



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
COORDENADORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS – CIPE  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – SEAD  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL  
PNAP/UEPB/UAB**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DA  
DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

**SHIRLEY GABRIELE BARBOSA DE OLIVEIRA**

**CAMPINA GRANDE-PB  
2012**

**SHIRLEY GABRIELE BARBOSA DE OLIVEIRA**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DA  
DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, em convênio com Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Moema Amélia Serpa Lopes de Souza

CAMPINA GRANDE – PB  
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL-UEPB

O48p

Oliveira, Shirley Gabriele Barbosa de.

A política de assistência social na perspectiva da descentralização política - administrativa [manuscrito] / Shirley Gabriele Barbosa de Oliveira. – Campina Grande, 2012.

47 f.il: color

Monografia (Especialização em Gestão da Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Coordenação Institucional de Projetos Especiais - CIPE, 2012.

“Orientação: Prof<sup>a</sup> Dra. Moema Amélia Serpa Lopes de Souza, DSS/UEPB”.

1. Política de assistência social. 2. Descentralização. 3. Ajuste fiscal. I. Título.

21. ed. CDD 361.25

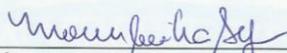
SHIRLEY GABRIELE BARBOSA DE OLIVEIRA

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DA  
DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, em convênio com Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

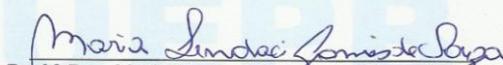
Aprovada em: 29/05/2012.

BANCA EXAMINADORA



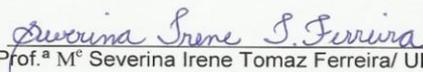
Prof.<sup>a</sup> Dra. Moema Amélia S. Lopes de Souza/ UEPB

Orientadora



Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Lindaci Gomes de Souza/ UEPB

Examinadora



Prof.<sup>a</sup> M<sup>o</sup> Severina Irene Tomaz Ferreira/ UEPB

Examinadora

2012

CAMPINA GRANDE – PB  
2012

*Dedico este trabalho ao meu avô, Saul Barbosa (in memoriam), que com toda sua simplicidade tantos valores nos ensinou.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela proteção diária, pelas oportunidades de aprimoramento pessoal e profissional.

À minha família, motivo maior da minha alegria, pelo carinho e incentivo.

À Prof.<sup>a</sup> Moema Amélia, pela disponibilidade em orientar este trabalho.

À Prof.<sup>a</sup> Jordeana Davi, a quem tenho grande admiração. Seu conhecimento e profissionalismo muito contribuíram para o meu interesse pela temática.

À Universidade Estadual da Paraíba juntamente com Coordenação Institucional de Programas Especiais, pela oportunidade e pelas condições oferecidas para a conclusão de mais essa etapa acadêmica.

*Tenhamos, também, sonhos,  
fantasias, canções e poesias.  
Cada desejo de liberdade  
mesmo a revelia da tirania,  
nasce da cepa de nossas pelejas.  
Existem palavras que voam com o vento,  
células da própria história:  
rebeldia, ousadia, resistência...  
Lirismo das revoluções  
que tornaremos usuais e por mais que tardia,  
são esses sentimentos que renovam,  
aquecem, fortalecem, florescem as atitudes  
que farão nossos sonhos coletivos reais...*

*(Andrea Lima – Uma atitude: muitos movimentos...).*

## RESUMO

O texto constitucional de 1988 inovou ao estabelecer o novo pacto federativo, trazendo o princípio da descentralização político-administrativa que redimensiona as relações entre as esferas de governo, bem como a relação Estado-sociedade civil. Aos estados e municípios foram assegurados, no plano legal, autonomia financeira e administrativa possibilitando-os adotar uma agenda própria na gestão das políticas sociais. À sociedade civil foi garantida a participação popular institucionalizada na gestão das políticas públicas caminhando para sua democratização. Entretanto, no atual contexto político-econômico, direcionado pelo ideário neoliberal, evidencia-se a busca do governo federal em concentrar os recursos no âmbito da União, enfraquecendo a autonomia dos estados e, sobretudo, dos municípios, em nome do ajuste fiscal. O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a configuração da Política de Assistência Social na perspectiva da descentralização político-administrativa, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. Embasados numa perspectiva crítico-dialética, buscamos através de pesquisa bibliográfica e documental apreender os aspectos que permeiam o objeto estudado. No âmbito da assistência social destaca-se o crescimento dos recursos destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social, no entanto, cerca de 90% desses recursos são destinados ao Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia. Essa centralização dos recursos ocasiona o esvaziamento dos Fundos Municipais de Assistência Social e, conseqüentemente os serviços socioassistenciais executados nos municípios. Soma-se a isso a dificuldade dos municípios gerarem receitas próprias já que o modelo tributário do país concentra a maior parte da arrecadação de impostos na União. Observa-se ainda, a hipertrofia do Programa Bolsa Família que vem absorvendo boa parte dos recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, resumindo a Política de Assistência Social à transferência de renda. Ademais a relação governo-sociedade civil está distante da proposta constitucional, o que se evidencia é a precariedade dos conselhos que acaba perpetuando a centralização das decisões públicas no âmbito governamental.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Descentralização. Ajuste Fiscal

## ABSTRACT

The Constitution of 1988 broke new ground by establishing a new federal pact, bringing the principle of political and administrative decentralization that rethink relations between spheres of government, as well as the relationship between State and civil society. To states and municipalities have been assured, on the legal, financial and administrative autonomy enabling them to adopt their own agenda in the management of social policies. In the civil society was guaranteed institutionalized popular participation in the management of public policy moving towards its democratization. However, the current political and economic context, directed by neoliberal ideas, highlights the search of the federal government to focus resources within the EU, undermining the autonomy of states and especially the municipalities on behalf of the fiscal adjustment. This paper aims at analyzing the configuration of the Social Policy from the perspective of political and administrative decentralization, since the implementation of the Unified Social Services (ITS) in 2005. Grounded in a critical-dialectical perspective, we seek through literature search and seize documentary aspects that permeate the object studied. Within the social highlight the growth of resources for the National Welfare Fund, however, about 90% of these resources are intended for the Continuous Cash Benefit and Lifetime Monthly Income. This centralization of resources leads to the depletion of the Social Assistance Fund and consequently the services socioassistenciais implemented in the municipalities. Added to this the difficulty of municipalities to generate its own income tax model as the country concentrates most of the collection of taxes in the EU There is also hypertrophy of the Family Grant Program that has absorbed much of the resources of the Ministry Social Development and Hunger Alleviation, summarizing Policy Welfare transfer income. In addition to government-civil society relationship is far from the constitutional proposal, which is evident is the precariousness of advice that ends up perpetuating

