apresenta a análise dos repasses federais direcionados ao Bloco de Proteção Especial de Média Complexidade contextualizando o cenário de corte orçamentário que atingiram diretamente tal bloco de proteção social.

3.1 Caracterização da unidade empírica da pesquisa: o município de Prainha em foco

Antes de adentrarmos na discussão propriamente dita do fundo municipal de assistência social e seu financiamento é pertinente discorrer uma breve apresentação geral acerca do município, tendo em vista que este é o *locus* da pesquisa que baliza este estudo. Prainha é um município localizado no estado do Pará, na região Norte do Brasil, cuja história e desenvolvimento estão intrinsecamente ligados ao contexto da Amazônia Legal e aos desafios socioambientais e socioeconômicos enfrentados pela região.

A origem de Prainha como povoado é incerta. Sabe-se apenas que sua sede municipal tem raízes coloniais. No entanto, há registros de que o local está associado a um antigo povoado chamado Outeiro, que se estabeleceu às margens do rio Urubuquara. Devido à dificuldade de acesso, seus habitantes optaram por transferir a comunidade para as margens do rio Amazonas (Amorim,2022).

Em 1758, o povoado foi elevado à categoria de Freguesia por Francisco Xavier de Mendonça Furtado. Com a promulgação da Lei Provincial nº 941, em 14 de agosto de 1879, passou a ser reconhecido como Vila, e seu território foi transformado em Município, sendo oficialmente instalado em 7 de janeiro de 1881(Fapespa,2023).

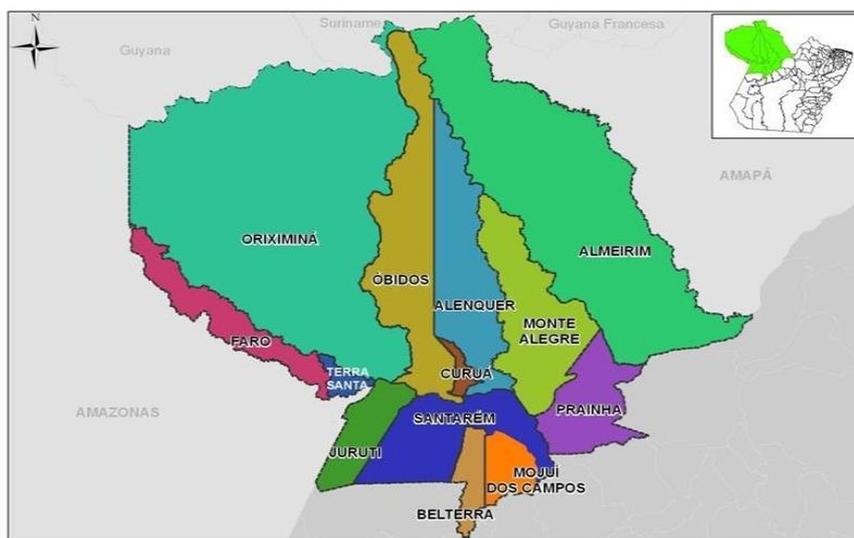
Após a Proclamação da República, a Câmara Municipal foi extinta, sendo substituída pelo Conselho de Intendência Municipal. De 1891 a 1894, o município de Prainha foi administrado por um intendente. No ano de 1930, o município de Almeirim

foi extinto pelo Decreto nº 6, de 4 de novembro, e seu território foi incorporado ao de Prainha. Contudo, no dia 24 de novembro, o município de Almeirim foi restabelecido pelo Decreto nº 16. Já o município de Prainha foi extinto pelo Decreto nº 78, de 27 de dezembro, com seu território sendo anexado ao de Monte Alegre. No entanto, sua autonomia foi restabelecida pela Lei nº 8, de 31 de outubro de 1935. (Fapespa,2023).

Em 1988, por meio das Leis nº 5.435, de 5 de maio, e nº 5.438, de 6 de maio, o território do município de Prainha foi dividido, resultando na criação dos municípios de Uruará e Medicilândia.

O município está localizado na mesorregião do Baixo Amazonas, representa uma área de grande importância geográfica, cultural e econômica para o Pará (Amorim,2022). A atividade econômica no Baixo Amazonas é diversificada, com destaque para a agropecuária, a exploração madeireira, a pesca e o turismo, especialmente o ecoturismo e o turismo de base comunitária. Santarém, é o principal município da mesorregião, funciona como um polo comercial e de serviços, com intensa circulação de mercadorias, incluindo produtos extrativistas e agrícolas como açaí, mandioca e peixe. Contudo, a economia local ainda enfrenta desafios relacionados à sustentabilidade e à preservação dos recursos naturais, dado o crescimento de atividades predatórias como o desmatamento e a mineração ilegal, que impactam diretamente os ecossistemas da região (Idem, 2022).

Figura 4- Mapa dos municípios que compõem a mesorregião do Baixo Amazonas

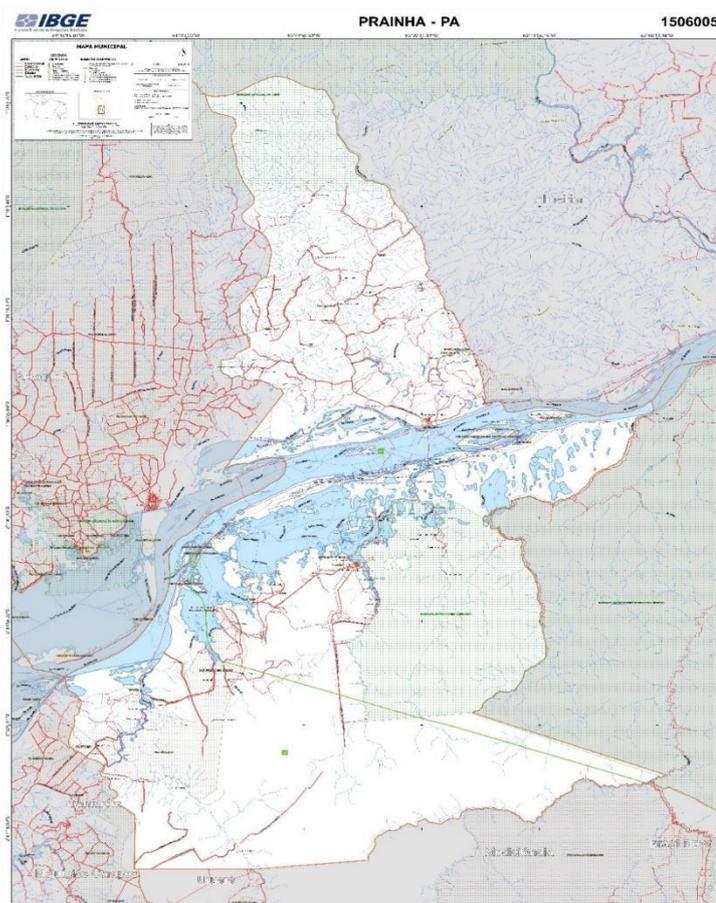


Do ponto de vista social, a mesorregião é marcada pela diversidade étnica e cultural, abrangendo diversas comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhas. Para Amorim (2022) a presença desses grupos reflete a complexidade social da região e a luta constante por direitos territoriais, especialmente frente à pressão do

agronegócio e da exploração de recursos naturais. O acesso à educação, saúde e infraestrutura básica ainda é desigual, com muitas áreas remotas enfrentando dificuldades para garantir os serviços essenciais à população (Seplad, 2019). Essas desigualdades sociais são, em parte, resultado da complexa integração entre os sistemas econômicos locais e os fatores históricos de colonização e exploração da Amazônia.

É nesse contexto que o município de Prainha tem sua formação como município que remonta ao século XIX, com a presença de populações indígenas e, posteriormente, com o processo de colonização e ocupação do território por migrantes oriundos de diversas partes do Brasil. É um município de pequeno porte, com uma população estimada em 35.577 habitantes, segundo o IBGE (2022), distribuídos em uma área de 14.786,87 km². Esses habitantes encontram-se em sua maioria na zona urbana do município (55%) e os habitantes da zona rural residem nas 113 comunidades rurais espalhadas pelo território.

Figura 5-Mapa do município de Prainha-Pará



Fonte: IBGE,2022

Em termos de infraestrutura, Prainha possui uma rede de transporte interligada principalmente por vias fluviais, devido à sua proximidade com o rio Amazonas. As

estradas terrestres ainda são precárias, dificultando o acesso a várias regiões do município. A falta de investimentos em infraestrutura de transporte tem sido um obstáculo para o crescimento econômico e para a integração regional, a falta de eletrificação rural e problemas de abastecimento de água também representam desafios, com grande parte da população ainda dependente de fontes de água não tratada (IBGE,2022).

A economia do município é baseada principalmente na agropecuária, pesca e extrativismo vegetal, com destaque para o cultivo de mandioca, arroz e a exploração de madeira (Idem,2022). A atividade pesqueira é uma das mais tradicionais e exerce papel fundamental no sustento das famílias locais. De acordo com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca (SEDAP), a pesca no município é voltada, principalmente, para a produção e exportação de peixes como tambaqui, pirarucu, acari e outras espécies da bacia do rio Amazonas.

Outro fator importante de se ressaltar é que, de acordo o último Censo do IBGE, apenas cerca de 6,44 % da população está no mercado formal de empregos, sendo o funcionalismo público responsável por agregar a maioria desses trabalhadores no município. Entre todos os setores de emprego no município, a administração pública registrou o maior volume de empregos formais entre os anos de 2020 e 2021, com 1.447 no último ano pesquisado, seguido pelo setor de agropecuária, com 151 postos de trabalho formais. Um dado importante a ser observado é na categoria da construção civil que tem um número inexpressivo de trabalhadores que estão formalmente vinculados ao posto de trabalho, apenas 6 pessoas no ano de 2020 e 15 no ano de 2021. Os demais setores indicados demonstram que o município tem grandes dificuldades na geração de empregos formais o que impacta diretamente a renda geral do município, conforme demonstra o gráfico 4.

Gráfico 4-Distribuição de postos de trabalho formais por setor de atividade entre 2020 e 2021.

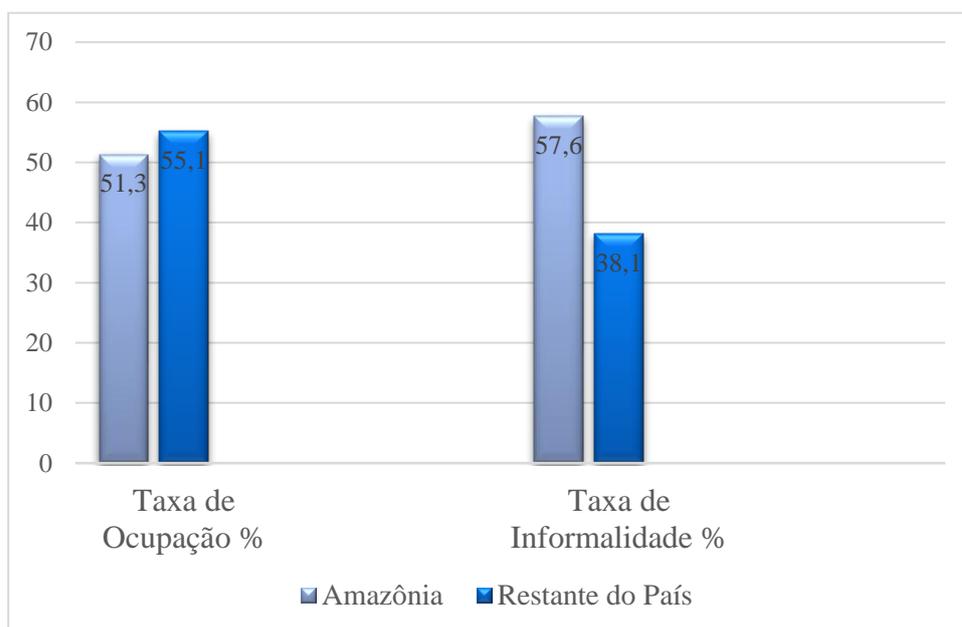


Fonte: FAPESPA, 2022.

Segundo Alfenas, Cavalcanti e Gonzaga (2023) a informalidade no mercado de trabalho nas cidades da Amazônia é um fenômeno crescente, caracterizado pela ausência de vínculos formais de emprego e pela precarização das condições de trabalho. Essa realidade está intimamente ligada à estrutura socioeconômica da região, que é caracterizada pela escassez de investimentos em infraestrutura, educação e qualificação profissional, dificultando assim a formalização do trabalho.

O gráfico 5 apresenta dois indicadores que compõem a caracterização do mercado de trabalho na Amazônia Legal em comparação ao restante do país: a taxa de ocupação e a taxa de informalidade. A PNAD Contínua¹⁴ Apresenta esses dados que foram calculados durante o ano de 2019, tendo como média dos quatro trimestres daquele período. O primeiro dado que chama atenção é a taxa de ocupação que é bem menor na Amazônia Legal quando comparada ao restante do país. No ano de 2019, apenas 10,6 milhões de pessoas estavam ocupadas na região, o que correspondia a apenas 51% da população em idade ativa.

Gráfico 5-Comparativo das taxas do mercado de trabalho na Amazônia Legal e do restante do país.



Fonte: PNAD Contínua (2020), adaptado pela autora (2024).

Outro diferencial significativo do mercado de trabalho na Amazônia Legal em relação ao restante do país, revelado pelo gráfico, é a taxa de informalidade. Essa é quase 20 pontos percentuais mais elevada na região amazônica, onde 6,1 milhões de

¹⁴ Conforme o IBGE (2019) a PNAD Contínua “investiga as condições do mercado de trabalho do país a partir de uma amostra com mais de 210 mil domicílios, distribuídos por cerca de 3.500 municípios. Esta amostra é visitada, a cada trimestre, por cerca de 2 mil agentes de pesquisa. A PNAD Contínua levanta informações sobre os trabalhadores do país, inclusive aqueles sem vínculo de trabalho formal”

trabalhadores estavam inseridos de maneira precária no mercado de trabalho no ano de 2019, sem a cobertura dos direitos trabalhistas (IBGE,2022). Já no restante do país, eram 31,4 milhões de trabalhadores na mesma condição, o que corresponde a 38% dos trabalhadores ocupados. Dessa maneira, uma das consequências direta dessa informalidade é o aumento da busca de benefícios e programas assistenciais, a exemplo o programa Bolsa Família, para garantia mínima de sobrevivência de famílias inseridas nessa realidade (Alfenas, Cavalcanti e Gonzaga,2023).

Em regiões como a Amazônia, onde a economia é predominantemente voltada para atividades de baixo valor agregado, como extrativismo e pequenos comércios, a dependência desses benefícios se torna uma realidade cada vez mais recorrente. Estudos de Soares (2019) apontam que, em regiões como o norte do Brasil, a assistência social desempenha um papel fundamental na mitigação da pobreza, mas também evidencia as limitações do modelo de desenvolvimento regional, que não consegue proporcionar emprego de qualidade a grande parte da população.

Ao buscar apresentar dados sobre a taxa de pobreza no município, nos deparamos com limitações conceituais que geraram divergências nos resultados, dependendo do conceito adotado. A pobreza, enquanto um reflexo das contradições da sociabilidade no contexto capitalista, é um fenômeno complexo. Por isso, há diversos indicadores que podem ser usados para medir a pobreza em uma determinada área, como a renda individual e familiar, as condições de moradia, o acesso à saúde, ao saneamento básico, à educação, entre outros.

Sendo assim, podemos concluir que o conceito de pobreza é caracterizado por múltiplas dimensões. No entanto, os dados mais comuns fornecidos pelos órgãos oficiais tratam a pobreza com base na renda necessária para atender às necessidades básicas. Nesse sentido, os dados governamentais de 2023, o MDS, especialmente, sobre pobreza inclui todas as famílias com uma renda per capita de até R\$ 240,00, enquanto aquelas com uma renda de até R\$ 109,00 per capita são classificadas como vivendo em extrema pobreza.

Nesse sentido, apresentamos a tabela abaixo que evidencia a quantidade de famílias no município de Prainha que estavam inscritas no CAD ÚNICO e as famílias que eram beneficiárias com programas federais de transferência de renda entre os anos de 2018 à 2023.

Tabela 5-Famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais e famílias beneficiárias de Programa de Transferência de renda Federal em Prainha-PA

Número de Famílias inscritas no CAD ÚNICO e famílias beneficiárias de programas de transferência de renda no Pará de 2019 a 2023 em Prainha-Pará

Ano	Número de Famílias no Cadastro Único	Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ou do Auxílio Brasil
2018	9.047	7.571
2019	9.731	7.552
2020	9.706	7.530
2021	10.650	7.486
2022	13.101	9.936
2023	13.288	10.079

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da FAPESPA,2024.

A tabela acima evidencia um aumento ano após ano no número de inscrições no Cad Único e podemos analisar que, assim como demonstrado anteriormente no cenário nacional e estadual, os anos de 2021 a 2023, esses números aumentaram de maneira mais expressiva. A busca por benefícios assistenciais, portanto, sugere, dentre outros fatores, a incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver adequadamente a mão de obra local. Isso contribui para a ampliação das desigualdades sociais e econômicas nas cidades da Amazônia, perpetuando um ciclo de pobreza que caracteriza e assola muitas cidades amazônicas (Alfenas, Cavalcanti e Gonzaga,2023).

Diante dos elevados índices de pobreza observados, é possível concluir que a pobreza tem uma forte presença no Município de Prainha. Nesse contexto, a Política de Assistência Social não pode ser vista como algo excepcional, uma vez que uma grande parte da população se enquadra como usuário desse serviço.

Com o objetivo de analisar mais profundamente a qualidade de vida da população, em comparação com os índices de pobreza e desigualdade, foi utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁵ como ferramenta de avaliação. Conforme aponta dados do IBGE (2021), o IDH de Prainha é de 0,59, o que coloca o município em uma posição intermediária na classificação nacional. Esse valor é consideravelmente inferior ao IDH do estado do Pará, que é de 0,69 demonstrando uma disparidade no nível de desenvolvimento entre o município e a média estadual. Fatores como acesso limitado à educação, infraestrutura precária e baixos índices de renda contribuem para esse cenário.

¹⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida composta que avalia o nível de desenvolvimento de uma região com base em indicadores como a expectativa de vida, o nível de educação e a renda per capita. O IDH é medido de 0 à 1 quanto mais alto, melhor a classificação.

Em contraste, o IDH do Brasil apresenta uma média mais elevada, alcançando 0,75, um valor superior tanto ao do município de Prainha quanto ao do estado do Pará. Esse índice reflete o desenvolvimento em áreas mais urbanizadas e industrializadas, que concentram maior parte da renda e dos investimentos em educação e saúde. A comparação entre Prainha, o Pará e o Brasil destacam as desigualdades regionais no país, com municípios da região Norte enfrentando desafios específicos para alcançar os mesmos níveis de desenvolvimento observados em outras regiões, como o Sudeste e o Sul, que possuem indicadores de IDH significativamente mais altos. Isso evidencia a necessidade de políticas públicas focadas em reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável nas áreas mais socialmente vulneráveis.

3.2 A Política de Assistência Social no município de Prainha e o processo do seu financiamento

A Política de Assistência Social enfrenta um movimento contraditório e contínuo entre a garantia da proteção social e a assistencialização da população, conforme discutido no Capítulo 2. Em municípios de pequeno porte, onde há uma relação estreita entre as forças políticas dominantes e a população empobrecida, que sofre os impactos do desemprego estrutural e das dinâmicas da sociabilidade capitalista, o assistencialismo se torna uma estratégia significativa de cooptar apoio e conquistar popularidade com objetivos eleitorais. As consequências deste processo se acentuam ainda mais numa região como Norte do Brasil, que ainda apresenta os mais baixos indicadores sociais do país (Teixeira, 2013).

No contexto do município de Prainha, essa dinâmica se apresenta como uma realidade desafiante, mas essencial para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social. O papel dos municípios é crucial, pois são responsáveis pela implementação de políticas públicas que atendem diretamente à população, com enfoque nas questões locais e nas particularidades de cada comunidade (Sposati, 2006).

Como já pontuado neste estudo, a descentralização da política de assistência social exige dos municípios não apenas a estruturação dos serviços, mas também o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo SUAS, que visam garantir a proteção social e a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. No município de Prainha, a execução dessas políticas está intimamente ligada à capacidade do município em articular recursos, além de sua capacidade técnica para gerir a assistência social de maneira eficiente e inclusiva. A presença de um Sistema Único de Assistência Social exige que as

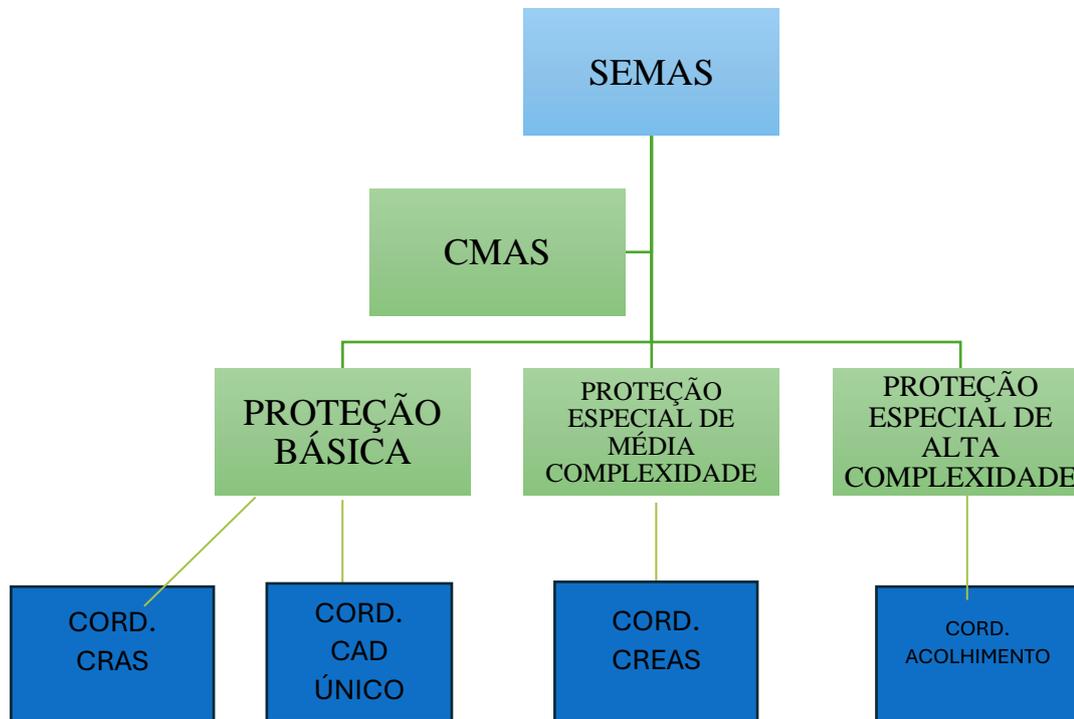
prefeituras assumam a responsabilidade pela gestão do SUAS, com a devida integração entre os níveis de governo federal, estadual e municipal.

No caso específico do município em análise, a Secretaria que faz a gestão da Política de Assistência Social é a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), criada no ano de 1996, a partir das exigências de institucionalização da política municipal de Assistência Social, tendo por parâmetro legal a LOAS.

No campo da institucionalização da Política de Assistência Social no Município de Prainha, não houve maiores adequações em seu arcabouço legal, seja sob os preceitos e presentes na Lei nº 8.742/93, seja pela regulamentação do SUAS, de forma que as definições legais preceituadas na Lei Orgânica do Município permanecem vigentes.

Nos critérios estabelecidos na PNAS/2004, o Município de Prainha é classificado como de pequeno porte II, por estar entre os municípios que possuem entre 20.001 e 50.000 habitantes inscritos em nível de gestão básica. A Política Municipal de Assistência Social do Município de Prainha é gerida pela Secretaria Municipal de Assistência Social, compondo a seguinte estrutura administrativa:

Figura 6-Estrutura administrativa da SEMAS.



Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Prainha (2022-2025), 2023.

A Figura 6 apresenta a estrutura administrativa da SEMAS, composta de duas diretorias: Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE), subdividida em média e alta complexidade.

A PSB no município de Prainha representa o nível mais básico de proteção do SUAS, com o objetivo de prevenir situações de risco e vulnerabilidades sociais e pessoais, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Além disso, busca implementar estratégias de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Seu público-alvo são as pessoas em situação de fragilidade, resultante da pobreza, falta de renda, acesso limitado ou inexistente aos serviços públicos, ou ainda pela fragilização das redes de apoio.

A Proteção Social Especial (PSE) é destinada ao atendimento de famílias ou indivíduos em situações de violência ou violação de direitos, contextos que normalmente resultam na fragilização ou até mesmo no rompimento total ou parcial dos laços familiares. A PSE se divide em duas modalidades: a PSE de Média Complexidade, indicada quando há enfraquecimento dos vínculos familiares ou comunitários, como em casos de violação de direitos, mas que podem ser restaurados com intervenções psicossociais, tendo como referência o CREAS; e a PSE de Alta Complexidade, que atua quando ocorre o rompimento parcial ou total dos vínculos familiares, como nos casos de violência contra mulheres, idosos e crianças, sendo necessária a adoção de medidas protetivas, como o acolhimento em abrigo. O quadro abaixo detalha a organização da rede socioassistencial de Prainha, conforme seus objetivos e capacidade de atendimento pactuada:

Quadro 8-Serviços socioassistenciais no Município de Prainha

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA			
EQUIPAMENTO/SERVIÇO/PROGRAMA	OBJETIVO	QUANTIDADE	CAPACIDADE
CRAS	Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de Assistência Social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos.	02	7.000 famílias referenciadas

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-SCFV	Promover atividades socioculturais, socioeducativas e desportivas através de encontros coletivos partir da formação de grupos por faixa etária, visando o convívio, a socialização e participação comunitária.	02	540 usuários
Programa Primeira Infância no SUAS-Criança Feliz	Desenvolver e acompanhar o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância.	01	300 famílias
	Congregar os dados econômicos e sociais, permitindo a proposição de políticas públicas mais adequadas à população.	01	13 mil famílias contam na base de dados
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE			
EQUIPAMENTO/SERVIÇO/PROGRAMA	OBJETIVO	QUANTIDADE	CAPACIDADE
CREAS	Atender Famílias e indivíduos em situação de violências e/ou violações de direitos pessoais.	01	300 famílias referenciadas
Unidade de Acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Atender a crianças e adolescentes em medida protetiva, por ter vivenciado alguma situação de violência ou violação de direitos, que tenham trazido risco a sua vida, ou	01	10 crianças e adolescentes

	a sua proteção integral.		
--	--------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do CAD SUAS,2024.

A partir da estrutura organizacional apresentada vemos que a rede socioassistencial do Município de Prainha não dispõe de equipamentos públicos suficientes para garantir a segurança social necessária em uma área com um contexto socioeconômico e político tão desafiador. Dessa forma, a proteção social oferecida pelo Estado se encontra em um cenário de tensão entre as normas legais e a falta de uma infraestrutura suficiente para atender os cidadãos de forma eficaz e digna. Essa situação revela uma grande discrepância entre o ideal teórico e a realidade precária do sistema de proteção social brasileiro.

Em Prainha, a Política de Assistência Social é caracterizada por ações pontuais, mas é imprescindível que se avance na construção de uma rede de serviços mais robusta e interligada. O trabalho de socialização da assistência social, realizado por meio dos CRAS e do CREAS, é essencial para garantir que as políticas de proteção cheguem aos cidadãos de forma próxima e eficaz. Nesse sentido, as equipes do CRAS e CREAS em Prainha desenvolvem atividades de atendimento, orientação e acompanhamento das famílias, buscando minimizar os impactos da pobreza e da exclusão social.

Em síntese, o papel dos municípios na efetivação do SUAS é crucial para garantir que as políticas de assistência social alcancem sua finalidade de proteger os cidadãos mais vulneráveis. Contudo, para que a política de assistência social se consolide de forma efetiva, é necessário o fortalecimento das capacidades técnicas e administrativas do município, além de uma maior articulação entre os diversos entes federativos. Assim, será possível construir uma rede de proteção social mais sólida, que atenda com eficácia as necessidades de sua população.

3.2.1 Composição do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Prainha

O Fundo Público, como já mencionado, representa a totalidade da capacidade de arrecadação de recursos que o Estado possui para intervir na economia por meio de políticas fiscais, monetárias ou sociais, utilizando, entre outras ferramentas, o orçamento público (Salvador, 2010). Neste estudo, optamos por analisar esse fundo no contexto da Política Pública de Assistência Social da cidade de Prainha, com base nos orçamentos anuais e no Fundo Municipal de Assistência Social. O Fundo Público é formado por diversas fontes e percorre diferentes trajetórias até ser destinado a diferentes fins em sua execução. Apesar dos avanços na organização do financiamento da Assistência Social, esse complexo processo muitas vezes se apresenta como um obstáculo ao controle dessa Política Social. Neste tópico, discutiremos a relação entre o Fundo Público e o orçamento da Assistência Social, conforme delineado na Função 8¹⁶ da estrutura orçamentária brasileira.

No parâmetro nacional a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), bem como da Norma Operacional Básica, impôs aos municípios a regulamentação do processo de financiamento. Nessa perspectiva, o Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS foi instituído pelo Decreto Municipal 04/1996 de 24 de abril de 1996, estabelecido como um instrumento financeiro essencial para a implementação das políticas públicas de assistência social no município.

Com essa medida, o município passou a estar habilitado para receber os repasses regulares e automáticos do Fundo Nacional de Assistência Social. A legislação municipal, em seu artigo 2º, aborda as receitas destinadas ao orçamento da Assistência Social nos municípios: 2º As receitas do Fundo Municipal de Assistência Social serão compostas por:

- I- Recurso provenientes da transferência dos fundos nacional e estadual de assistência social;
- II- Dotação orçamentária do município e recursos adicionais que a Lei estabelecer no transcorrer cada exercício;

¹⁶ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO), a função corresponde ao nível mais alto de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, refletindo a competência institucional do órgão. Exemplos disso incluem áreas como assistência social, cultura, educação, saúde e defesa, que se vinculam aos respectivos Ministérios. Em alguns casos, o órgão pode possuir mais de uma função típica, já que suas competências institucionais podem abranger várias áreas de despesa. Nesses cenários, deve-se escolher, entre as competências, aquela que mais se relaciona com a ação em questão. A subfunção, conforme o MTO, representa um nível imediatamente inferior à função e tem como objetivo evidenciar a natureza da atuação governamental.

III- Dotação, auxílios, contribuições, subversões e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais;

IV- Receitas de aplicações financeiras de recurso do Fundo realizadas na forma da Lei;

V- As parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundos de financiamentos das atividades econômicas, de prestações de serviços e de outras transferências que o fundo municipal de assistência social terá direito de receber por força da Lei e de convênios do setor;

VI- Produtos de convênios firmados com outras entidades financeiras;

VII- Doações em espécies feitas diretamente ao Fundo (Prainha, 1996)

Nesse ínterim, para efetivar o FMAS o município deveria adotar de forma imediata três ações: i) estabelecer uma unidade orçamentária específica para o planejamento e a execução financeira da Assistência Social municipal, ii) criar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); e iii) elaborar o plano anual de Assistência Social.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Prainha foi criado por meio da lei nº 004/96, tendo por objetivo o exercício da participação popular e do controle social na política municipal de Assistência Social. O CMAS tem composição paritária para o livre exercício democrático, com 6 representações da sociedade civil e 6 representantes do governo.

Como já pontuado anteriormente, a LOAS determina que a gestão do FMAS deve ser realizada de forma descentralizada e participativa, com a participação da sociedade civil por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social e das conferências. Esse modelo visa garantir a transparência na aplicação dos recursos e a efetividade das ações, assegurando que as políticas públicas atendam às reais necessidades da população. A descentralização objetiva-se também fortalecer a gestão local, permitindo que o município defina suas prioridades conforme as especificidades e demandas locais, sem perder a articulação com as diretrizes nacionais e estaduais. Contudo, Salvador (2010) destaca que a autonomia trazida aos gestores municipais trouxe também dificuldades adicionais à muitos municípios brasileiros no que tange ao cofinanciamento pois,

Ao mesmo tempo que a Constituição descentralizou a arrecadação tributária não fez mesmo no tocante às responsabilidades de execução das políticas sociais, ou seja, 'não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos a receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições (Salvador, 2010, p.182).