**Keywords:** Social Welfare Policy. Decentralization. Fiscal Adjustment

## LISTA DE TABELAS

	Pág.
<b>Tabela 1</b> – Resultado da Seguridade Social após a perda de receitas provocada pela DRU – 2005 a 2010 (em milhões de reais - correntes).....	26
<b>Tabela 2</b> – Orçamento executado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (em milhões de reais – correntes).....	41
<b>Tabela 3</b> – Orçamento do FNAS e seu destino (em milhões de reais).....	43

## LISTA DE SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BM	Banco Mundial
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEME	Central dos Medicamentos
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
Dataprev	Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEF	Fundo de Estabilidade Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Importados
IR	Imposto de Renda
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
PASEP	Programa de Patrimônio do Servidor Público

PBF	Programa Bolsa Família
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SIAFI	Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	12
2	<b>CONTEXTUALIZANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS.....</b>	14
2.1	CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	15
2.1.1	O retorno da ortodoxia liberal.....	18
2.1.2	A Política Social no cenário brasileiro.....	19
2.1.3	A Seguridade Social no Brasil.....	23
2.2	A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	26
3	<b>A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE AJUSTE FISCAL: ensaio teórico-conceitual .....</b>	33
3.1	A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	34
3.2	A ATUAL CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	38
4	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	44
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	46

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno do paradoxo centralização *versus* descentralização/recentralização vem ganhando especial atenção entre os estudiosos das políticas sociais e pesquisadores afins, pois é fator preponderante para a compreensão da gestão das políticas públicas. Tais inquietações emergiram, principalmente, face ao reordenamento político-institucional trazido pela Constituição Federal de 1988. A referida Constituição inova ao estabelecer o novo pacto federativo, trazendo o princípio da descentralização político-administrativa que redimensiona a relação entre as unidades de governo, bem como a relação Estado-sociedade civil. Instituído o novo federalismo, o município torna-se um ente federado, e juntamente com os estados, fortalece, no plano legal, sua capacidade decisória e sua autonomia financeira e administrativa. No âmbito da Política de Assistência Social os princípios da descentralização e da participação social, já preconizados na CF/88 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) foram reafirmados com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005).

Nessa perspectiva, o presente trabalho de conclusão de curso tem como proposta apreender a atual configuração da Política de Assistência Social enfatizando o processo de descentralização no contexto do Sistema Único da Assistência Social.

A relevância deste estudo consiste em elucidar os determinantes políticos e econômicos que explicam o (des)caminho da descentralização no Brasil, os aspectos da política macroeconômica que direcionam as políticas sociais no sentido da descentralização, focalização e descentralização, pressupostos da reforma do Estado, implantada desde os anos 1990, sob orientação neoliberal.

Embasados numa perspectiva crítica, buscamos, por meio de discussão conceitual/teórica, apreender os aspectos históricos, econômicos, sociais, políticos, ideológicos e culturais que permeiam o objeto de estudo.

Para tanto, utilizamos como recursos a pesquisa bibliográfica, abrangendo os referenciais teóricos fundamentais para a compreensão do contexto contemporâneo, a política de assistência social e o seu processo de reordenamento, apontando assim as tendências predominantes desse processo; e a pesquisa documental consultando as legislações pertinentes como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/2003), bem como acessando o site oficial Transparência Pública, da Controladoria Geral da União – CGU.

Este trabalho está estruturado em duas seções. A primeira aborda uma breve contextualização das políticas sociais, trazendo os elementos históricos, políticos e econômicos que determinaram sua formação, expansão e retração, sobretudo no atual contexto neoliberal de desmonte de direitos. Trata, ainda, das questões referentes ao novo pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988, priorizando o princípio da descentralização político-administrativa, que propôs um novo reordenamento na gestão das políticas sociais.

A segunda seção traz um ensaio teórico-conceitual acerca do processo de descentralização da assistência social, e da atual configuração da Política de Assistência Social, a partir da implantação do SUAS, uma vez que a partir de 2005, a Assistência Social passa por uma reorganização normativa, reafirmando o princípio da descentralização, já preconizados na CF/88 e na LOAS/93

E por fim, levantamos nas considerações finais os rebatimentos da política macroeconômica para a execução do princípio da descentralização da política social, sobretudo da Política de Assistência Social, apresentando inúmeros desafios, pois as alterações no marco legal não foram acompanhadas de mudanças na política econômica de recentralização de recursos na esfera federal.



2

## CONTEXTUALIZANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS



## 2.1 Considerações gerais acerca das Políticas Sociais

A história do capitalismo é marcada pela luta de classes, pelo antagonismo que divide a sociedade entre proprietários e trabalhadores. O advento da sociedade capitalista traz como implicações o acirramento das desigualdades e o surgimento da questão social - tendo como traço principal a pauperização. Em meio às contradições e ao choque de interesses dessas duas classes, onde a classe trabalhadora luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida ao passo que a classe dominante busca a redução de custos e ampliação de lucros, tem origem a intervenção do Estado e, conseqüentemente, as políticas sociais.

As políticas sociais surgem como respostas e formas de enfrentamento do Estado às variadas expressões da questão social, aguçadas pela relação de exploração do capital sobre o trabalho (própria do capitalismo). Por expressar os antagonismos de classes, não poderiam ter outro caráter se não ambíguo, já que embora conquistadas através de lutas históricas da classe trabalhadora representam, em contrapartida, um mecanismo de adequação dessa classe aos interesses burgueses, como forma de garantir a acumulação de capital. Sua origem foi condicionada por três elementos, a saber: a ascensão do capitalismo (com a Revolução Industrial), as lutas da classe trabalhadora e o desenvolvimento da intervenção do Estado. Esse processo foi desencadeado inicialmente na Inglaterra, no fim do século XIX, devido ao pioneirismo do país no desenvolvimento do capitalismo e conseqüentemente, uma classe trabalhadora mais organizada e com maior poder reivindicatório. Entretanto, sua generalização só ocorre na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista (meados do século XX).

Embora o surgimento das políticas sociais seja um fenômeno intrínseco ao desenvolvimento da sociedade de mercado, já nas sociedades pré-capitalistas era possível identificar “algumas experiências pontuais de políticas sociais, mas estas objetivavam manter a ordem social e punir a vagabundagem numa perspectiva pontual e repressora” (BRAZ, 2008, p.19).

As experiências de maior expressão foram introduzidas pelas chamadas leis inglesas. O conjunto dessas leis compreendia: Estatuto dos Trabalhadores, de 1349; Estatuto dos Artesãos, de 1563; Leis dos pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662; *Speenhamland Act*,

de 1795; Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834.

Castel (1998 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.48) sinaliza que essas regulamentações:

tinham alguns fundamentos comuns: estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos “oferecidos”.

As legislações promulgadas até 1795 bloqueavam a formação de um mercado livre de trabalho, haja vista, que tinha como função principal fixar a mão-de-obra impedindo sua mobilidade geográfica.

Mas, os tímidos avanços trazidos pela *Speenhamland Act*<sup>1</sup> eram incompatíveis com os interesses da burguesia emergente, sendo substituída pela Lei revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment*), em 1834. Revogada a *Speenhamland* que, apesar do caráter pontual, garantia uma assistência mínima aos trabalhadores, estes passaram a enfrentar ainda mais dificuldades de sobrevivência. Frente ao quadro de extremo pauperismo e de exploração desenfreada desencadeiam-se as lutas de classe.

A partir do embate direto com a burguesia o proletariado vai paulatinamente conquistando melhorias nas legislações trabalhistas, até alcançarem a extensão desses avanços também para o campo político e social.

É importante, antes de adentrarmos na configuração das políticas sociais no contexto do Estado intervencionista, situar o papel do Estado no âmbito do liberalismo.

O período que precede o Estado interventor, caracterizava-se pelo anti-estatismo baseado na doutrina liberal que pregava a livre iniciativa dos agentes econômicos e o livre fluxo dos mecanismos da oferta e da procura, constituindo um mercado auto-regulável que dispensava a intervenção estatal. O Estado durante o

---

<sup>1</sup> A *Speenhamland* se diferenciou das demais leis promulgadas até então por assegurar um rendimento mínimo aos trabalhadores, garantindo-lhes melhores condições de sobrevivência já que, embora de maneira bem restrita, “permitia ao trabalhador ‘negociar’ o valor de sua força de trabalho impondo limites ao mercado de trabalho competitivo que se estabelecia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.49).

liberalismo clássico tinha funções mínimas definidas: a defesa do território nacional, a proteção dos indivíduos de possíveis ofensas dirigidas por outros indivíduos e a construção de obras públicas apenas nos casos em que a iniciativa privada não pudesse promovê-las. Mediante minimização do Estado, pregava-se o individualismo, onde a busca individual por melhores condições de vida tenderia a melhorar o coletivo.

Na ótica liberal as políticas sociais desestimulavam o interesse dos indivíduos pelo trabalho, levando-os ao ócio, o que contribuía para reprodução da miséria. Assim, as políticas sociais restringiam-se apenas aos incapazes de inserir-se no mercado de trabalho por não desfrutarem de boa saúde, o que caracterizava a focalização e o cunho paliativo dessas políticas. O Estado mínimo, repressor e punitivo, do período liberal trazia fortes características de Estado policial.

Os estudos demonstram que o acirramento da questão social e a crise mundial (1929-1932) impulsionaram a mudança da postura adotada pelo Estado. O acirramento da questão social passa a desencadear a luta da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho e por condições mínimas de sobrevivência. A crise mundial demanda a necessidade de intervenção estatal com o intuito de reverter o quadro caótico que se estabeleceu sobre a economia. Soma-se a isso a crescente ameaça do comunismo no leste europeu que também impulsionou a concessão de políticas sociais como forma de conter o movimento operário, e a onda do socialismo. Dessa forma, o Estado passa a intervir nas esferas econômica, baseada no Keynesianismo<sup>2</sup>, e social com base na teoria de Beveridge<sup>3</sup>, com a provisão da proteção social para todos.

Embora o final século XIX tenha sido o marco da política social, foi somente com o advento do *Welfare State*, que emerge mediante crise do modelo liberal clássico, que os trabalhadores passaram a gozar de políticas sociais não mais baseadas na contribuição pretérita, no seguro<sup>4</sup>, mas sob os princípios do direito

---

<sup>2</sup> Trata-se da teoria do economista britânico John Maynard Keynes que defende o aumento real dos gastos públicos, investimentos e consumo privado como solução para estagnar as depressões econômicas.

<sup>3</sup> Economista e reformista social britânico, pregava que o Estado deveria intervir na esfera social com políticas distributivas, não-contratuais, não-contributivas e desmercadorizáveis, desenvolvida sob a forma de benefícios sociais públicos.

<sup>4</sup> Criado pelo Alemão Otto Von Bismarck (1883) – política que garantia, por meio do seguro social, um rendimento ao trabalhador e sua família em situações de interrupção ou perda de capacidade de auferir rendimentos do trabalho. Baseia-se sob contribuição pretérita, ou seja, só tem acesso ao benefício quem contribuiu antecipadamente (Sistema previdenciário contributivo).

como pregava o Plano Beveridgiano posto em prática na Europa logo após a II Grande Guerra.

A tendência de universalização dos direitos sociais no *Welfare State* se deu sob a combinação do modelo keynesiano-fordista com forte intervenção do Estado na economia, aliando o pleno emprego com produção em massa para consumo em massa. O *Welfare State* é uma estratégia do Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade, no entanto, sem alterar a sua natureza. Trata-se de uma resposta a demanda por serviços de segurança sócio-econômica. Determinam sua configuração: o padrão e o nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo. Tal modelo perdurou até a década de 1970, caracterizando esse período como os trinta anos gloriosos do capital. A partir daí começam a retomar idéias liberais, sob a denominação de neoliberalismo.

### **2.1.1 O retorno da ortodoxia liberal**

A origem do neoliberalismo, ideologia que vem balizando as decisões governamentais quase que de forma hegemônica, se deu nas regiões da Europa e América do Norte, devido a própria estrutura do capitalismo, que nessas regiões já encontrava-se consolidado. O precursor dessas novas idéias liberais, que mais tarde ganhariam o mundo, foi Friedrich Hayek, que em seu texto *O Caminho da Servidão*, escrito já em 1944, fez duras críticas à intervenção do Estado no mercado e ao Partido Trabalhista inglês, que ganhava expressiva notoriedade. A princípio, as idéias de Hayek não foram tão disseminadas, pois o capitalismo, sob os moldes do Estado de Bem-Estar, encontrava-se numa fase de prosperidade, indo de encontro ao que ele pregava a respeito dos perigos que esse Estado interventor e a “igualdade” por ele propiciada representavam à liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência.

Entretanto, a crise<sup>5</sup> que interrompeu essa prosperidade capitalista na década de 1970 e todas as repercussões de depressão econômica, propiciou o espaço fértil para que a ideologia neoliberal lançasse seu programa de superação da crise.

O receituário neoliberal consistia em estabilidade monetária, privatização das empresas públicas, redução de gastos sociais, produção de altas taxas de desemprego para criar um exército de reserva e quebrar os sindicatos; além de reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 1995, p. 11).

Essa pauta passa a direcionar as decisões governamentais no mundo, ocasionando a retração de direitos. Com contenção dos gastos públicos há um reordenamento das políticas sociais que tornam-se focalizadas, compensatórias e mercadorizáveis. Assim, o Estado interventor e afiançador de direitos, cede lugar a um Estado voltado prioritariamente para o capital.