Esse fundo visa garantir a continuidade e a efetividade das ações voltadas para a promoção do bem-estar social, buscando atender às necessidades de populações em situação de vulnerabilidade e risco social. Os repasses ao FMAS vêm sendo, desde sua criação, centralizado nos repasses feitos da União (FNAS) e do tesouro municipal para

financiamento dos Serviços Socioassistenciais conforme preconiza a LOAS, já os repasses de cofinanciamento do Fundo Estadual só foi regulamentado em 2013 e o município só começou a receber as parcelas do governo estadual a partir de 2014.

A eficácia do FMAS, no entanto, depende de uma série de fatores, incluindo a correta alocação de recursos, a qualificação dos profissionais da assistência social, a articulação interinstitucional e a participação ativa da comunidade nas decisões relacionadas às políticas públicas. Assim, o fundo não apenas reflete a preocupação do município com a proteção social, mas também é um indicativo da vontade política em promover a inclusão e a justiça social, alinhando-se aos princípios da Constituição Federal e das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

Como já dissertado, a assistência social é um dos componentes essenciais da Seguridade Social no Brasil, garantindo direitos a populações vulneráveis e promovendo e garantindo direitos a quem dela necessitar. No entanto, ao analisar a distribuição orçamentária dentro da Seguridade Social, é possível observar que, em muitos municípios, a parcela destinada à assistência social é consideravelmente menor quando comparada aos recursos alocados para outras áreas, como saúde e previdência. Este fenômeno também é evidente no município de Prainha, onde a assistência social ocupa uma fração reduzida dentro do orçamento da Seguridade Social, evidenciando uma desigualdade na distribuição dos recursos, conforme demonstra a tabela 5.

Tabela 6-Valores da LOA destinados a Seguridade Social e Política de Assistência Social no município Prainha-PA de 2013 a 2023.

Valores da Lei Orçamentária Anual- LOA destinados a Seguridade Social e a Assistência Social no município de Prainha

Ano	Valor destinado para Seguridade Social	Valor destinado à Assistência Social
2013	R\$12.798.900,00	R\$1.977.000,00
2014	R\$ 11.466.889,05	R\$ 2.112.355,41
2015	R\$ 12.739.712,96	R\$ 2.559.164,13
2016	R\$ 13.162.572,77	R\$ 2.416.176,00
2017	R\$ 12.472.232,62	R\$ 2.309.672,71
2018	R\$ 16.192.783,04	R\$ 2.220.015,13
2019	R\$ 15.321.603,57	R\$ 2.188.697,51
2020	R\$ 16.858.724,00	R\$ 3.266.140,80
2021	R\$ 18.565.322,20	R\$ 2.686.538,99
2022	R\$ 20.112.158,89	R\$ 3.531.940,80
2023	R\$ 22.562.302,16	R\$ 3.894.751,05

Fonte: Elaboração do Autor a partir de dados oriundos das Leis Orçamentárias Anuais de 2013 a 2023, (2024).

De acordo com a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.213/1991), a Seguridade Social é composta por três áreas principais: saúde, previdência e assistência social. Cada uma delas recebe uma parte do orçamento geral do governo, sendo que a saúde e a previdência, costumam concentrar uma parcela significativa dos recursos. Em Prainha, a divisão orçamentária segue essa tendência, com um volume de recursos destinado à assistência social que, embora essencial, acaba por ser ofuscado pelos investimentos em saúde e previdência.

Em referência a tabela 6 evidenciamos que a realidade local não difere do cenário nacional no período pesquisado (2013-2023). A variação dos recursos do orçamento local destinados à assistência social demonstra a fragilidade na garantia efetiva de uma porcentagem suficiente para o desenvolvimento da política de assistência social. A alocação reduzida de recursos para a PAS, em Prainha, pode ser explicada por diversos fatores, incluindo a escassez de recursos financeiros do município, a prioridade dada ao atendimento das necessidades de saúde e a educação, por exemplo, que recebem maior visibilidade e demanda imediata por parte da população.

No entanto, isto resultou em condições que ficam aquém da satisfação das necessidades sociais mais prementes, como o combate à pobreza extrema e a garantia dos direitos básicos dos grupos vulneráveis. Além disso, a assistência social muitas vezes não recebe a mesma atenção política e administrativa que os sectores da saúde e da previdência social, o que pode levar à sua subestimação nos orçamentos da assistência social.

Outro fator importante é o modelo de gestão pública do município, que pode influenciar na definição das prioridades orçamentárias. Municípios como Prainha, com recursos limitados, enfrentam frequentemente dificuldades em equilibrar as despesas entre as diferentes áreas da seguridade social. Portanto, a baixa participação da assistência social nos orçamentos dos governos municipais também pode refletir uma crença equivocada de que a assistência social é uma política “de caridade” e não um direito social garantido na Constituição Federal, tal entendimento pode levar a uma menor mobilização de recursos para a área, dificultando a implementação de ações que garantam a proteção social aos que dela necessitarem.

Em suma, a parcela do orçamento destinada à assistência social no município de Prainha reflete uma realidade comum em muitos outros municípios brasileiros, onde as políticas públicas de proteção social enfrentam dificuldades em se consolidar diante das maiores demandas nas áreas de saúde e previdência. O desafio é, portanto, garantir que a assistência social seja reconhecida e financiada como um direito fundamental.

O cofinanciamento da assistência social reflete, portanto, a disparidade de responsabilidades e recursos entre diferentes entes federados. Embora a Constituição e a LOAS estabeleçam um modelo descentralizado em que as responsabilidades são compartilhadas entre União, Estado e Municípios, fica claro que a maior carga financeira e operacional recai sobre os municípios. Em muitos casos, a falta de autonomia financeira e a escassez de recursos afetam a qualidade e a continuidade dos serviços prestados aos grupos vulneráveis (Silva, 2023).

Quando partimos para a análise do cofinanciamento do orçamento local destinado a PAS a primeira evidência a ser enfatizada é o fato de que o FMAS tem uma variação significativa ao olhar para os dados financeiros entre 2013 e 2023. O FMAS tem se mantido em suas maiores parcelas pela União e pelo Município, vemos que o cofinanciamento por parte do governo Estado comparece com valores muito baixos entre os anos pesquisados, conforme demonstra a tabela 6:

Tabela 7-Parcela Anual de Participação do cofinanciamento do FMAS de Prainha - 2013 a 2023

Ano	Federal	Estadual	Municipal
2013	R\$ 827.761,98	R\$ 00,00	R\$ 685.741,25
2014	R\$ 826,415,19	R\$ 48.600,00	R\$478.963,38
2015	R\$ 1.050.618,54	R\$ 48.600,00	R\$758.124,89
2016	R\$ 1.062,907,72	R\$ 32.400,00	R\$692.756,17
2017	R\$ 1.151,904,66	R\$ 32.400,00	R\$1.302.523,78
2018	R\$ 725.036,83	R\$ 31.158,00	R\$1.258.369,21
2019	R\$ 1.285.086,20	R\$00,00	R\$ 985.631,14
2020	R\$ 1.066.391,20	R\$42.900,00	R\$ 1.363.751,93
2021	R\$ 585.013,29	R\$ 46.200,00	R\$1.185.842,22
2022	R\$ 716.184,44	R\$ 46,200,00	R\$952.741,32
2023	R\$ 1.580.423,53	R\$77.937,44	R\$856.211,34

Fonte: Pesquisa documental,2023.

A tabela acima, ao demonstrar a composição do FMAS de Prainha, evidencia os recursos entre os entes federados destinados para os serviços e ações da rede socioassistencial tanto do Bloco de Proteção Básica quanto do Bloco da Proteção Social de Média Complexidade. No caso do cofinanciamento federal os valores demonstrados na tabela também estão incluídos no montante os recursos provenientes do Índice de Gestão Descentralizado do Programa Bolsa Família¹⁷- IGD-PBF e do Índice de Gestão

¹⁷ O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador utilizado para avaliar os resultados da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único em um determinado mês. Ele funciona como uma ferramenta inovadora para medir o desempenho de cada município, incentivar a obtenção de resultados cada vez mais qualificados e contribuir para a definição dos recursos a serem repassados às prefeituras. (MDS,2023)

Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social¹⁸-IGD-SUAS, está incluído ainda Ações Estratégicas Do Programa De Erradicação Do Trabalho Infantil¹⁹ -AEPETI. A partir de 2017 o município passa a receber recursos destinados ao financiamento do Programa Criança Feliz²⁰.

Insta pontuar que os dados da tabela 7 revelam que entre os anos de 2013 até 2016 a maior parte do financiamento do FMAS recaía sobre a União. A partir do ano de 2017, observamos a queda no valor de recurso por parte do governo federal e passamos a ver que o município se torna responsável pela maior parte do financiamento da PAS até o ano de 2022.

Nesse ínterim, a queda dos recursos federais destinados à assistência social reflete um processo de reconfiguração das políticas públicas no Brasil, que impactou diretamente as camadas mais vulneráveis da população (Silva,2023). Durante esse período, observou-se uma redução significativa nos investimentos da União em programas sociais os quais são fundamentais para a proteção social e o enfrentamento da pobreza. Tal diminuição de recursos comprometeu a capacidade do Estado em ampliar ou até mesmo manter a qualidade dos serviços oferecidos, prejudicando as populações em situação de vulnerabilidade.

O processo de desmonte da estrutura do SUAS vem assumindo uma direção intensiva e drástica no governo Bolsonaro, que se dá por pelo menos dos vias centrais: 1) o desfinanciamento (que implica perda contínua de recursos da União para cofinanciamento dos serviços socioassistenciais do SUAS nos municípios) e vai implicando precarização e desmonte de equipamentos como CRASs, CREASs, Centro de Referência de Assistência Social para população em situação de rua (Centros POP); Centros Dia, instituições de abrigo (como Albergues, Repúblicas e Casas Lar, Casas de Passagem); 2) o ataque às instâncias de controle social e uma ofensiva político-ideológica contra a institucionalidade pública da assistência social e seu reconhecimento como direito social.(Silva, 2023, p. 143)

¹⁸ Trata-se de um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um) e avalia os resultados da gestão descentralizada do SUAS, ou seja, a atuação da administração na implementação, execução e monitoramento de benefícios, programas, projetos e serviços da assistência social.(MDS,2023)

¹⁹ Trata-se de um conjunto de iniciativas implementadas em 2013, como parte do processo de reestruturação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Seu objetivo é ampliar a cobertura e aprimorar a rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecendo uma agenda intersetorial que envolva conselheiros tutelares, agentes de saúde, professores e outros profissionais da rede de proteção de crianças e adolescentes.

²⁰ O Programa Criança Feliz, criado em outubro de 2016, tem como principal objetivo a realização de visitas semanais por técnicos às residências de famílias de baixa renda, com o intuito de acompanhar e promover o desenvolvimento das crianças até os 3 anos de idade. Através de um estímulo adequado, o governo busca preparar essa geração para superar a pobreza. O público-alvo inclui gestantes e crianças de até 3 anos cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), além de crianças com deficiência, até os 6 anos, que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Também são acompanhadas crianças de até 6 anos que estão afastadas do convívio familiar por medidas protetivas. Não há custos para estados e municípios.

De acordo com a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social- ABEPSS (2020), o enfraquecimento financeiro do SUAS levou a um cenário de precarização dos serviços, com municípios incapazes de implementar ações de inclusão e suporte psicossocial, e de promover ações de defesa de direitos e salienta que em alguns municípios do Brasil CRAS e CREAS chegaram a suspender suas atividades por insuficiência de recursos.

Uma das ações mais prejudiciais do Suas durante o governo Bolsonaro foi a criação da Portaria nº 2.362, do Ministério da Cidadania, publicada em 2019. Essa medida comprometeu a continuidade dos serviços em diversos municípios, especialmente os de porte 1 (com até 20 mil habitantes), que possuem uma capacidade orçamentária reduzida e uma grande dependência do cofinanciamento federal.

A Portaria impossibilitou o pagamento de dívidas acumuladas de exercícios orçamentários anteriores (2017-2019) e teve como objetivo promover a equalização dos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos municípios, estados e ao Distrito Federal, priorizando os repasses de recursos conforme a disponibilidade financeira do exercício vigente.

Ainda que o contexto de austeridade fiscal tenha sido o principal fator explicativo para essa diminuição dos recursos, a crise econômica exacerbada pela pandemia de COVID-19, entre 2020 e 2022, intensificou ainda mais o cenário de escassez de recursos. Embora o governo federal tenha adotado algumas medidas emergenciais, como o auxílio emergencial, a diminuição dos investimentos na assistência social estruturada prejudicou a capacidade de resposta a longo prazo. Como enfatiza Souza e Ribeiro (2021), a crise gerada pela pandemia trouxe à tona as fragilidades do sistema de proteção social no Brasil, evidenciando a necessidade urgente de revisão das políticas de financiamento e a importância de garantir uma assistência social que efetivamente atenda às demandas da população em situação de vulnerabilidade.

Em relação a parcela do cofinanciamento tem se mostrado muito baixo, o que tem gerado desafios para a implementação de políticas públicas essenciais. Considerando que a assistência social, com seu caráter descentralizado e de responsabilidade compartilhada entre União, Estado e Municípios, depende de recursos financeiros para garantir a efetividade dos serviços e programas voltados às populações mais vulneráveis. Contudo, o Estado do Pará tem registrado um aporte insuficiente para atender às necessidades crescentes dos municípios, resultando em dificuldades no SUAS. Esse cenário tem agravado a desigualdade no acesso aos serviços em regiões mais distantes e carentes,

como é o caso do município de Prainha, comprometendo a qualidade do atendimento e o alcance das políticas públicas sociais.

A escassez de recursos estatais está ligada a fatores como a crise fiscal que o país enfrentava, que prioriza outros setores em detrimento da assistência social. Além disso, a falta de políticas de cofinanciamento mais fortes obriga os municípios a suportarem uma parte significativa dos custos dos programas e serviços, o que nem sempre é viável dados os orçamentos limitados e as necessidades crescentes. Num contexto em que a pobreza e a desigualdade ainda afetam uma grande proporção da população, as baixas contribuições do Estado representam um obstáculo ao reforço das redes de segurança social. A falta de cofinanciamento estadual prejudica, portanto, a capacidade dos municípios de promover a inclusão social e a cidadania plena, destacando a necessidade urgente de rever e fortalecer as parcerias entre os entes federados para garantir a eficácia e a sustentabilidade das políticas de assistência social no estado do Pará.

Neste contexto, o termo "cofinanciamento", presente nas diversas normativas que indicam que a Assistência Social deve ser financiada pelos três entes federados, não reflete a realidade observada, pois cada ente elabora seu planejamento financeiro para a Assistência Social de forma independente. Além disso, há uma falta de diretrizes unificadoras que orientem as atividades orçamentárias no âmbito da Assistência Social.

É pertinente destacar que no ano de 2023 dois importantes incrementos financeiros compuseram também os recursos federais no FMAS de Prainha: o do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único- PROCAD SUAS e do SIGTV Portaria 886/2023, conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 9-Incrementos financeiros do Governo Federal em Prainha no ano de 2023

Tipo de incremento financeiro	Objetivo do incremento financeiro	Valor recebido pelo Município
PROCAD-SUAS	Reforçar a capacidade institucional dos municípios, estados e do Distrito Federal no gerenciamento do Cadastro Único no SUAS, incentivando a atualização e regularização dos registros com inconsistências, de forma a garantir que os programas sociais que dependem do Cadastro Único atendam eficazmente aqueles que mais necessitam.	R\$ 215.878,40

Port. 886/2023	Cobrir os custos dos serviços de proteção social básica e especial nos municípios, estados e no Distrito Federal, através de recursos extraordinário e temporário. Os serviços abrangidos incluem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), o Serviço de Proteção Social Básica para pessoas com deficiência e idosos, além de outros serviços tipificados.	R\$599.999,63
----------------	--	---------------

Fonte: Elaborado pela autora a partir do sistema Parcelas Pagas MDS,2023

O incremento financeiro através desses recursos faz parte de algumas medidas de retomada do pacto federativo entre a União, Estados e municípios para o fortalecimento do SUAS a partir do novo governo do Presidente Lula em 2023. Os recursos que foram destinados através da portaria do MDS 886/2023 estabelecem em seu artigo 3º que estes devem financiar:

- I – incrementar de maneira temporária as transferências regulares e automáticas dos serviços nacionalmente tipificados;
- II – Reforma de unidades estatais que prestam serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados;
- III – aquisição centralizada de veículos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, na forma da Portaria MDS nº 2.600, de 6 de novembro de 2018;
- IV – Construção, bem como a ampliação de Unidades Públicas de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP); e
- V – aquisição de equipamentos e materiais permanentes, nos termos da Portaria SNAS nº 69, de 24 de junho de 2022.(MDS,2023)

No que tange ao PROCAD SUAS o valor é destinado para financiar ações de fortalecimento do CAD ÚNICO no município. A inclusão e atualização cadastral devem ser prioritárias, por meio da busca ativa, que tem como objetivo atender as famílias dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), com ênfase na população em situação de rua, povos indígenas, pessoas com deficiência, idosos e crianças em situação de trabalho infantil. Nesse sentido, a busca ativa consiste na ação dos servidores locais que se deslocam até as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Ademais, observamos que entre 2013 e 2023 houve uma crescente pressão sobre os Municípios, especialmente em função da expansão da demanda por serviços e da

redução de repasses da União. Durante esse período, os Municípios enfrentaram desafios econômicos e orçamentários, agravados pela crise fiscal e pela diminuição do poder de compra e diminuição das transferências federais. Segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a redução dos repasses federais gerou uma sobrecarga nos cofres municipais, que tiveram que buscar formas alternativas de financiamento para manter a qualidade dos serviços oferecidos.