### **2.1.2 A Política Social no cenário brasileiro**

O período de introdução das políticas sociais no Brasil não acompanhou o momento histórico dos países capitalistas centrais. Esse atraso se justifica pela extinção tardia do trabalho escravo que, no Brasil, perdurou até o final do século XIX, e pelas particularidades do nosso processo de industrialização, o que dificultou o surgimento de uma classe de trabalhadores organizada – fator preponderante para a conformação das políticas sociais.

O desenvolvimento do Estado interventivo no Brasil tem início no Governo Vargas (1930-1945), que pode ser considerado o período de introdução das políticas sociais no Brasil. A partir daí, o país começa a dar sinais de interesse em regulamentar o trabalho e enfrentar a questão social, até então encarada como questão de polícia.

Através da regulamentação do trabalho Vargas buscava a adesão e cooperação da classe trabalhadora, objetivando substituir a luta de classes pela colaboração de classes. A intervenção estatal tinha forte caráter fragmentado e corporativo, isso porque inicialmente, orientada pela lógica do seguro social bismarkiano, garantia direitos apenas a algumas categorias de trabalhadores

---

<sup>5</sup> A crise do modelo econômico vigente desde o fim da II Guerra Mundial combinou baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, lançando o mundo capitalista avançado em uma longa e profunda recessão.

reconhecidas pelo Ministério do Trabalho (criado em 1930), distanciando-se da perspectiva de universalização de direitos.

Em 1932, é criada a Carteira de Trabalho, passando a ser considerada documento de cidadania. Só os que possuíam emprego registrado tinha acesso a direitos, sendo considerados pré-cidadãos os que encontravam-se fora do mundo legalizado do trabalho, consolidando o que Santos (1987) denominou de “cidadania regulada”, entendida como cidadania “cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, definido por uma norma legal (SANTOS, 1987, apud DANTAS, 2008).

Em 1933, fundam-se os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), desdobramento das já existentes Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), criadas pela Lei Eloy Chaves, em 1923, para algumas categorias de trabalhadores, como ferroviários e marítimos. Essa lei é considerada a base para implantação da política social no Brasil.

É também da década de 1930, as primeiras investidas do Estado na área da saúde com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1941 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), onde prevaleciam os maus-tratos aos jovens pobres e delinquentes. No ano seguinte o Estado passa a intervir na área da assistência social por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada com o intuito inicial de prestar assistência à família dos pracinhas envolvidos na II Guerra Mundial.

A Constituinte de 1937 reafirma a necessidade do governo reconhecer as demais categorias de trabalhadores, o que ocorre com a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, onde o governo sela o modelo corporativista e fragmentado no reconhecimento dos direitos sociais no Brasil.

Com a saída de Vargas do poder, tem início uma disputa partidária pelo governo, ocasionando certa instabilidade para política brasileira e conseqüentemente, a paralisação no avanço das políticas sociais. Dessa forma, no período entre 1946-1964 a expansão das políticas sociais foi lenta, marcada apenas por alguns aperfeiçoamentos institucionais, voltando a expandir no pós-1964.

O período subseqüente (1964-1980), já sob regime militar, é marcado por sucessivos avanços no campo social. A previdência passou a cobrir mais riscos e abarcar um número maior de categorias de trabalhadores, como os trabalhadores rurais, através do Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural

(FUNRURAL), em 1971. Essa cobertura alcançou também os empregados domésticos e autônomos (1973) e os ambulantes (1978). Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social englobando a LBA, A Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (que havia sido criado em 1965), a Central dos Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social (Dataprev), que mais tarde originaria o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS). Ainda em 1974 é instituída, com a Lei nº 6.179 de 11 de dezembro, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), benefício no valor de meio salário mínimo destinado para os idosos pobres, acima de 70 anos, e para os inválidos que tivessem contribuído ao menos um ano com a previdência.

Houve um incentivo a política nacional de habitação por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), combinou-se a essa política a criação de fundos de indenização aos trabalhadores, que constituíram mecanismos de poupança forçada para o financiamento da política habitacional por meio de fundos patrimoniais como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Apesar da notável expansão das políticas sociais no período de modernização conservadora implantado pelos governos militares, não se pode fazer um balanço positivo, pois as políticas sociais expandiram-se de forma seletiva e sua disseminação se deu em detrimento dos direitos civis e políticos dos indivíduos.

Os significativos progressos na legislação social durante os governos autoritários representaram a busca pela legitimação, onde por meio dos avanços no campo social buscavam a adesão da sociedade ao governo. Dessa forma, as expressões da questão social eram enfrentadas com uma mistura de repressão e assistência.

Com a destituição lenta e gradual do regime militar emerge no Brasil a efervescência dos movimentos populares. Se a década de 1980 representa um retrocesso do ponto de vista econômico, é considerada um divisor de águas no campo social e político.

É em meio às lutas pela redemocratização, pela ampliação e o reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais, que é aprovada a Constituição Federal de 1988. Com aprovação desta legislação, a sociedade brasileira conquistou espaços e direitos balizados pelos princípios da democracia, justiça e equidade sociais. Dentre os avanços constitucionais destaca-se o capítulo da seguridade

social que instituiu um amplo sistema de proteção social englobando as políticas de saúde, previdência e assistência social.

É relevante destacar que, a promulgação da Constituinte se deu em meio a um contexto de enfraquecimento do movimento trabalhista a nível internacional, de redução do Estado para o social, de desregulamentação financeira, desemprego, privatizações, enfim, em um momento onde o programa neoliberal se globalizava.

Assim, muitas dessas conquistas acabaram interceptadas pelo programa de orientação neoliberal, a contrarreforma<sup>6</sup>, que vem marcando a política econômica e social adotada pelos governos brasileiros, desde a década de 1990, corroendo os princípios constitucionais.

Essa política de desmonte de direitos não pode ser vislumbrada apenas no plano nacional, pois as políticas públicas e fiscais são condicionadas pelos determinantes estruturais do funcionamento do capitalismo a nível mundial, sob o domínio da esfera financeira. A adesão dos governos brasileiros ao reordenamento no campo econômico, político e social, ditado pelos organismos internacionais, dá início o processo de contrarreforma do Estado - aqui entendido como o desmonte dos direitos garantidos pelas reformas impressas na CF/88, ocasionando um novo direcionamento para as políticas sociais.

Com cortes nos gastos públicos para produção do *superávit*<sup>7</sup> primário as políticas sociais passam a assumir com veemência características como a focalização e seletividade. Ademais, o forte apelo à solidariedade individual e voluntária, vem desresponsabilizando o Estado e despolitizando as relações sociais, deslocando a questão social - merecedora da atenção e intervenção estatal, da ótica dos direitos e inserindo-a no plano da filantropia, prova disso é a expansão das ações da sociedade civil.

---

<sup>6</sup> O termo reforma está ligado à idéia reformista de cunho social-democrata, às pressões do movimento dos trabalhadores que resultaram nas reformas dos anos de ouro (*Welfare State*). Neste sentido, o termo contra-reforma é considerado mais apropriado para designar as mudanças operadas no Brasil a partir da década de 1990, que representa a perda de direitos para os trabalhadores.

<sup>7</sup> O resultado primário é a diferença, podendo ser positiva ou negativa, entre as receitas não-financeiras arrecadadas no exercício fiscal e as despesas não-financeiras arrecadadas no mesmo período. As receitas não financeiras incluem, principalmente, os tributos, as contribuições sociais e econômicas, as receitas diretamente arrecadadas por órgãos e entidades da administração indireta, as receitas patrimoniais, etc. As despesas não financeiras referem-se ao conjunto de gastos com pessoal, previdência, políticas sociais, manutenção da máquina administrativa e investimentos. Se a diferença for positiva ocorre um *superávit* primário, se negativa, haverá um *déficit* primário (Boschetti; Salvador, 2006, p. 26).

### 2.1.3 A Seguridade Social no Brasil

A carta constitucional de 1988 define a seguridade social como um tripé que passa a assegurar um conjunto de direitos relativos à saúde, a previdência social e a assistência social, tendo como perspectiva promover a proteção social baseada na universalidade de direitos e na cidadania. Com o advento desta legislação o conceito de seguridade social consolidou-se através de um orçamento próprio para assegurar e financiar as três políticas que a compõem, rompendo, em parte, com o caráter contratual/contributivo e avançando rumo à universalização dos direitos sociais, posto que, enquanto sistema de proteção social destina-se a garantir direitos e construir cidadania.

A seguridade social se estrutura sobre dois eixos: o modelo bismarkiano, que direciona a política previdenciária; e o modelo beveridgiano - lógica que orienta as políticas de saúde e assistência social. Esse sistema deveria integrar de forma unificada as ações das três políticas que o compõe. No entanto, o que se vivencia é a execução de forma focalizada e desarticulada dessas políticas. Como destaca Pereira (1998, p. 66): “do ponto de vista funcional, as três áreas da Seguridade, no esquema brasileiro, não foram unificadas e nem organizadas de forma concertada. Cada área funciona isoladamente e, até mesmo, de forma concorrente com as demais”, conforme inscrição jurídico-institucional cada política passou a ser organizada de forma diferenciada, separadamente, cada uma em seu ministério.

O Art. 194 da CF/88 estabelece que compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos seguintes princípios: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação e no custeio; f) diversidade das bases de financiamento; e g) caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Já no Art. 195 são detalhadas as fontes de financiamento com a participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; mediante contribuições sociais:

a) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física ou que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro;

b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concebidas pelo regime geral de previdência social, de que trata o artigo 201;

c) sobre a receita de concursos de prognósticos;

d) do importador de bens e serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

Ainda no artigo 194, está posto que em todas as esferas de governo as contribuições sociais devem ser acrescidas de parte do orçamento fiscal (composto mediante arrecadação de impostos), para o financiamento da seguridade social. Podemos considerar como “letra morta” dentre os preceitos constitucionais é a exclusividade do uso do orçamento da seguridade social para as três políticas que o compõem, já que o inverso ocorre, onde parte deste orçamento é desviado para outros propósitos.

A CF/88 estabelece ainda o processo de descentralização político-administrativo. Visando romper com o exacerbado centralismo no âmbito federal, o processo de descentralização direciona responsabilidades as três esferas de governo, com participação nas decisões sobre investimentos em políticas públicas. Para isso, o governo federal deve(ria) descentralizar as ações e os recursos financeiros aferindo responsabilidades e autonomia para estados e municípios.

No entanto, efetivamente essa descentralização vem sendo esvaziada devido a forte centralização dos recursos no âmbito da União. Para tal, o Governo Federal vem utilizando estratégias de retirada de parte do orçamento público. Inicialmente essa desvinculação se dava através do Fundo Social de Emergência (FSE), criado em 1994, vindo a ser substituído, em 1996, pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) que vigorou até 1999. Atualmente a retirada de recursos vem sendo garantida por meio do mecanismo denominado de Desvinculação de Receitas da União<sup>8</sup> (DRU).

---

<sup>8</sup> - A DRU apresenta algumas modificações em relação ao FSE, pois ela não afeta a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito federal e Municípios, nem a das aplicações em programa de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também não estão sujeitas à DRU: as contribuições sociais do empregador incidente sobre a folha de salários; as

Esta medida legal, criada em 1999 e instituída para fins fiscais, desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições da União para outras finalidades, de acordo com as conveniências políticas, descumprindo a legislação constitucional e representando um grande golpe às políticas sociais, pois este mecanismo desvia um quinto dos recursos da seguridade social para o pagamento de juros, beneficiando o mercado. Tal medida, embora lícita, uma vez que foi aprovada pelo Congresso e pelo Senado, contraria flagrantemente o que determina a Constituição acerca da utilização dos recursos advindos das fontes de custeio da seguridade, que só poderiam ser mobilizados para seus fins (BEHRING, 2003, p. 273).

Segundo cálculos da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2010), a DRU retirou do orçamento da seguridade e transferiu para o mercado, de 2005 a 2010, o equivalente a R\$ 228 bilhões, notificando claramente a posição do governo em atender as rentabilidades econômicas em detrimento das necessidades sociais. Ao desvincular recursos desse orçamento visando produzir *superávit* primário para pagamento da dívida pública (interna e externa) o governo acaba por desconsiderar as políticas que compõem a seguridade social, deturpando a finalidade principal desse orçamento. A Tabela 1, abaixo, mostra a relação receita/despesa do montante da seguridade social antes e depois da DRU no período de 2005 a 2010.

**Tabela 1 – Resultado da Seguridade Social após a perda de receitas provocada pela DRU – 2005 a 2010 (em milhões de reais - correntes)**

Receitas e Despesas antes e depois da DRU	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita total antes da DRU (1)	278,1	303,0	347,2	364,9	392,2	458,6
Receitas desviadas pela DRU (2)	32,1	33,9	38,8	39,0	38,7	45,8
Receita total após a DRU (1-2) (a)	245,9	269,1	308,4	325,8	353,5	413,0

Fonte: Tabela elaborada com base em dados ANFIP (2010).

OBS: A DRU não incide sobre os recursos do Fundo de Pobreza e das contribuições previdenciárias.