Diante do cenário ora apresentado, vemos que a partir de 2017, o município assumiu uma fatia maior dos custos com a manutenção das unidades de atendimento e os benefícios destinados à população em situação de vulnerabilidade social. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que é o principal mecanismo de repasse da União para os Municípios, não foi suficiente para cobrir as despesas adicionais que surgiram ao longo da década, especialmente com o aumento da população atendida pela assistência social.

Outrossim, o aumento da demanda por serviços de assistência social, aliado à falta de uma compensação financeira adequada por parte da União, resultou em uma sobrecarga significativa para os Municípios, que passaram a comprometer uma parcela maior de suas receitas para garantir a continuidade dos serviços (Silva, 2023). A situação foi exacerbada com a implementação de reformas fiscais, que reduziram ainda mais a capacidade de investimento dos Municípios. Em muitos casos, os gestores municipais se viram obrigados a readequar suas despesas, priorizando o pagamento de salários e a manutenção das unidades de atendimento, em detrimento de outros investimentos sociais (Idem, 2023)

Além disso, a falta de um modelo de financiamento mais equânime, que considere as disparidades econômicas e a capacidade financeira dos Municípios, tem sido um obstáculo para a efetivação dos direitos sociais (Silva, 2023). Desta forma, a assimetria no cofinanciamento contribui para a desigualdade no acesso aos serviços de assistência social, com Municípios mais pobres enfrentando maiores dificuldades para garantir a universalização dos serviços.

Insta pontuar que a responsabilidade do Município no financiamento da assistência social também está diretamente relacionada à sua capacidade de planejamento e gestão (Sátyro; Cunha; Campos, 2016). Municípios com maior capacidade administrativa e fiscal conseguem acessar mais recursos federais e estaduais. Já os Municípios com menor capacidade de gestão, como é o caso do município de Prainha, ficam à mercê das transferências federais e estaduais, que muitas vezes não são suficientes para atender à demanda crescente por serviços de assistência social.

Entre 2013 e 2023, o papel dos Municípios na execução das políticas de assistência social tornou-se ainda mais evidente com a ampliação da rede de proteção social, que demandou mais recursos e mais serviços. A atuação municipal passou a ser fundamental não só para a manutenção dos serviços básicos, como o CRAS, mas também para ações mais especializadas, como o atendimento a crianças em situação de risco, pessoas com deficiência e idosos. Essa ampliação da rede exigiu mais recursos e mais comprometimento das administrações municipais.

3.3 Configurações do Cofinanciamento Federal do Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade no município de Prainha- análise dos dados

A Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSEMC) constitui um dos eixos centrais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo fundamental para garantir a efetividade da proteção social aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social (PNAS,2004). A PSEMC engloba uma série de ações de apoio a famílias, grupos e indivíduos que se encontram em situações de maior complexidade, exigindo uma atuação especializada para atender as demandas socioassistenciais. Dentro desse contexto, a utilização dos recursos financeiros do bloco de financiamento da PSEMC se torna um elemento estratégico para assegurar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados, com foco na segurança social e na garantia dos direitos humanos.

Conforme pontua Couto *et al* (2017) o SUAS está estruturado para assegurar a proteção social com base na descentralização, na participação e no controle social, conta com um financiamento específico para cada nível de gestão. No caso da PSEMC, o financiamento busca viabilizar a execução de serviços especializados que envolvem situações mais complexas, como acolhimento institucional, atendimento especializado para pessoas com deficiência e apoio a famílias em situações de risco social. A alocação adequada desses recursos é essencial para garantir que as ações sejam realizadas de forma eficaz e com a qualidade necessária para atender as demandas da população.

Ao adentrar na pesquisa acerca do orçamento que destina recursos federais a PSEMC estes estão descritos dentro da Ação 2A65 foram encontrados dados a partir de 2014 considerando nomenclatura da ação supracitada. A tabela 8 sintetiza os valores:

Tabela 8- Orçamento Federal destinado a Proteção Social Especial de Média Complexidade-2014 a 2023

Ano	Orçamento Geral da Assistência Social (Pago)	Empenhado (PSEMC)	Liquidado (PSEMC)	Pago (PSEMC)
2013	R\$ 60.300.338.623	R\$ 355.009.527	R\$ 354.852.106	R\$ 354.852.102
2014	R\$ 67.177.797.342	R\$ 401.632.089	R\$ 400.963.127	R\$400.145.863
2015	R\$ 70.065.267.418	R\$ 418. 237.205	R\$ 416.743.549	R\$ 416.743.549
2016	R\$ 78.590.768.607	R\$ 488.842.102	R\$ 485.167.747	R\$ 482.167.457
2017	R\$ 83.092.410.149	R\$ 420.005.837	R\$ 417.658.108	R\$ 417.100.845
2018	R\$ 85.896.620.680	R\$ 399.524.369	R\$ 397.741.965	R\$ 396.542.901
2019	R\$ 92.845.668.722	R\$ 390.523.810	R\$ 390.888.041	R\$ 387.336.475
2020	R\$ 409.936.624.446	R\$ 379.589.481	R\$291.963.148	R\$ 291.351.471
2021	R\$ 153.747.135.885	R\$ 285.988.256	R\$ 282.691.253	R\$ 280.735.968
2022	R\$ 196.279.432.003	R\$ 263.581.399	R\$ 262.281.494	R\$ 260.881.369
2023	R\$ 261.279.613.885	R\$ 398.251.963	R\$ 395.048.917	R\$ 394.973.211

Fonte: Elaborado pela autora com Base nos dados do Congresso Nacional e do SIOP, 2024.

Os dados referenciados na Tabela 8 foram coletados em julho de 2024 através das LOAS do Governo Federal e utilizamos ainda os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento-SIOP. Estes revelam que no orçamento geral que foi efetivamente pago para a área da Assistência Social houve um crescimento considerável entre os anos analisados. Todavia, os recursos que foram destinados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade foram na contramão desse aparente crescimento, especialmente quando analisamos os dados a partir de 2018. A diminuição dos investimentos nesse bloco de proteção reflete uma tendência de diminuição dos gastos públicos em políticas sociais, que teve início com a implementação de ajustes fiscais e reformas no governo federal, trazidos pela EC95/2016, resultando em um impacto negativo na capacidade de atendimento das unidades socioassistenciais.

Conforme pontua Silva (2018) a análise desse contexto também deve considerar as implicações de uma política pública de assistência social enfraquecida, que pode refletir em um aumento da exclusão social e das desigualdades estruturais. A redução de investimentos em áreas como a PSEMC no SUAS compromete a efetividade da assistência social como um direito fundamental, deixando lacunas significativas no atendimento a indivíduos em situações de alta vulnerabilidade. A falta de recursos reflete não apenas uma limitação orçamentária, mas também uma visão restrita sobre a importância da proteção social como ferramenta de inclusão e transformação social, evidenciando a necessidade urgente de reestruturação e fortalecimento das políticas públicas voltadas à proteção social no Brasil.

Os estudos de Pereira (2022) abrangem uma análise sobre o cenário orçamentário da Assistência Social durante o governo de Bolsonaro (2019-2022) e revelam que

Bolsonaro deu continuidade, no primeiro ano de seu mandato, à estratégia iniciada por Michel Temer. No entanto, devido à pandemia de Covid-19, e, por questões de saúde pública, houve a suspensão de atividades externas, o que gerou uma grave insegurança social para milhões de brasileiros durante a crise sanitária. Diante disso, tornou-se necessária a criação do Auxílio Emergencial. Nos anos seguintes, observou-se um aumento de 48% e 72% nos valores pagos, respectivamente, em 2021 e 2022, em relação ao valor inicialmente previsto. Esse aumento ocorreu em razão da interrupção do programa Bolsa Família e da criação do Auxílio Brasil, no valor de R\$ 600,00 (Pereira; Verçosa; Nascimento, 2022)

Por isso é errônea a leitura de aumento de investimentos na Assistência Social durante o Governo Bolsonaro, observa-se que em 2019 houve um investimento geral de R\$ 92 bilhões, já no ano de 2020, ano que eclodiu a pandemia da Covid-19, os repasses foram mais de R\$ 409 bilhões, um aumento equivalente a 340%, todavia, os gastos em combate à pandemia foram de R\$ 293 bilhões, sobrando apenas R\$ 116 bilhões para manter todas as outras funções. Além disso, apesar da gestão financeira ser cofinanciada entre os entes federados, no Governo Bolsonaro foi publicada a Portaria n.º 2.362/2019 do Ministério da Cidadania que passou a permitir que a União possa pagar em parcelas menores o que ficar acordado no Conselho Nacional de Assistência Social (Idem, 2022).

Nos estudos realizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em 2020 e 2021, foi evidenciado que, apesar de o país enfrentar um período pandêmico, com o aumento da desigualdade social, do desemprego e da deterioração das condições de vida da população, a assistência social sofreu uma redução nos recursos, tanto na aprovação do orçamento quanto em sua execução (Cnm, 2022).

Corroborando com essa análise, pesquisas do Ipea (2021) demonstraram que, ao final de 2021, os repasses ordinários do governo federal para os serviços socioassistenciais somaram apenas R\$ 1,36 bilhão, o valor mais baixo destinado a esses serviços desde 2014.

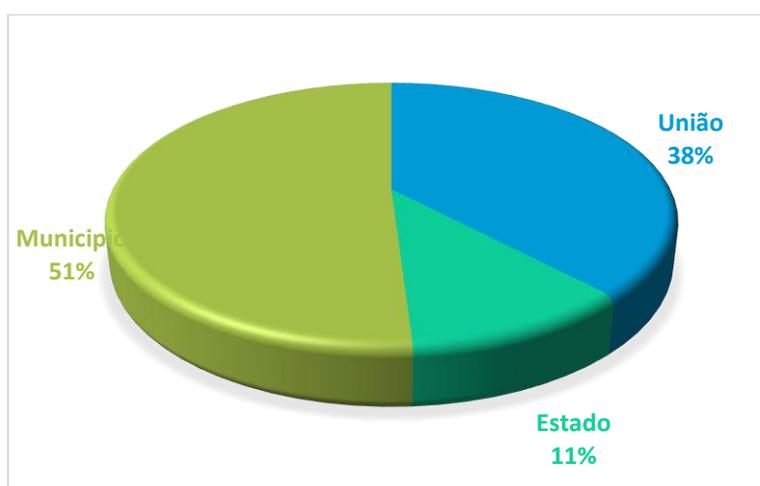
Pesquisas realizadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) em 2021 destacam que, apesar do agravamento da crise da Covid-19 naquele ano — tanto do ponto de vista sanitário, com o aumento das infecções e da mortalidade, quanto social, com o crescimento da pobreza —, isso não resultou em um aumento proporcional e adequado na alocação de recursos por parte do governo federal (Anfip, 2022).

Dados do Siga Brasil (Brasil, 2024) indicam que, até abril de 2024, os gastos do governo federal com Assistência Social somaram R\$ 93,4 bilhões, um aumento de cerca de 10% em relação ao ano anterior, quando o valor foi de R\$ 84,7 bilhões. Contudo, esse acréscimo, embora relevante, não é suficiente para compensar as perdas acumuladas nos

últimos anos nem para fortalecer a capacidade protetiva das políticas sociais. O que poderia ser considerado um avanço significativo ainda se revela bastante limitado e restrito frente à atual realidade do país.

Quando partimos para os dados orçamentários que compunham a PSEMC dentro do Fundo Municipal de Prainha constatamos que a média complexidade, entre os anos de 2013 e 2023, refletem o cenário geral do orçamento da assistência com a prevalência dos recursos alocados pelo município para sua manutenção, conforme ilustra o gráfico 7 que apresenta a média de porcentagem que cada ente representou nos anos analisados.

Gráfico 6-Destinação de recursos dos entes federados para a PSEMC



Fonte: Pesquisa Documental, 2024.

No município de Prainha, a sobrecarga financeira dentro do PSEMC é resultante da diminuição nos repasses federais. Os dados apresentados no gráfico acima foram extraídos da LOA Municipal, dos relatórios de Gestão da SEASTER e do sistema SUAS WEB e eles demonstram que nos anos pesquisados (2013 a 2023) recaiu sob a gestão municipal a maior parcela de cofinanciamento proteção social especial com 51%, seguido da parcela Federal, com 38%, e em menor porcentagem a parcela do Estado com apenas 11%. Tendo em vista que o município, com sua infraestrutura limitada e necessidade crescente de atendimento à população em situação de risco, foi forçado a redirecionar recursos de outras áreas para garantir a continuidade das ações de proteção social especial. Essa situação tem provocado uma pressão significativa sobre o orçamento local, gerando um quadro de instabilidade no financiamento da assistência social, o que prejudica a eficácia e a eficiência dos serviços prestados.

A contribuição da cota-parte do Estado, durante o período analisado, começou apenas em 2014 e apresenta um valor bem inferior em relação às cotas da União e do

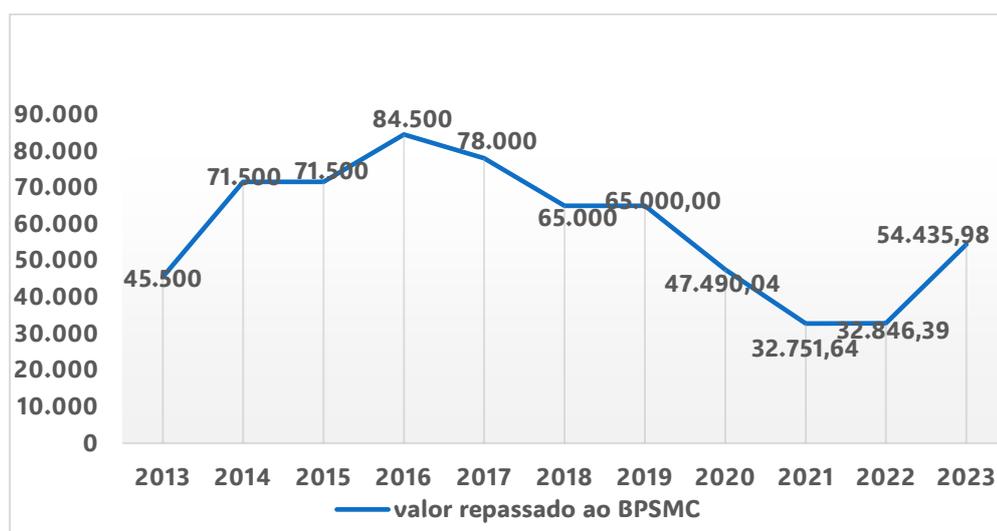
Município. Isso implica uma ruptura significativa com o princípio do cofinanciamento estabelecido pela PNAS, além de levantar a questão sobre a necessidade de uma definição legal para uma porcentagem mínima de financiamento da Assistência Social nas três esferas da federação, similar ao que já ocorre nas áreas de saúde e educação.