Constata-se que a DRU caracteriza-se como um recurso perverso, que suga elevadas quantias que deveriam ser investidas em políticas públicas visando o atendimento aos direitos sociais conquistados através de lutas históricas, constituindo-se assim, como o principal vilão da seguridade social.

---

contribuições dos trabalhadores e dos demais segurados da previdência social (Boschetti e Salvador, 2006, p.30).

A postura adotada pelos governos brasileiros, desde a década de 1990, vem seguindo minuciosamente o receituário dos organismos financeiros internacionais, transferindo elevadas quantias de recursos da seguridade para o mercado, implicando na redução significativa da capacidade de implantação de políticas econômicas e sociais, haja vista, o crescente comprometimento das receitas com o pagamento de juros e demais serviços da dívida pública.

Quanto aos recursos tributários da União, houve um “encurtamento do espaço de financiamento fiscal, sobretudo na área da tributação” (SOARES, 2001, p. 217). A retração dos recursos tributários deve-se a renúncia da arrecadação, através de isenções e abatimentos, em um contexto em que o patrimônio e a renda ficam quase ilesos de tributação, enquanto que o trabalho é duramente penalizado com uma das maiores cargas tributárias do mundo.

Através de uma tributação regressiva, baseada no imposto indireto, a população mais atingida no cenário brasileiro são os trabalhadores, pois mais da metade da carga tributaria incide sobre os bens destinados principalmente ao consumo, enquanto que a tributação sobre a renda é de apenas 25%. Desta forma, é notório que o Estado brasileiro é financiado pela classe de menor poder aquisitivo, sendo esta responsável por 61% das receitas arrecadadas pela União, o que contribui para a manutenção da concentração de renda no país (SALVADOR, 2007, p. 82). Embora mais onerados, os trabalhadores não vêem o retorno dos impostos pagos na acessibilidade à políticas públicas de qualidade, ao contrário, essa pesada carga tributária vem sendo em grande parte utilizada para fomentar o pagamento de juros e amortização da dívida.

É a partir destes determinantes que iremos analisar a atual organização federativa do Brasil, particularizando o princípio da descentralização político-administrativa para dar margem à compreensão da gestão da Política de Assistência Social.

## **2.2 A organização federativa brasileira e a descentralização das políticas sociais**

A gestão das políticas sociais e as ações governamentais como um todo, são conduzidas pela forma como o Estado se organiza do ponto de vista político-administrativo. Assim, entender a organização e gestão das políticas sociais requer a compreensão da atual organização federativa do Brasil.

A história brasileira é marcada pelo predomínio da estrutura centralizadora do Estado, herança do período colonial, onde a centralização do poder e das decisões na administração pública anulava a participação política da sociedade civil.

Ao longo da história da república contemporânea o Estado passou por três principais reformas, nas quais foram reordenadas, com maior ou menor intensidade, as dimensões políticas, econômicas, institucionais, jurídicas e culturais. A primeira delas corresponde à estruturação do chamado Estado-desenvolvimentista, iniciada no governo Getúlio Vargas, período caracterizado pela maximização do papel do Estado na economia, com forte centralização das ações no âmbito federal.

O Estado passa por nova reforma com a instauração do regime militar em 1964, quando a centralização se solidifica e passa a ser política, administrativa e financeira.

E por fim, a reforma mais recente, iniciada com a Constituição Federal de 1988 que, como visto no capítulo anterior, trouxe inovações e avanços, sobretudo no campo dos direitos sociais.

Dentre as inovações trazidas pela referida Constituição está o novo pacto federativo, estabelecendo o princípio da descentralização político-administrativa, objetivando o fortalecimento dos estados e municípios, tendência já predominante em outros países.

Na década de 1970, o debate acerca da descentralização ganha impulso em muitos países europeus. Mas, segundo Stein (1997), tomando como referência Tobar (1991), essa discussão não é tão recente e remonta ao pensamento de autores clássicos como Montesquieu e Tocqueville<sup>9</sup>.

Assim, o fator considerado como pano de fundo para a reforma institucional direcionada para descentralização nos países europeus foi a crise do Estado Moderno conformada, segundo economistas, pela crise fiscal, *déficit* público, esgotamento do modelo interventivo e burocratizado do Estado, o que ocasionou uma crise de governabilidade<sup>10</sup>. Daí a necessidade de mudanças na organização e nas funções do Estado que caminharam no sentido da divisão de poder e no fortalecimento da esfera local. Para Stein (1997), embora o quadro econômico tenha

---

<sup>9</sup> Montesquieu, no *Espírito das leis*, identificava uma concepção pioneira da redistribuição do poder como mecanismo do controle social. Já Tocqueville, em *Da democracia na América*, relacionava o desenvolvimento da democracia moderna e o fortalecimento dos poderes locais. Grande parte dos autores relacionam a recente ampliação do debate à crise do Estado de Bem-Estar.

<sup>10</sup> Sobre o tema ver DINIZ e AZEVEDO (1997).

impulsionado mudanças na organização do Estado, no contexto latino-americano a questão está estreitamente relacionada à luta pela reconquista da democracia.

A descentralização, ainda que devesse contribuir para a liberação dos atores econômicos da tutela do Estado e para a retomada da acumulação (pensamento defendido por economistas de diferentes posicionamentos), foi como condição de democracia que se estabeleceu como consenso e justificou a necessidade de sua implantação na América Latina (STEIN, 1997, p. 56).

O debate acerca da descentralização no Brasil se intensificou na década de 1980, em meio à efervescência dos movimentos sociais cujas lutas pautavam-se em uma maior democratização, dada a insatisfação com o modelo centralizador e autoritário até então vigente. Já no final dos anos 70, podem ser identificadas transformações político-institucionais direcionadas para a abertura do espaço público.

A partir dos anos 80, várias forças democráticas empenharam-se na luta pelo reordenamento das políticas públicas, passando a discutir e intervir no processo de construção da nova Constituição. Os debates apontavam para a formulação de uma proposta de política social universalista em detrimento do padrão conservador até então vigente.

O caráter democrático da CF/88 pôde ser vislumbrado desde sua formulação, que envolveu diversos segmentos da sociedade, até os seus dispositivos que indicaram o caminho para a descentralização da gestão das políticas públicas.

A referida Constituição, em seu Art. 18, instituiu o novo federalismo, tornando o município um ente federado que, juntamente com estados, fortalece sua capacidade decisória e sua autonomia financeira e administrativa, o que caminha para uma revisão da tradicional estrutura centralizadora do Estado via fortalecimento da esfera local, inovando a relação entre as unidades de governo, bem como a relação governo-sociedade civil.

Esta descentralização implica a transferência de autoridade e poder decisório, até então centrados na União, para as unidades subnacionais, caracterizando o chamado federalismo cooperativo. Segundo Almeida (1996, *apud* STEIN, 2000, p.73) “esse tipo de federalismo admite a intervenção do poder federal, mas pressupõe formas de ação conjunta entre as diferentes esferas de governo, as quais guardam, por sua vez, autonomia decisória e capacidade própria de financiamento”.

Comumente o termo descentralização tem seu significado equiparado à democratização, isso porque pode representar também o exercício do controle social, maior equidade e justiça sociais.

Embora haja certa discrepância entre o significado do termo descentralização, é importante destacar que esta ocorre nos casos em que são aferidas capacidade financeira e administrativa para que os estados e municípios possam arcar com as responsabilidades que lhes foram atribuídas. Mera transferência de encargos representa apenas desconcentração executiva, condição necessária, mas não suficiente para que se efetive a descentralização, para tal a desconcentração deve ser acrescida de autonomia e democracia.

Dentre as diferentes concepções acerca do tema, há a de viés neoliberal, onde a distribuição de responsabilidades, proposta pela descentralização, é usada para promover a minimização do Estado. Sob essa ótica, a transferência de atribuições para as unidades subnacionais, para a sociedade civil e via privatização dos setores públicos, adquire forma de isenção estatal e de redução dos gastos públicos. Segundo STEIN (1997, p. 88):

o que se verifica na concepção de descentralização como estratégia do gasto público é que esta passa a ser um importante instrumento que objetiva precipuamente atenuar a situação fiscal e financeira do Estado, às expensas do atendimento efetivo às necessidades sociais.

Esta estratégia tem sido utilizada para reverter a já mencionada crise do Estado Moderno. Ainda a este respeito, Stein elucida:

a valorização da focalização do gasto público desencadeada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), tem sido recorrente na América Latina como forma de solucionar a crise fiscal do Estado, de concentrar o gasto público nos grupos mais vulneráveis, de restringir a ação do Estado na provisão de bens e serviços sociais universais e de privatizar as políticas sociais (STEIN, 1997, p. 22).

Com esse direcionamento os processos descentralizantes tornam-se compatíveis com a proposta de “Estado-mínimo”, defendida arduamente pelos neoliberais, que se contrapõe a perspectiva de universalização dos direitos sociais.

Mas, a descentralização defendida no plano legal, implica “a existência de um pluralismo na provisão de bens e serviços sociais no qual o papel do Estado, ao lado

do mercado e da sociedade, não seja minimizado em seu dever de garantir direitos de cidadania” (STEIN, 2000, p. 76).

Assim, à União cabe o papel de coordenar e garantir condições administrativas e financeiras para que os demais entes possam cumprir com suas funções. Essa descentralização deve perpassar as esferas de governo estendendo-se à sociedade civil, não no sentido de que esta cumpra o papel do governo, assumindo suas responsabilidades, mas que participe da formulação e do controle das políticas sociais direcionando-as no sentido de promover justiça e equidade sociais.

A descentralização, enquanto remanejamento de atribuições e autonomia decisória oportuniza a municipalização. Segundo Jovchelovith (1998, p. 40):

Municipalizar significa uma articulação entre as forças do município como um todo para a prestação de serviços, cujos co-responsáveis seriam a Prefeitura e organizações da sociedade civil. A municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos à população, e não apenas repassar encargos para as Prefeituras.

A municipalização significa, portanto, aproximar as soluções das demandas, integrando poder local e comunidade na proposição e efetivação de medidas consoantes com a realidade municipal. Dessa forma, não pode ser confundida com prefeiturização, sendo esta entendida como simples transferência de responsabilidades para o Prefeito e sua equipe de assessores. A municipalização é um conceito mais amplo, por envolver os munícipes implica maior democracia, maior participação e conseqüentemente maior eficácia das medidas.

Visando viabilizar a participação popular institucionalizada a CF/88 estabeleceu a criação de Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais nos diversos setores de ação governamental – como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, entre outros – estes Conselhos devem ter composição paritária entre membros do governo e da sociedade civil. Essas instâncias possibilitam o exercício do controle social, viabilizando a democratização da gestão pública, que permite à sociedade organizada intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado para definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação.

Outro aspecto fundamental para a efetivação da descentralização é a autonomia financeira dos estados e municípios. Para assegurar essa autonomia, foi proposta a Reforma Tributária, que possibilitou uma distribuição mais justa, leia-se

menos desigual, dos recursos arrecadados mediante impostos. Ocorreram transformações e fortalecimento no âmbito da capacidade tributária própria dos governos estaduais e municipais. O Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), por exemplo, absorveu cinco antigos impostos federais, além de ter suas alíquotas flexibilizadas e sua administração delegada aos próprios Estados. No tocante aos municípios, estes passaram a ter uma maior participação, com um aumento de 23,5% nos percentuais de partilha sobre o Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (DAVI et al, 2008).

Essa partilha ocorre automaticamente, fundo-a-fundo. Para tal foram instituídos Fundos de Participação dos Estados e Municípios que passaram a receber de forma automática a parte que lhe é devida do bolo tributário. Essa inovação na gestão financeira representa um avanço, haja vista que possibilitou a ruptura, embora que de forma parcial, com o mecanismo de convênio que por não ser regular e automático acabava pautando-se em relações político-partidárias, de alianças governamentais clientelistas.

No entanto, na prática esses avanços no plano jurídico-tributário não vem sendo efetivados, uma vez que 68% da carga tributária ainda está concentrada na União, cabendo 28% aos Estados e apenas 4% aos municípios. Após as transferências constitucionais, por meio dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios e Fundos Setoriais (Fundo Nacional de Saúde, de Assistência Social, de Educação, entre outros), essa distribuição melhora um pouco, mas ainda assim, 60% da receita tributária permanece extremamente concentrada no âmbito do governo federal (DAVI et al, 2008).

Esse quadro é determinado por pressões da política macroeconômica que, direcionada pelo receituário neoliberal, busca invariavelmente uma estabilidade fiscal através da recentralização das receitas no âmbito federal. Essa busca é latente nas propostas de reforma tributária que tendem a agravar a esse quadro, como a criação/elevação da alíquota das contribuições sociais.

Dentre os motivos do acelerado aumento das contribuições sociais na Carga Tributária Brasileira, ressalta-se o fato das mesmas não serem partilhadas com Estados e municípios, figurando uma estratégia do governo que amplia a concentração das receitas no âmbito da União, produzindo excedente monetário mesmo em tempos de recessão (DAVI et al, 2008).

Por não possuir percentual fixo de repasse para Estados e municípios, o aumento das alíquotas sobre as contribuições sociais representa mais uma

estratégia de recentralização das receitas. É importante destacar ainda que, como preconizado na CF/88, essa é uma das principais fontes que compõem o orçamento da seguridade social, que deve(ria) ser utilizado integralmente para financiar as políticas de saúde, assistência e previdência social, no entanto, para produzir *superávit* primário o governo vem, por meio das estratégias de desvinculação de recursos (atualmente denominada DRU), desfalcando esse orçamento, o que tem implicado cortes e desativação de programas sociais, assunto abordado no item anterior desta monografia.