Na ausência dessa legislação, os Estados, enquanto instância intermediária da PNAS, entenderam que não estavam obrigados a cofinanciar a Assistência Social. Apesar de terem a responsabilidade normativa de financiar benefícios eventuais, atendimentos emergenciais, serviços de proteção social regionalizados e de fornecer apoio técnico e financeiro aos municípios, tanto para os serviços quanto para a gestão, conforme a NOB-SUAS (2012), a União e os municípios, que são os principais responsáveis pelo financiamento, frequentemente promovem alterações orçamentárias que, muitas vezes, comprometem o progresso da Assistência Social.

A realidade de Prainha reflete uma problemática enfrentada por outros municípios, onde a diminuição dos recursos federais coloca em risco a efetividade das políticas públicas de assistência social, exigindo dos gestores municipais um esforço constante para suprir as lacunas deixadas pela falta de suporte financeiro.

Nesse sentido, apresentamos no gráfico 8 os valores enviados por parte da União ao município de Prainha visando o financiamento das ações socioassistenciais da PSEMC:

Gráfico 7- Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2013- 2023



Fonte: Elaborado pela autora a partir do SUAS WEB,2023.

Os valores efetivamente enviados ao município de Prainha para o cofinanciamento dos serviços e ações de média complexidade demonstrados no gráfico 7 revelam que,

desde as mudanças ocorridas a partir NOB 2012, o bloco de proteção especial de média complexidade vinha num crescente investimento até o ano de 2016. Os dados mostram que entre os anos de 2013 e 2016 houve um aumento de cerca de 85% no financiamento do Bloco de Proteção Especial de Média Complexidade. No entanto, os anos seguintes demonstram o cenário de desfinanciamento do bloco por parte dos recursos federais, tendo no ano de 2021 como o menor valor enviado ao município com apenas R\$ 32.751,64 para realizar ações durante o ano todo.

O enfraquecimento da Assistência Social no município se concretiza, assim, com o desfinanciamento deliberado, seguindo uma tendência nacional, mas de maneira muito mais acentuada no nível local. Como consequência, observa-se a estagnação e o retrocesso dos serviços socioassistenciais que deveriam ser atendidos através do Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

A Tabela 9 apresenta um levantamento resumido dos custos de manutenção do CREAS Iluminar do município de Prainha, órgão que é responsável pela execução dos serviços e ações sociassistenciais de Média Complexidade, tivemos como base o mês de dezembro de 2023 para exemplificar os custos. Vale ressaltar que os valores informados dizem respeito exclusivamente ao custeio da unidade, como a equipe técnica e a manutenção do espaço físico onde as atividades são realizadas, não incluindo nesse cálculo as ações estratégicas voltadas para a mobilização dos usuários, eventos periódicos, oficinas, atendimentos programados no interior do município entre outras atividades.

Tabela 9- Custo da manutenção do CREAS

Componente	Valor em dezembro de 2023
Pagamento Equipe técnica	R\$12.519,86
Equipe de Apoio	R\$ 7.156,08
Aluguel do prédio	R\$ 3.000
Aluguel de automóvel	R\$ 3.512
Serviço de Internet	R\$ 600
Materiais de consumo e expediente	R\$ 3.618,47
Total	R\$ 30.406,41

Fonte: Elaboração da autora com base no portal da transparência da PMP,2024.

A Tabela 9 evidencia de maneira clara a insuficiência dos repasses federais e estaduais para a manutenção dos serviços e programas da Assistência Social no âmbito municipal, tendo em vista o valor para manter as despesas mínimas do funcionamento do CREAS. A capacidade instalada dos programas e serviços vinculados ao SUAS, quando

comparada à realidade da questão social e suas manifestações no município, revela a insuficiência da rede para enfrentá-la.

A escassez de recursos financeiros também tem afetado a infraestrutura física das unidades do CREAS, que muitas vezes operam em condições precárias, com espaços inadequados e sem o material necessário para a realização de atendimentos de qualidade. No município de Prainha o CREAS não possui um espaço e nem automóvel próprio tendo a gestão municipal que recorrer ao aluguel para o funcionamento do espaço conforme aponta os custos na Tabela 9.

É possível nos custos do CREAS que a folha de pagamento é a responsável pelo maior componente desses custos. De acordo com as informações do Portal da transparência do município a equipe técnica e de apoio está composta da seguinte forma (dezembro de 2023):

Quadro 10: Composição da equipe de referência do CREAS

Cargo/ Função	Quantidade	Vínculo Empregatício
Advogada	01	Comissionado
Assistente Social	01	Efetiva
Coordenadora ²¹	00	-
Psicóloga	01	Contrato Temporário
Agente Administrativo	01	Contrato Temporário
Motorista	01	Contrato Temporário
Serviços Gerais	01	Contrato Temporário
Vigia	02	Contrato Temporário

Fonte: Portal da Transparência da PMP,2024

Os dados revelados no quadro 10 demonstram o processo de precarização dos trabalhadores que estão inseridos na equipe de referência do CREAS revelados pelos seus vínculos empregatícios, haja vista que dentre os seus 8 funcionários, apenas 01 é concursada/efetiva dentro do quadro funcional. Antunes e Praun (2015), destacam que os efeitos desse processo se manifestam na relação direta entre o trabalho e suas diversas formas de precarização, evidenciada pela diminuição de direitos, a fragilidade do vínculo empregatício e pelo adoecimento físico e mental dos trabalhadores.

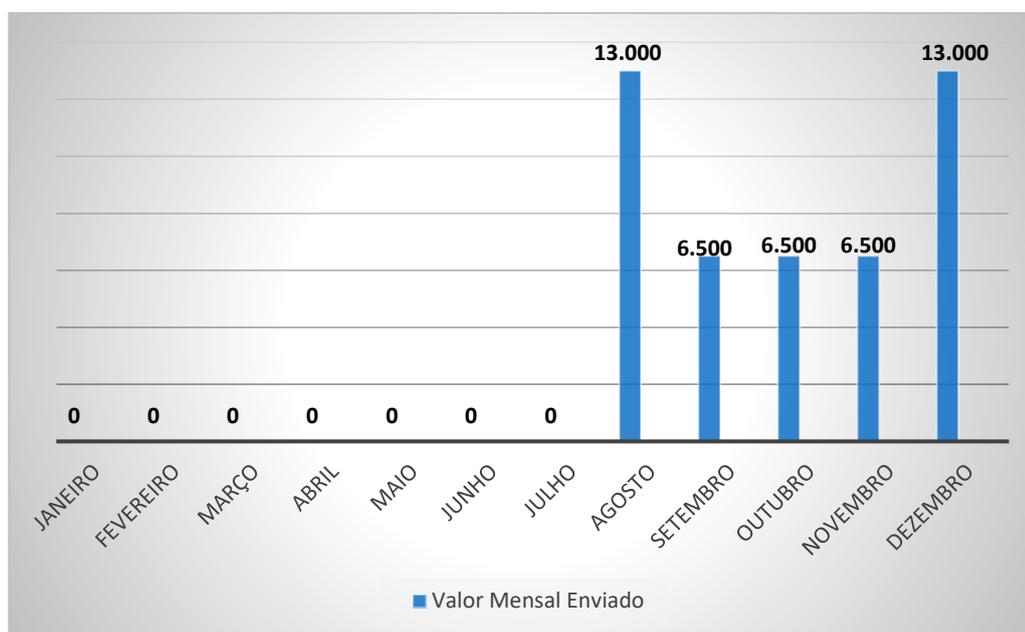
Na atualidade, a precarização se realiza por meio de novas mediações que particularizam os processos de exploração do trabalho, dada pela ampla reestruturação produtiva que introduz a terceirização, a informalidade, a flexibilidade e a intensificação, expondo a destrutividade motriz do capital sob a força humana de trabalho, sendo orquestrada de forma impiedosa pelo capital portador de juros. (Camargo, p.194,2021)

²¹ No portal da transparência não foi encontrado este cargo, pois ele é exercido pela psicóloga da unidade que acumula a função de técnica e coordenadora.

Ademais, acreditamos que a crise de financiamento no CREAS representa um risco não apenas para a qualidade dos serviços prestados, mas também para o cumprimento dos direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Quando partimos para análise mais detalhada durante os anos pesquisados, através dos envios mensais, revela-se uma outra problemática. Observou-se uma série de descontinuidades e atrasos nos envios desses recursos, conforme demonstram as tabelas e gráficos seguintes.

Gráfico 8-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2013



Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2023.

A partir na instituição da nova NOB-SUAS de 2012, no ano seguinte, os valores enviados aos municípios passaram a ser medido por critérios que compunham o chamado ID-CREAS²². Além de utilizarem os dados do CENSO SUAS, os indicadores também se baseiam nas informações do Registro Mensal de Atendimentos (RMA). Especificamente, é utilizado o número médio de famílias acompanhadas pelo PAEFI no ano anterior para avaliar se o dimensionamento das equipes está adequado ao volume de famílias/indivíduos atendidos nos CREAS. Com base nesses cálculos o município passou a receber a partir de junho de 2013 às parcelas mensais do cofinanciamento federal no

²²O IDCREAS foi desenvolvido com base na mesma lógica do novo IDCRAS. Ele também é estruturado em três dimensões: "Estrutura Física", "Recursos Humanos" e "Serviços", sendo avaliadas em 5 níveis. Em cada uma dessas dimensões, os níveis consideram o porte do município e se a unidade CREAS é municipal ou regional. (MDS,2015)

valor de R\$6.500, conforme demonstra o Gráfico 8. Salienta-se que o pagamento, efetivamente, só aconteceu em agosto quando foi repassado o valor referente às parcelas de junho e julho do ano de 2013.

Tabela 10-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2014 à 2016

Mês	2014	2015	2016
Janeiro	00,00	00,00	R\$ 6.500
Fevereiro	R\$ 6.500	R\$ 6.500	00,00
Março	R\$ 6.500	00,00	R\$ 6.500
Abril	R\$ 6.500	00,00	R\$ 6.500
Maio	R\$ 6.500	R\$ 6.500	R\$ 13.000
Junho	R\$ 6.500	R\$ 13.000	R\$ 6.500
Julho	00,00	R\$ 6.500	R\$ 6.500
Agosto	R\$ 6.500	R\$ 13.000	R\$ 6.500
Setembro	00,00	R\$ 6.500	00,00
Outubro	R\$ 6.500	R\$6.500	00,00
Novembro	R\$ 13.000	R\$ 6.500	R\$ 6.500
Dezembro	R\$ 13.000	R\$ 6.500	R\$ 13.000

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2023.

Conforme aponta Silva (2018), entre os anos de 2012 e o início de 2016, o Brasil vivenciou um processo de consolidação e expansão das políticas públicas voltadas para a assistência social. A Tabela 10 apresenta de forma detalhada os valores do cofinanciamento federal no período de 2014 a 2016, evidenciando que, nesse intervalo, os repasses financeiros para a Proteção Social Especial de Média Complexidade ocorreram de maneira regular. Os valores das parcelas mensais foram de R\$ 6.500, e, em alguns meses dos anos indicados na tabela, os valores chegaram a R\$ 13.000, correspondendo ao montante de duas parcelas, quando houve atraso no repasse de algum mês anterior. A regularidade desses repasses foi determinante para o alcance das metas estabelecidas no Plano Nacional de Assistência Social, especialmente no que se refere à ampliação da cobertura dos serviços destinados a crianças e adolescentes em situação de risco, bem como a adultos em situação de violência.

De acordo com relatório da SNAS (2017) a regularidade dos repasses foi acompanhada por uma série de outros relatórios técnicos, que demonstraram uma tendência positiva no que se refere ao aumento da cobertura dos serviços especializados, como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e outras unidades de atendimento. Para o MDS (2017), entre 2014 e 2016, houve uma progressiva expansão dos serviços de média complexidade no país. O repasse financeiro foi condicionado à comprovação de execução e à prestação de contas pelos municípios, processo que foi facilitado por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

(SAGI). Através de diversos sistemas sistema implantados pela SAGI, foi possível realizar o acompanhamento em tempo real dos recursos, garantindo maior transparência e eficiência na distribuição dos recursos financeiros.

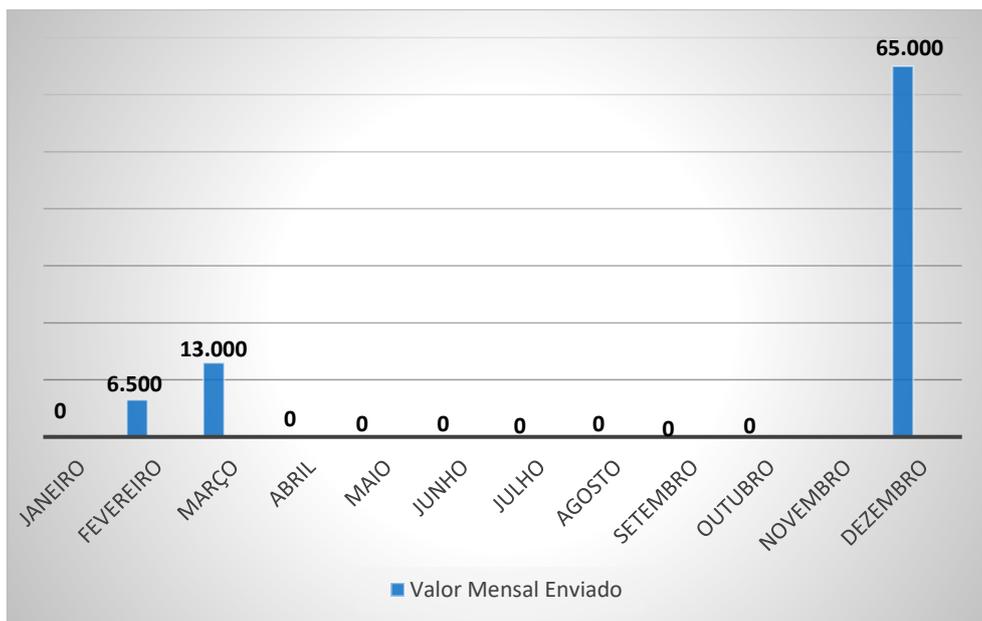
A regularidade desses repasses foi essencial para a continuidade e ampliação dos serviços de assistência social, especialmente nas áreas de proteção de crianças, adolescentes e adultos em situação de risco. O processo de monitoramento e avaliação, embora desafiador, demonstrou que os recursos foram bem aplicados na maior parte dos municípios, promovendo avanços significativos na área da assistência social e contribuindo para a implementação eficaz da Política Nacional de Assistência Social no Brasil (SNAS, 2017).

Insta pontuar ainda que, em 2015, o cenário econômico do Brasil começou a demonstrar sinais de dificuldades, com uma recessão que impactou diretamente o orçamento federal. Contudo, os repasses para a assistência social mantiveram-se em níveis estáveis, conforme a Portaria MDS nº 253/2015. Essa portaria, por exemplo, estabeleceu a distribuição de recursos para os estados e municípios com base em indicadores sociais, como a pobreza e a desigualdade, e reforçou a necessidade de aumentar a cobertura dos serviços de proteção social básica e especial. A política de repasse continuou a seguir as diretrizes do SUAS, priorizando a descentralização e a ampliação da cobertura dos serviços assistenciais em nível local.

Em 2016, ano marcado por uma crise política e econômica mais intensa, os repasses federais para a assistência social sofreram uma diminuição significativa, o que afetou a execução de muitas políticas municipais. Embora o cenário de restrições orçamentárias tenha sido desafiador, os municípios, por sua vez, continuaram a receber recursos para o financiamento de ações e serviços socioassistenciais, como vimos na Tabela 8 que ocorreu no município de Prainha. Assim, os desafios econômicos e políticos enfrentados nesse período mostraram a fragilidade do sistema de financiamento diante de crises fiscais, o que ressalta a importância de fortalecer as fontes de recursos e as estruturas de gestão da assistência social no Brasil.

A partir de 2017 passamos a ver uma nova configuração no financiamento do BPSEMC já como reflexo dos ajustes fiscais e das mudanças políticas trazidas pelo golpe parlamentar e midiático ocorrido em 2016 com o afastamento da presidenta Dilma, como já explicado anteriormente. Os dados da Tabela 9 só evidenciam o descaso e o cenário de desmonte pelo qual a assistência social passa a ter diante do novo governo sob o comando de Michel Temer com os atrasos nos repasses da cota parte da União.

Gráfico 9- Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2017



Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2023.

No ano de 2017, observou-se que, embora o valor das parcelas de cofinanciamento tenha permanecido inalterado em relação aos anos anteriores, o ano foi caracterizado por um significativo atraso no pagamento, que chegou a oito meses, impactando a gestão municipal. Esse atraso comprometeu a continuidade de serviços e ações de média complexidade, colocando sobre a gestão municipal a responsabilidade de assegurar a manutenção dessas atividades. É importante ressaltar que o pagamento efetuado em fevereiro de 2017 referia-se ao mês de dezembro de 2016, o que explica a discrepância entre o montante geral recebido pelo bloco de proteção e o valor de R\$ 84.500,00. Adicionalmente, em 2017, iniciou-se uma nova gestão municipal em Prainha, a qual assumiu o desafio de garantir a continuidade da unidade do CREAS e demais serviços de média complexidade, frente à irregularidade no repasse do cofinanciamento federal.

Nesse ínterim, o governo federal já enfrentava dificuldades fiscais que resultaram em um processo de contingenciamento orçamentário, o que afetou diretamente a execução da política de assistência social. Conforme o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2018, o orçamento alocado para a assistência social foi reduzido em mais de 2 bilhões de reais em comparação com o valor inicialmente previsto, o que ocasionou um déficit nos repasses destinados aos municípios. O TCU ressaltou que o atraso nos repasses prejudicou o atendimento das demandas sociais mais urgentes, especialmente em regiões economicamente mais vulneráveis do país (TCU, 2018).

Tendo em vista que o aporte teórico deste estudo nos conduz a ir além da análise de apenas números é salutar desvelar o cenário de desmanche, não apenas na assistência social, mas nas políticas sociais em geral no Brasil, se fortalece a partir da EC/95 e toda conjuntura política e econômica se implantou neste período, refletindo diretamente no financiamento da assistência social. Os atrasos, ao nosso entender, refletem a intenção do sucateamento dos serviços socioassistenciais e da falta de compromisso com pacto federativo ao colocar a total responsabilidade do município no financiamento da média complexidade.

Outrossim, estudos apontam que os impactos da EC/95/2016 foi imediato nas políticas sociais, já que os repasses para a assistência social passaram a ser cada vez mais restritos. Em 2019, por exemplo, o orçamento do Ministério da Cidadania, responsável pela gestão do SUAS, foi novamente contingenciado, afetando diretamente a transferência de recursos para os municípios. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) relatou que muitas prefeituras precisaram buscar alternativas, como o uso de recursos próprios, para manter serviços essenciais, o que nem sempre foi possível devido à escassez orçamentária (CNM, 2019). A Tabela abaixo demonstra os repasses mensais nos anos de 2018 e 2019 para o município de Prainha:

Tabela 11-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2018 e 2019

Mês	2018	2019
Janeiro	00,00	00,00
Fevereiro	00,00	00,00
Março	R\$ 13.000	00,00
Abril	R\$ 6.500	00,00
Maio	R\$ 6.500	00,00
Junho	00,00	R\$ 6.500
Julho	00,00	R\$ 6.500
Agosto	00,00	00,00
Setembro	00,00	00,00
Outubro	R\$ 26.000	R\$6.500
Novembro	R\$ 6.500	R\$ 13.000
Dezembro	R\$ 6.500	R\$ 32.000

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2023.

Ao analisar a Tabela 10 vemos que durante os anos de 2018 e 2019 o cenário de atrasos nos repasses financeiros permanecem. A partir do primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, em 2019, o Brasil experimentou uma crise na política de assistência social, evidenciada pela queda nos repasses financeiros para os municípios e os atrasos recorrentes nos repasses de recursos federais. Ao longo de 2019, diversos relatos apontaram o comprometimento da execução dessas políticas devido à diminuição de

recursos e ao atraso nos repasses, afetando diretamente os serviços socioassistenciais, como o CREAS.

Além disso, a gestão de Bolsonaro adotou uma postura fiscalista, buscando reduzir o déficit público, o que resultou em cortes significativos no orçamento da Assistência Social. O Ministério da Cidadania, então responsável pela execução da política de assistência social, enfrentou dificuldades para garantir os repasses regulares, gerando insegurança para os municípios. Para Mendes (2021), os atrasos no envio dos recursos prejudicaram a capacidade de resposta dos serviços de assistência social, que são fundamentais para a proteção e promoção de direitos da população em situação de vulnerabilidade social.

A queda no financiamento e os atrasos nos repasses também tiveram um efeito colateral em outras políticas públicas interligadas à assistência social, como a saúde e a educação, que, muitas vezes, dependem do suporte das ações de proteção social (Mendes, 2021). A falta de recursos prejudicou a execução de programas como o de transferência de renda e o fortalecimento da rede de proteção social, gerando um ciclo de precarização que afetou diretamente as famílias em situação de vulnerabilidade. Segundo ainda a autora, o corte nos repasses da assistência social não foi apenas um reflexo de uma política econômica austera, mas também de um desinteresse político em relação ao fortalecimento da rede de proteção social.

Ademais, os impactos da queda no financiamento da assistência social e os atrasos nos repasses federais não podem ser analisados de maneira isolada, pois refletem uma concepção mais ampla de desvalorização do papel do Estado na garantia de direitos. O comprometimento da rede de proteção social enfraqueceu a resposta do Estado às necessidades de sua população mais vulnerável. A reavaliação do papel do financiamento da assistência social é essencial para a construção de políticas públicas mais robustas e eficientes, que possam enfrentar as desigualdades estruturais do país e garantir a dignidade de todos os cidadãos, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pelas normas internacionais de direitos humanos.

Dando continuidade à análise proposta neste estudo, adentramos os anos de 2020 e 2021, período em que o cenário de desmonte das políticas sociais adquiriu novos contornos, os quais se tornaram ainda mais evidentes com a eclosão da pandemia de COVID-19. Apesar do aumento substancial na demanda por serviços, decorrente da ampliação das vulnerabilidades sociais originadas pela crise sanitária, os repasses financeiros continuaram a ser realizados de maneira lenta e insuficiente. Além disso, a crise gerada pela pandemia provocou uma reorientação nas prioridades orçamentárias,

com a alocação de recursos sendo direcionada prioritariamente para o enfrentamento da emergência sanitária, o que relegou a assistência social a um plano secundário. (Silva, 2023).

O financiamento da assistência social no Brasil é um tema central para a análise da política pública, especialmente no contexto da pandemia de COVID-19, que afetou profundamente as finanças públicas e as necessidades sociais. Em 2020 e 2021, o país enfrentou uma grave crise sanitária, econômica e social, o que exigiu uma reestruturação urgente do sistema de assistência social, refletindo-se no aumento da demanda por serviços e na realocação de recursos para atender a população mais vulnerável.

Na Tabela 11 vemos como foram distribuídos os recursos do cofinanciamento federal ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade de Prainha diante do cenário que se colocou nesse período (2020-2021):

Tabela 12-Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2020 e 2021

Mês	2020	2021
Janeiro	00,00	00,00
Fevereiro	00,00	00,00
Março	R\$ 9.606,88	R\$ 5.364,51
Abril	R\$ 1.218,95	00,00
Maio	00,00	R\$ 2.646,16
Junho	00,00	R\$ 5.291,01
Julho	00,00	R\$ 2.649,62
Agosto	R\$ 16.764,78	R\$ 2.649,40
Setembro	R\$ 3.543,56	R\$ 2.648,97
Outubro	R\$ 3.174,57	R\$ 2.650,39
Novembro	R\$ 2.873,18	R\$5.629,06
Dezembro	R\$ 10.308,12	R\$ 3.222,52

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2023.

Na tabela, observa-se claramente a redução progressiva no valor das parcelas, que desde o ano de 2013 eram de R\$ 6.500 mensais. No entanto, a partir de 2020, esses valores passaram a variar. Em abril de 2020, a parcela transferida ao município foi de apenas R\$ 1.218,88. Nos meses de maio a julho de 2020, o município recebeu os valores referentes ao incremento financeiro temporário estabelecido pela Portaria nº 378, de 7 de maio de 2020, em resposta à intensa pressão exercida por diversos órgãos e organizações sociais da área da assistência social, bem como por gestores municipais e estaduais. Em seu artigo 3º a portaria descreve como seria feito o repasse financeiro:

- I – 02 (duas) no equivalente a 3 (três) competências mensais do cofinanciamento ordinário; e
- II – 01 (uma) no equivalente a:
 - a) 2 (duas) competências mensais do cofinanciamento ordinário da proteção social básica;

b) 1 (uma) competência mensal do cofinanciamento ordinário da proteção social especial. (Ministério da Cidadania, 2020)

A tabela abaixo revela os valores que o município recebeu referente a este incremento na Proteção Social Especial de Média Complexidade:

Quadro 11-Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade como incremento financeiro- 2020

Data de Pagamento	Valor
17/05/2020	R\$ 19.500
21/06/2020	R\$ 19.500
19/08/2020	R\$ 6.500

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2023.

Portanto, a medida se fez necessária diante da expansão da crise sanitária e seus reflexos sobre a vulnerabilidade das populações atendidas por esses serviços, que, em sua maioria, enfrentam agravamento das condições de violência, exploração e negligência durante o período pandêmico. Acredita-se que com a ampliação dos recursos financeiros, o Ministério da Cidadania visou garantir a continuidade dos atendimentos socioassistenciais especializados, como o acolhimento de famílias em situação de risco e a proteção de vítimas de violência, negligência e abandono. As unidades do CREAS passaram a contar com um suporte adicional para promover ações de proteção social, além de desenvolver estratégias de acompanhamento remoto e adaptado às restrições impostas pela pandemia.

Ao possibilitar o repasse de recursos adicionais, a portaria também contribuiu para fortalecer a rede de proteção social do SUAS em um momento crítico, promovendo não apenas o cuidado imediato, mas também a recuperação da capacidade das unidades de atendimento de se adaptar às novas necessidades trazidas pela pandemia. O apoio financeiro foi, assim, um elemento estratégico para a adaptação e o fortalecimento da resposta socioassistencial, com foco na preservação da dignidade humana e na garantia de direitos fundamentais das populações mais vulneráveis.

No ano de 2021, a crise econômica e sanitária continuou a demandar novos esforços no financiamento da assistência social. Embora o auxílio emergencial tenha sido prorrogado, seu valor foi reduzido e o público-alvo diminuiu, afetando a eficácia do programa em amparar as populações mais vulneráveis (Silva, 2023). Além disso, o orçamento para a assistência social sofreu cortes, com o governo federal diminuindo as verbas destinadas ao SUAS e a programas de transferência de renda, como o Auxílio Brasil, que já se encontrava com valores defasados. A diminuição desses recursos, aliada

ao crescimento da demanda por serviços de proteção social, agravou a situação das políticas de assistência social, prejudicando a implementação de ações e serviços de apoio às famílias.

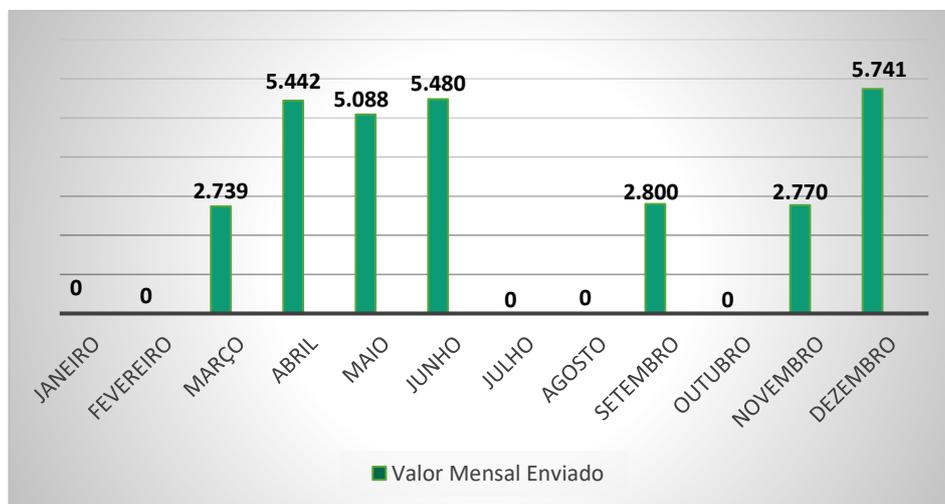
A pesquisa identificou que o ano de 2021 as parcelas destinadas ao financiamento da média complexidade em Prainha foram as menores desde a implementação desta forma de cofinanciamento a partir da NOB SUAS 2012.

[...] os números dos repasses finais à Assistência Social durante o governo Bolsonaro, tem-se uma falsa sensação de aumento no investimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Todavia, o cenário no qual se encontrava a Assistência Social em total desmonte via desfinanciamento, privatização e refilantropização em prol da salvaguardada economia escancarou a realidade de não investimento no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enquanto estratégia de enfrentamento à crise sanitária que levou milhões ao desemprego, à vulnerabilidade e à fome, ao contrário, somente assegurou o auxílio emergencial deslocado de todos os serviços e mecanismo constituinte do SUAS. Assim, na crise sanitária existiram altos investimentos no Auxílio Emergencial para atender à população que estava em vulnerabilidade social, entretanto, simultaneamente houve cortes de verbas das outras provisões socioassistenciais e a asfixia da continuidade dos serviços nos equipamentos públicos da Assistência Social. (Pereira, Verçosa e Nascimento,2022)

Portanto, o financiamento da assistência social no Brasil nos anos de 2020 e 2021 esteve marcado pela crise provocada pela pandemia de COVID-19, que exigiu uma resposta rápida e significativa do governo federal e das administrações locais. Apesar do esforço financeiro para mitigar os impactos sociais, a insuficiência de recursos e os cortes orçamentários comprometem a eficácia e a universalidade da assistência social no país.

Dando sequência à análise mais aprofundada dos repasses financeiros ao BPSEMC, procede-se à avaliação dos valores relativos ao ano de 2022, conforme ilustrado no Gráfico 10.

Gráfico 10- Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2022



Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2023.

O crescente desfinanciamento no SUAS ganhou ainda mais força no cenário de pós pandemia. Conforme apontam os dados do Gráfico 11, em 2022, vemos a diminuição nos valores das parcelas repassadas ao município e os atrasos que já são recorrentes.

O contexto de desfinanciamento está relacionado a uma série de cortes orçamentários no âmbito do Ministério da Cidadania, responsável pela execução das políticas do SUAS. A diminuição de recursos foi observada no orçamento destinado ao cofinanciamento da média complexidade, o que resultou na escassez de recursos para as ações previstas para os municípios e estados. Segundo o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS (2022), a redução no financiamento comprometeu a ampliação e qualificação dos serviços, afetando a capacidade de os municípios atenderem adequadamente a população em situação de risco social. A decisão do governo federal gerou um impacto negativo nas condições de trabalho dos profissionais da assistência social, bem como nas condições de infraestrutura das unidades de atendimento.

Além disso, o desfinanciamento da média complexidade no SUAS agrava desigualdades regionais, uma vez que os municípios com maior vulnerabilidade social foram os mais prejudicados pela falta de recursos (Silva, 2023). Municípios de pequeno e médio porte, que dependem diretamente do cofinanciamento federal para manter a oferta dos serviços, enfrentaram sérias dificuldades em garantir o atendimento adequado à população. De acordo com o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social-FONSEAS (2022), o corte de recursos não apenas prejudicou a execução de ações essenciais, mas também dificultou a implementação de políticas de enfrentamento da pobreza, uma das principais atribuições da assistência social. O desfinanciamento da média complexidade em 2022, portanto, revelou uma lacuna no compromisso do governo federal com a manutenção e fortalecimento da rede de proteção social, o que exigirá, no futuro, uma reavaliação e reposição dos recursos financeiros para a reestruturação do SUAS.

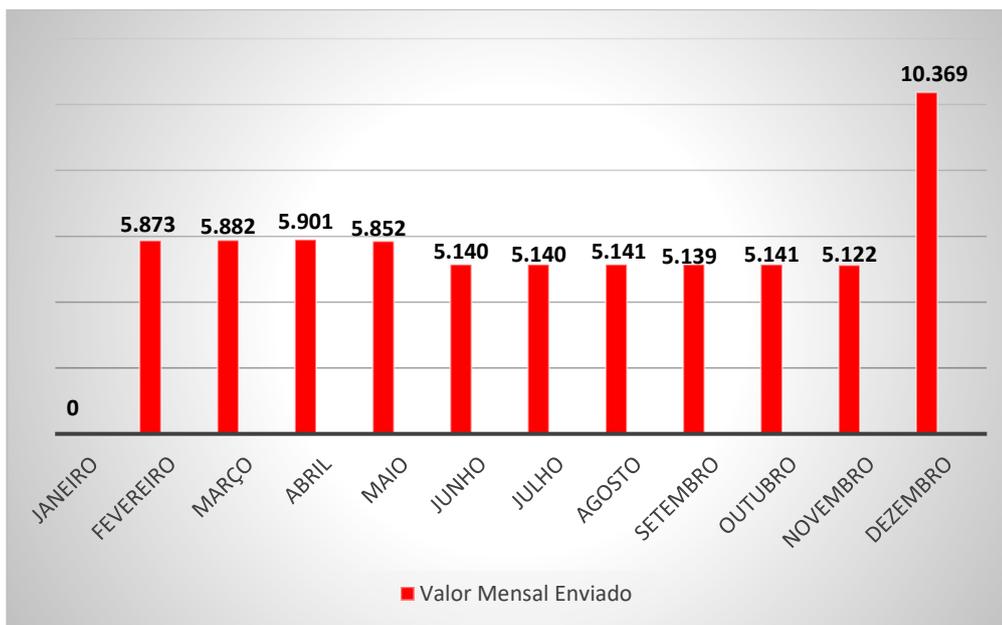
O impacto da falta de recursos também se refletiu na qualidade dos serviços prestados. Em muitas localidades, as equipes de assistentes sociais, psicólogos e educadores sociais tiveram de reduzir suas atividades, e a infraestrutura necessária para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade foi comprometida (Silva,2023). Além disso, a dificuldade em realizar os repasses no tempo adequado causou insegurança tanto para os gestores quanto para os beneficiários das políticas sociais, comprometendo a confiança nas instituições responsáveis.

A proposta de reconstrução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apresentada pelo novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2023 teve como objetivo fortalecer a rede de proteção social no Brasil, visando uma reestruturação das políticas públicas em resposta às crises econômicas e sociais que marcaram o período anterior. O SUAS, que desde sua criação buscava consolidar a assistência social como um direito de cidadania, foi amplamente afetado pela escassez de recursos e pela limitação de ações nos últimos anos. Com a chegada do novo governo, a proposta de reconstrução abrangeu a ampliação do financiamento e a revalorização dos profissionais da área, além de um foco maior na equidade e na universalização dos serviços (Silva, 2023). O objetivo é que os serviços socioassistenciais se tornem mais acessíveis e eficientes, promovendo o bem-estar da população em situação de vulnerabilidade social.

No plano das ações práticas, uma das medidas mais relevantes foi o aumento dos repasses financeiros para as ações socioassistenciais, que incluíram os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), unidades que atendem casos de maior complexidade, como violência doméstica e abuso infantil. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o repasse financeiro aos CREAS em 2023 foi ampliado, em relação aos últimos 3 anos, visando a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das equipes técnicas que atuam diretamente com as populações em risco. Este movimento tem como objetivo garantir que as unidades de atendimento tenham recursos para oferecer um atendimento de qualidade, com profissionais capacitados e condições adequadas para lidar com a crescente demanda por serviços especializados.

Nesse contexto, apresenta-se o Gráfico 11, que ilustra os valores referentes ao cofinanciamento federal destinado ao BPSEMC no município de Prainha, com base na proposta de reestruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2023.

Gráfico 11- Detalhamento Valores enviados ao Bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade- 2023



Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do sistema Suas Web,2024.

Ao analisar os dados apresentados no Gráfico 11, o primeiro aspecto positivo a ser destacado é a continuidade dos repasses financeiros entre os meses de fevereiro e dezembro de 2023. Além disso, observa-se um aumento no valor das parcelas mensais em comparação ao ano de 2022, quando a média das parcelas era de R\$ 2.700, enquanto em 2023 esse valor subiu para R\$ 5.100. No entanto, embora haja uma evolução, esse cenário financeiro, apesar dos pequenos avanços, ainda está distante de mitigar os impactos causados pelo desmonte da assistência social nos últimos anos. A recomposição dos repasses não atingiu sequer o patamar de financiamento de 2013, quando o valor das parcelas mensais era de R\$ 6.500, quantia considerada insuficiente à época e que, em 2023, permanece aquém desse valor.

Os avanços propostos pelo novo governo incluem a ampliação das parcerias interinstitucionais, fundamentais para o fortalecimento do SUAS. A implementação de um sistema de repasses financeiros mais equânimes e transparentes, que envolvem estados e municípios, permite uma gestão mais eficiente e descentralizada, com maior autonomia para os gestores locais. De acordo com o relatório do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), essa mudança na política de repasses é um avanço significativo, pois possibilita uma adequação mais precisa das políticas públicas às necessidades regionais, ampliando a cobertura e a eficácia dos serviços. O foco está em garantir que os recursos cheguem de forma adequada e contínua aos serviços essenciais de assistência social.

Porém, a reconstrução do SUAS não se limita a aspectos financeiros e estruturais. Uma das maiores dificuldades nesse avanço é consolidar a articulação com outras políticas públicas, como saúde, educação e trabalho, para promover acesso em sua forma mais plena da política de assistência social no país. A integração entre essas políticas visa criar um sistema de proteção social mais eficiente e adaptado às realidades locais. Esse novo modelo de assistência social deve garantir um futuro mais igualitário e justo para todos os brasileiros, reforçando o papel da assistência social como um direito inalienável.

Em última análise, o financiamento compartilhado da assistência social deve ser percebido como um desafio coletivo que requer a participação ativa de todos os entes federados. Para garantir a continuidade da proteção social no Brasil, é imprescindível que a União, os Estados e os Municípios trabalhem de maneira mais unificada, com um financiamento mais equitativo e balanceado, que considere as disparidades regionais e as necessidades concretas da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo analisar o financiamento Federal da Política de Assistência Social entre os anos 2013 à 2023, evidenciando como no Bloco da Proteção Social de Média Complexidade foi financiado no município de Prainha-PA, investigando suas interações com os processos sociais, econômicos e políticos, além de identificar seus avanços e desafios políticos e econômicos. Esse estudo possibilitou a análise da dialética contraditória que reflete tanto os progressos quanto os retrocessos na Política de Assistência Social, no contexto de um movimento crítico e criativo que culminou na formação do SUAS.

O papel central da Assistência Social no Brasil consiste em assegurar a proteção social a todos os cidadãos que dela necessitem. A questão social se manifesta em diversas formas, muitas das quais se traduzem em demandas específicas para a Política de Assistência Social, como a crescente pauperização da população, a exclusão social e a ausência de acesso a condições mínimas de bem-estar. Tal situação decorre, frequentemente, da inserção de grande parte da população no exército industrial de reserva, seja por meio do desemprego, seja pela precariedade do emprego informal, ou ainda, em razão das condições de privação material e simbólica, que se perpetuam ao longo das gerações. Essas problemáticas têm suas raízes em uma sociedade marcada pela herança do escravismo, por um sistema autoritário e por uma elite indiferente à questão social, priorizando a busca incessante pelo lucro.

Desde a década de 1990, a Política de Assistência Social tem sido alvo de diversos ataques, especialmente em seu aspecto mais vulnerável enquanto política pública: o financiamento. A dependência da arbitrariedade dos gestores públicos enfraquece boa parte dos recursos destinados a essa área, deixando milhões de brasileiros à margem da sociedade, sem acesso a serviços, programas e benefícios, tornando-os reféns da "boa vontade" das escolhas e prioridades dos responsáveis pela gestão pública.

A realidade do Brasil sempre foi marcada pela desigualdade social e pela acentuada concentração de renda, com grande parte da população sem acesso a empregos dignos, educação e serviços públicos essenciais. Assim, a amplitude das demandas relacionadas à Assistência Social, especialmente nas regiões mais empobrecidas e distantes do país, como é o caso do município de Prainha-PA, colide com a insuficiência

dos recursos alocados para essa área no contexto brasileiro. Esse cenário revela a contradição entre as disposições constitucionais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e a realidade da implementação dessas políticas. Dessa forma, a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, por conseguinte, da proteção social estatal, torna-se inviável sem a revisão dos parâmetros que orientam a lógica de financiamento da Seguridade Social, de modo a corrigir a dívida social do Estado para com as populações em situação de pobreza e extrema pobreza.

Este estudo partiu de um pressuposto central, qual seja, a incompatibilidade entre a plena realização da proteção social, conforme estabelecido no arcabouço normativo da Assistência Social no Brasil, e a conjuntura de ajustes econômicos iniciados na década de 1990, com a adoção dos princípios neoliberais em diversas nações ocidentais. O novo paradigma, inspirado pelo "Consenso de Washington" e denominado "ajuste estrutural", resulta em alterações significativas nos investimentos estatais, com a implementação de políticas liberalizantes, privatizantes e voltadas para o mercado. A proposta central desse modelo consistia em reduzir, em um curto período de tempo, o déficit fiscal por meio da diminuição dos gastos públicos, promovendo profundas reorientações na macroeconomia com foco na redução da inflação.

No contexto das políticas sociais, procurava-se manter as ações destinadas ao combate à pobreza e à preservação da proteção social estatal, mas sob os princípios da focalização, seletividade e fragmentação. Nesse novo estágio do capitalismo, observa-se a perda de identidade dos direitos sociais, bem como uma redução da concepção de cidadania.

No Brasil, o direito social estabelecido pela Constituição Federal de 1988 emergiu em um contexto adverso, onde as garantias constitucionais formais foram flexibilizadas em decorrência das mudanças no modelo de governança neoliberal. Após a promulgação da carta magna, iniciou-se um processo de desregulamentação das conquistas formais voltadas à proteção social, acompanhado das contrarreformas e por um expressivo corte nos gastos sociais, o que inviabilizou a implementação do estado de bem-estar social no país. Em vez de promoverem o avanço da seguridade social, as garantias constitucionais resultaram em um contingenciamento dos recursos destinados à Seguridade Social, com o objetivo de evitar "desequilíbrios financeiros".

Simultaneamente ao processo de contingenciamento, destacamos a apropriação dos recursos do orçamento da Seguridade Social brasileira, que são transferidos para o orçamento fiscal com o objetivo de quitar a dívida externa e interna, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Essas práticas, iniciadas durante o Governo

FHC e mantidas por seus sucessores, retiram cerca de 20% do orçamento anual da Seguridade Social, destinando-os para a formação do superávit primário desde então. A pesquisa abordou também a reduzida participação da Assistência Social no orçamento da União e da Seguridade Social, que, nos últimos anos variou em média de 3% a 5%, apenas. Embora a participação da Assistência Social no orçamento da União e da Seguridade Social tenha mostrado uma evolução, destacamos que esse crescimento está mais relacionado à expansão dos programas de transferência de renda do que à consolidação do SUAS enquanto um sistema de proteção social.

Esta pesquisa evidencia a existência de um descompasso entre a expansão dos direitos sociais formalmente garantidos e a implementação da proteção social estatal no Brasil, por meio da Política de Assistência Social, bem como o processo de financiamento dessa política. Observa-se um crescimento contínuo tanto dos gastos sociais do governo quanto dos recursos destinados à função 08 do orçamento federal, especificamente voltados para a Assistência Social. Contudo, as fontes que sustentam o financiamento da Política de Assistência Social provêm majoritariamente do trabalho, e não do orçamento fiscal, o que implica um caráter regressivo na sua estrutura de financiamento (Behring, 2021).

A estrutura de financiamento da Política de Assistência Social entra em desacordo com os princípios de descentralização político-administrativa, conforme estabelecido no atual pacto federativo, gerando também um conflito com as disposições da Lei 8.642/93. A pesquisa evidenciou a grande carga financeira imposta ao município para garantir a proteção social da população, por meio da implementação do SUAS. Na execução orçamentária do período pesquisado no tange à Proteção Social Especial de Média Complexidade, o município arcou com 51% do cofinanciamento, enquanto a União contribuiu com 38% deste total, e o Estado do Pará com 11%.

Além da sobrecarga financeira imposta ao ente municipal, destaca-se a ausência de participação mais efetiva do ente estadual no processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social, uma problemática que não é exclusiva do Estado de Pará, mas sim um padrão observado em nível nacional. Tal omissão configura uma violação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que, em seu Artigo 13, estabelece a obrigação do cofinanciamento estadual para o custeio dos benefícios eventuais e para o aprimoramento da gestão dos serviços, programas e projetos vinculados à assistência social. Ressalta-se, ainda, que a Assistência Social carece de um respaldo legal que defina parâmetros orçamentários mínimos para o financiamento dessa política, o que permite que os entes federados realizem repasses financeiros de maneira arbitrária e insuficiente,

comprometendo a efetividade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no nível municipal como instância de proteção social. Este quadro contribui para o agravamento do subfinanciamento tanto federal quanto estadual da Política de Assistência Social.

Nos últimos anos, tem-se percebido que o (des)financiamento da assistência social no Brasil integra uma estratégia político-ideológica que busca enfraquecer o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e sua capacidade de garantir proteção social às pessoas mais vulneráveis. Esse processo de desmantelamento não é uma consequência inevitável de fatores econômicos, mas sim uma decisão política e econômica intencional (Behring, 2018).

A PEC da maldade, implementada em 2016, gerou retrocessos inéditos nas políticas sociais, afetando não apenas a expansão, mas, principalmente, a sustentabilidade da rede socioassistencial. Os municípios enfrentaram imensas dificuldades para garantir a infraestrutura necessária para atender à população, devido ao subfinanciamento dos recursos federais, dado o grande grau de dependência dessas verbas descentralizadas. Dessa forma, ao congelar os gastos públicos primários por 20 anos, a PEC da maldade consolidou uma política de austeridade que comprometeu a capacidade do Suas de oferecer serviços adequados.

Em 2023, o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) foi apresentado como uma alternativa para romper com a PEC da maldade. No entanto, não promoveu uma ampliação real dos serviços nem a recomposição dos recursos perdidos desde 2016. A tão aguardada medida pela população brasileira vinculou o aumento dos recursos para as políticas sociais ao crescimento econômico do país.

Nos próximos anos, será possível observar os efeitos dessas políticas, sejam eles positivos ou negativos. No entanto, todas as evidências disponíveis indicam que os resultados permanecerão desfavoráveis, sendo improvável que o Novo Arcabouço Fiscal promova uma mudança substancial em relação ao período anterior, dado que a lógica do ajuste fiscal permanente ainda se mantém predominante.

O financiamento da Assistência Social no Brasil ainda é caracterizado pela predominância dos programas de transferência de renda, em detrimento dos investimentos em programas socioassistenciais. A pesquisa mostrou que, na fonte orçamentária do FNAS, os percentuais financeiros destinados aos serviços socioassistenciais apresentaram constantes reduções ao longo dos últimos 10 anos, enquanto os gastos com o BPC e com PBF cresceram de forma gradual, chegando a representar 93% do total de recursos destinados ao FNAS. Tal fator se mostrou ainda mais preocupante nos anos da Pandemia da Covid 19 (2020-2021), sob a gestão de Jair

Bolsonaro, onde a maior parte dos recursos foram destinados para o pagamento do auxílio emergencial dando a falsa impressão de um grande investimento no SUAS.

O extenso investimento de recursos nas políticas de transferência de renda, além de estar em discordância com o SUAS, integra duas estratégias principais: por um lado, a reconcentração dos recursos, visto que os principais programas de transferência de renda são geridos diretamente pelo governo federal; por outro lado, um retorno à prática assistencialista, uma vez que as famílias beneficiárias desses programas não têm acesso às garantias previstas na Política de Assistência Social, devido ao subfinanciamento dos serviços socioassistenciais. Destaca-se, ainda, conforme Boschetti (2012), que os programas de transferência de renda desempenham uma função econômica ao reabilitar as atividades econômicas, promovendo o acesso ao consumo das classes pobres e extremamente pobres.

A pesquisa revelou que a definição da Política de Assistência Social e sua forma de financiamento, tanto no Brasil quanto, de forma mais específica, no Município de Prainha-PA, não têm sido suficientes para permitir que a Assistência Social ultrapasse os limites culturais e políticos impostos pela tradição assistencialista e tuteladora que a moldou. Enquanto política de proteção e inclusão social, inserida em um estado democrático de direitos, com o objetivo de promover o protagonismo e a emancipação de todos os cidadãos como sujeitos de direitos, a Assistência Social ainda está distante da realidade atual dessa política. Uma parte significativa dos obstáculos ao seu avanço está relacionada à sua estrutura de financiamento.

A pesquisa sobre a execução do SUAS no nível municipal evidenciou as limitações orçamentárias que tensionam essa política social. A falta ou a escassez de recursos na assistência social, quando não chega a inviabilizar os serviços, programas e benefícios socioassistenciais, acaba por precarizá-los.

Dessa forma, a alteração repentina nas prioridades políticas e a limitação de recursos nos orçamentos federais impactaram diretamente a continuidade de programas sociais fundamentais. A irregularidade no repasse de recursos foi identificada como um problema estrutural, uma vez que as transferências não eram realizadas de maneira constante e planejada, o que comprometeu a execução dos serviços e a assistência à população.

Ao direcionarmos a pesquisa para a análise do Bloco de Proteção Especial de Média Complexidade, constatamos um cenário caracterizado por atrasos nos repasses financeiros e redução nos valores reais transferidos ao município de Prainha. No período entre 2017 e 2022, os referidos atrasos evidenciaram um problema estrutural na

distribuição e gestão dos recursos públicos, impactando de forma significativa a qualidade dos serviços de assistência social oferecidos à população. Esses desafios não apenas dificultaram a implementação eficiente das políticas públicas, como também exacerbavam as desigualdades sociais e intensificavam a pobreza em diversas regiões do país. Nesse contexto, a regularização dos repasses e a revisão do modelo de financiamento da assistência social emergem como medidas essenciais para garantir a eficácia das políticas públicas e a proteção social das camadas mais vulneráveis da população.

Em síntese, a descontinuidade e os atrasos nos repasses mensais dos recursos destinados à assistência social revelam um grave problema de gestão pública e de planejamento orçamentário. A instabilidade política, a crise econômica e a ausência de um sistema financeiro eficiente de transferências contribuem significativamente para esse cenário de ineficiência e desorganização. Para garantir a eficácia das políticas de assistência social, é imperativo que o governo federal implemente medidas de planejamento orçamentário mais rigorosas, promovendo uma maior integração entre as diferentes esferas governamentais e assegurando a continuidade e regularidade dos repasses financeiros.

Alguns dos parâmetros que atualmente orientam o financiamento da política precisam ser revisados, a fim de criar alternativas que promovam uma maior sustentabilidade no financiamento municipal do SUAS. Entre esses parâmetros, destaca-se a necessidade de ajustar os repasses financeiros e/ou a rede socioassistencial com base em indicadores sociodemográficos mais abrangentes, que considerem a realidade local.

O Brasil, ancorado na ideologia ultraneoliberal, tem adotado políticas que reduzem os investimentos em áreas sociais e aumentam os benefícios para o capital. Essa abordagem tem agravado a desigualdade social, ampliado as necessidades da população e intensificado a precarização da vida. Diante desse cenário, é essencial que as forças populares se mobilizem para enfrentar essas políticas restritivas ao bem-estar e defendam uma agenda voltada para a justiça social e a equidade.

Por fim, o financiamento da assistência social no Brasil entre 2013 e 2023 reflete uma luta constante por recursos e pela manutenção de políticas públicas essenciais para a população em situação de vulnerabilidade. As oscilações na política econômica e as mudanças no contexto governamental ao longo da década afetaram diretamente a qualidade e a continuidade dos serviços prestados. Para o futuro, é fundamental que o financiamento da assistência social seja visto como uma prioridade, com base na garantia dos direitos dos cidadãos e no compromisso com a equidade social, especialmente em tempos de crise econômica e política.

Em um contexto de crescente desigualdade social e violência, a redução do orçamento destinado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) compromete a integralidade dos serviços prestados e a efetividade da proteção social, colocando em risco o direito à assistência social das populações mais socialmente vulneráveis. A retomada dos investimentos e a ampliação do orçamento para a proteção social especial de média complexidade são medidas urgentes, necessárias para assegurar a continuidade de políticas públicas que garantam dignidade e proteção a milhares de brasileiros em situação de risco.

Em conclusão, acreditamos que esta pesquisa contribuiu significativamente para o avanço técnico e teórico-acadêmico sobre a configuração atual da Política de Assistência Social no Brasil, na Amazônia e no município de Prainha-PA. Ela evidenciou os desafios enfrentados pela gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o impacto do subfinanciamento que caracteriza essa política, especialmente na Proteção Social Especial de Média Complexidade. A realidade está em constante transformação, de modo que o contexto do financiamento da Assistência Social, assim como das políticas de Seguridade Social de forma mais ampla, envolve diversas outras dimensões que ainda precisam ser investigadas, analisadas e aprofundadas. Isso se torna ainda mais relevante diante do cenário brasileiro, marcado por sucessivas crises econômicas e política que redefinem o padrão de financeirização e, por consequência, o uso do fundo público, impondo novos desafios ao financiamento e à implementação das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **ASSISTÊNCIA SOCIAL: História, Análise Crítica e Avaliação**. Curitiba: Juruá, 2012.

AMORIM, Terezinha. Sinopse histórica do Baixo Amazonas e Tapajós. Belém: Paka-Tatu, 2022.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. **A sociedade dos adoecimentos no trabalho**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 123, p. 407-427, jul./set. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **O impacto da crise fiscal no Sistema Único de Assistência Social: Desafios e perspectivas**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2020.

BASTOS, P. P. Z. **Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad**. Campinas: Instituto de Economia, Universidade de Campinas, 2023. Nota 21 do Cecon. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/imagens/arquivos/nota-secon/nota-do-cecon-21-23395ab8.pdf>. Acesso em 9 de março de 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 4. ed.- São Paulo: Cortez, 2011.

_____, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **“Transferência de renda”, teto de gastos e oportunismo: para uma crítica de esquerda**. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2020/08/18/transferencia-de-renda-teto-de-gastos-e-oportunismo-para-uma-critica-de-esquerda>>. Acesso em: novembro.2022.

_____. **Fundamentos da Política social**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

_____. **Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise**. In: BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação e direitos no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2018.

_____. **Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social**. In: SALVADOR, Evilásio et al. Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Fundo Público um debate teórico e necessário**. 15º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Ribeirão Preto: ABEPSS, 2016.

_____, Elaine R. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2021.

Bichir, Renata; Simioni, S., Pereira, Guilherme. **A implementação do Sistema único de Assistência Social (Suas) nos municípios brasileiros**. In: Teorias e Análises sobre implementação de Políticas Públicas no Brasil. Enap, Brasília, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. Serviço Social: Diretos e Competências profissionais.** Disponível em: <V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf (cressrn.org.br) >. Acesso em 01 de agosto de 2023.

_____, Ivanete. **A Assistência Social no Brasil: Um direito entre a originalidade e o Conservadorismo.** Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

_____. **Capitalismo em crise: política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?** In: SALVADOR, Evilásio. Et al. **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social.** Revista Katalysis. v. 10, n. esp., p. 46 – 54. 2007. Disponível em: [SciELO - Brasil - A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social](#). Acesso em: 15 de Dezembro de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Emenda Constitucional 95/2016.** Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS nº 8.742.** 07 de dezembro, Brasília, 1993. BRASIL, Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Brasília: MDS, 2004.

_____, **Lei que Organiza a Assistência Social nº 12.435.** 06 de julho, Brasília: MDS, 2011.

_____, Câmara dos Deputados. **Leis Orçamentária Anual.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/orçamentodauniaio/leiorcamentarias/loa/tramitacao/texto-final>. Acesso 24 de julho de 2024.

_____, Senado Federal. **Siga Brasil cidadão Brasília, 2024.** disponível em: <https://www.senadao.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?documento=senado%2Fsigabrazilpainelcidadao.qvw&QVS%40www9anonymous+true&Sheet+shOrçamentoVisaoGeral>. Acesso em 30 de maio de 2024.

BRAZ, Marcelo. **Um golpe nas ilusões democráticas. Revista virtual Práxis e Hegemonia Popular**, v.1, 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos,** São Paulo: Cortez, 2014.

CARVALHO, G. F. **A assistência social no brasil: da caridade ao direito.** 2008. 57f. Monografia apresentada Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro para obtenção do grau de bacharel em Direito.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. **LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social anotada.** São Paulo: Veras, 1999.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, **CFESS Manifesta: 2º Seminário Nacional sobre o Trabalho do/a Assistente Social na Política de Assistência Social,** Brasília: CFESS, Ago., 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Nota conjunta de entidades do Serviço Social sobre o arcabouço fiscal Brasília:** CFESS, 2023. Disponível em: Disponível em: <https://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/2005> Acesso em: 30 maio 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Desproteção social: demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil (PAB).** Brasília, 2022a. Estudos técnicos.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Cenário orçamento: Sistema Único de Assistência Social (Suas).** Brasília, 2022b. Estudos técnicos.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **O desfinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o risco à sua sustentabilidade Brasília, 2021.** Estudos técnicos.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Redução no orçamento da assistência social compromete futuro do Suas.** Brasília, DF, 2017. Estudos técnicos.

CORDEIRO, I. M. C. C.; RANGEL-VASCONCELOS, L. G. T.; SCHWARTZ, G.; OLIVEIRA, F. de A. (Org.). **Nordeste Paraense: panorama geral e uso sustentável das florestas secundárias.** Belém, PA: EDUFRA, 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **As categorias de Gramsci e a realidade brasileira.** In: 159 NOGUEIRA, M.A. Gramsci e a América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** In: _____ (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.* 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2017.

CRUS, José; TEIXEIRA, Joaquina B. **A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS: removendo pedras no meio do caminho.** In: CRUS, José Ferreira

da et al. (Org.). **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1.ed. Brasília: MDS, 2014.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas**. In: ANPOCS. Ciências Sociais Hoje, 1989. São Paulo: Vértice e ANPOCS, 1989, p. 13-61.

FAGNANI, E. **A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FALEIROS, Vicente de. **O que é Política Social**. 5° ed- Brasília: Brasiliense, 1991.

FAO *et al* **The state of food security and nutrition in the world 2023: urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum**. Rome: FAO, 2023. DOI: 10.4060/cc3017en. Disponível em: Disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofi/2023> Acesso em: 5 mar. 2024. » <https://doi.org/10.4060/cc3017en> » <https://www.fao.org/publications/sofi/2023>.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, R. **Gastos com a dívida consumiram 46,3% do orçamento federal em 2022**. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/opniao/colunistas/2023/02-gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022>. Acesso em: 06 setembro de 2024.

FONSEAS. Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social. **Impactos do Desfinanciamento da Assistência Social no Brasil**. São Paulo: FONSEAS, 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

_____, M.V. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 18° edição, São Paulo, Cortez, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 11,8% e taxa de subutilização é de 24,6% no trimestre encerrado em julho de 2019**. Disponível em: [IBGE | Portal do IBGE | IBGE](https://www.ibge.gov.br/pt/indicadores-e-servicos/indicadores-de-desemprego-e-subutilizacao). Acesso em: 10 abril. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise. Assistência social**. Brasília: Ipea, 2021. Nota técnica n. 28.

_____ (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, 2018.

_____ (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, 2019.

MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. **A assim chamada acumulação primitiva. In: O capital**. São Paulo, Abril Cultural, 2002.

Junior, S. M. (2018). **Fator amazônico e cultura política na gestão do SUAS: as influências no processo de consolidação do SUAS no Estado do Pará**. Textos & Contextos (Porto Alegre), 17(2), 458–467. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2018.2.29508>

MINAYO, M. C. S (Org.). **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade - Série Manuais Acadêmicos**. São Paulo: Vozes, 2016.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3ª ed- São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema único de Assistência Social e formação profissional. In Serviço Social e Sociedade, nº87. São Paulo: Cortez, 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 2ª ed- São Paulo: Saraiva, 2010.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho. **Amazônia e Desenvolvimento capitalista: elementos para uma compreensão da “questão social” na região**. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

_____, Nádia Socorro Fialho. **Riqueza e pobreza no estado do Pará: produção e reprodução de expressões da “questão social” na região**. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz, 2009.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

_____, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. In: Revista Temporális 3 - ano II n.3 Edição 2004.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de, **Os direitos do antivalor: a economia da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAIVA, Andrea Barreto et al. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016.

PEREIRA, J.W;VERÇOSA, Heverton Ferreira; NASCIMENTO, Anderson Chgas do; **O ORÇAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) DE 2003 A 2022: reflexões iniciais.** In: Gestão Social, Direitos Humanos e Sustentabilidade: Diálogos interdisciplinares. Manaus: EDUA. São Paulo: Alexa Cultural,2023.

PEREIRA, Potyara A. P., STEIN, Rosa Helena. **Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América latina.** In: BOSCHETTI, Ivanete et al. Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional.** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: Áreas de Atuação do Governo | Portal da Transparência do Governo Federal. Acesso em: 18 de ago. 2024.

RAICHELIS, Raquel; ARREGUI, Carola. **O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, p. 134-152, jan./abr. 2021.

RAICHELIS, Raquel (Coord.). **SUAS: configurando os eixos de mudança. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza.** Capacita Suas, Brasília,2008.

RICO, Elizabeth de Melo. RAICHELIS, Raquel Degenszajn. **Gestão Social: uma questão em debate.** São Paulo: EDUC,IEE, 1999.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ARANTES, Flávio. **Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública.** Análise, São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung n° 33, p. 1-19, setembro de 2017.

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

_____. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** Serviço Social em Revista. Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan. /jun. 2015.

_____. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n130/0101-6628-ssoc-130-0426.pdf>. Acesso em: 07 Dez. 2022.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2012.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. **Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política.** *Opinião Pública*, v. 22, p. 286–317, 2016.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Portal Tesouro Transparente. Disponível em: [Temas — Tesouro Transparente](#). Acesso em: mar. 2024.

SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO, EMPREGO E RENDA DO ESTADO DO PARÁ (SEASTER). **Relatórios de Gestão 2013 a 2023.** Belém, 2013-2023.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da Seguridade Social brasileira: entre a política pública e o mercado.** São Paulo, Cortez, 2010.

SILVA, M. M. da. **Assistência social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho.** *Katálysis*, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 139-148, jan./abr. 2023.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização.** São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; COLIN, Denise Arruda. **Centro de Referência de Assistência Social: gestão local na garantia de direitos “In”** Secretaria de Estado do Trabalho Emprego e Promoção Social - SETP. SUAS – PR Sistema único de Assistência Social: Caderno I. Sistema Municipal e Gestão local do CRAS. Curitiba, 2006

SIQUEIRA, Maria da P. S. **Crescimento e pobreza: as contradições do desenvolvimento econômico da região da Grande Vitória.** In: XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 2011. Anais eletrônicos, Salvador. Disponível em: xiconlab.eventos.dype.com.br. Acesso em: 18 de maio de 2023.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para uma intervenção crítica.** São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. **Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer.** *Ser Social*. Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/nando/Downloads/23478-Texto%20do%20artigo-44060-1-10-20190313.pdf>. Acesso em: fev. 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social.** In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 87, Ano XXVI, São Paulo: Cortez Editora, Setembro, p. 96-131, 2006.

_____, Aldaíza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**, 8.ed. São Paulo: Cortez, 2006

VAZQUEZ, Daniel Arias. **O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o Desmonte Social proposto pela PEC 241.** Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/artigo-36-o-plano-temer-meireles-contrapovo-o-desmonte-social-proposto-pela-pec-241/>. Acesso em: 08 Ago 2022.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, Joaquina B. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: CRUS, José Ferreira da et al. (Org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1.ed. Brasília: MDS, 2013.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social**. In: Serviço Social em Revista. Londrina, V. 13, n.1, P. 4-23, JUL/DEZ. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria: Acompanhamento da execução orçamentária na área de assistência social**. 2018.

TOLEDO, Enrique de la Garça. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 71- 89.

YAZBEK, M.C. **A assistência social na prática profissional: história e perspectivas**. In: Serviço Social & Sociedade, n. 85. São Paulo, Cortez, 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **A questão social no centro da globalização: o caso latino-americano e o caribenho**. In: CASTEL, et al. (org). **Desigualdade e a questão social**. 4ª ED. São Paulo, Ed PUC-SP, 2013