Ao concentrar os recursos na esfera federal, o governo acaba limitando a capacidade dos Estados e municípios de implementarem políticas públicas.

Assim, os recursos destinados a estados e municípios estão muito aquém das reais necessidades destes entes, sobretudo na esfera local, onde o quadro administrativo se agrava para os municípios de menor porte demográfico por possuírem uma base de arrecadação que não permite financiar as ações para garantir melhoria nas condições de vida da população. O descompasso entre recursos e encargos acaba por desvirtuar o conceito de descentralização. A esfera municipal não está preparada para fazer face às responsabilidades ampliadas pela CF/88, cabendo aos municípios:

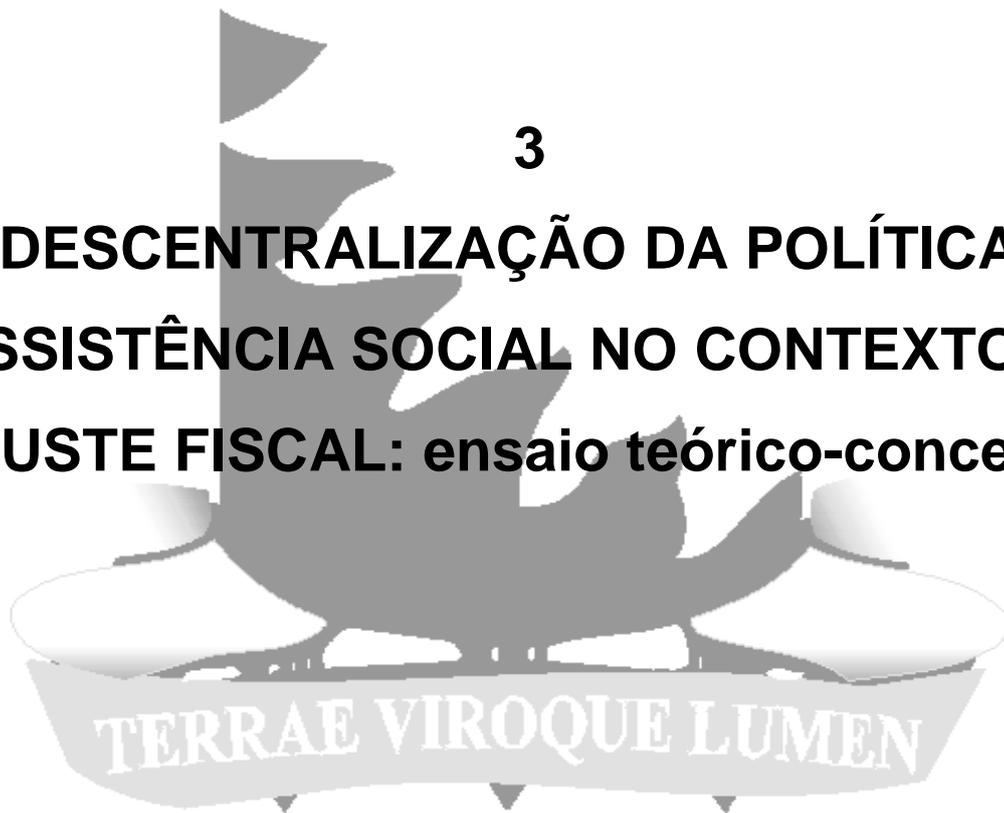
um poder supletivo que se encarrega da ambulância, da creche, do transporte escolar, do poste de luz, mas ainda sem espaço para gerir as políticas públicas que resistem a ser municipalizadas (JOVCHELOVITCH, 1998, p.36).

Feitas essas considerações acerca de como vem se efetivando a descentralização político-administrativa no país, entraremos a partir do capítulo seguinte nos rebatimentos desse processo para a execução da Política de Assistência Social.



3

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE  
AJUSTE FISCAL: ensaio teórico-conceitual**



### 3.1 A descentralização na Política de Assistência Social

A assistência social tem sua origem arraigada a práticas clientelistas e assistencialistas, onde predominavam a benemerência e a filantropia no trato da pobreza. O dever humanitário e moral, apregoado pelo capitalismo, designava os serviços assistencialistas voltados ao contingente merecedor de “misericórdia”. Esses traços remetem as primeiras legislações surgidas na Inglaterra, às chamadas leis inglesas, dentre elas as Leis dos Pobres que prestavam um tipo de assistência, justificada através do dever moral e cristão, aos incapazes para o trabalho.

No Brasil a assistência social adquiriu certa centralidade com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Coordenada pela primeira dama Darci Vargas, essa instituição trazia como características principais a tutela e o favor na relação Estado-sociedade. Posteriormente, a LBA consolida-se como instituição articuladora da assistência social no Brasil, mas conservando a visão da ajuda humanitária na prestação das ações assistencialistas. Concepção superada, no plano legal, pelo reconhecimento da assistência social enquanto política pública, dever do Estado, ingressando no rol dos direitos com após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Apesar dos avanços trazidos pela Constituição, com a instauração de um sistema de proteção social no qual a assistência social é política integrante do tripé da seguridade social, foi só com a Lei Orgânica da Assistência Social<sup>11</sup> (LOAS), nº 8.742 de dezembro de 1993, que foram definidos os princípios, as diretrizes, a gestão e o financiamento da assistência (MARANHÃO, MOTA e SITCOVSK, 2006), preconizando a ruptura com o clientelismo e o assistencialismo. Isso tem possibilitado avanços significativos, mesmo posto em uma conjuntura adversa (neoliberal) à garantia dos direitos sociais como política pública. O papel de legitimar essas conquistas passa a ser responsabilidade tanto da União, quanto dos estados e municípios.

Dentre os princípios propostos para o reordenamento da Política de Assistência Social merecem destaque a descentralização e participação. A concretização de tais princípios possibilita uma maior democratização da política, haja vista que

---

<sup>11</sup> O projeto inicial da LOAS foi vetado pelo presidente Collor em 1990, já sob o intento neoliberal, tendo sido aprovado apenas em 1993, mediante algumas alterações no seu texto original.

[...] esse Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social proposto e em vias de instituição rege-se por dois princípios fundamentais: descentralização político-institucional e participação da sociedade na elaboração e no controle da Política de Assistência Social (BOSCHETTI, 2003, p.120).

Nessa direção, isso possibilita(ria) tanto uma inovação na relação entre as esferas de governo como também na relação entre Estado e sociedade civil. Ao descentralizar as ações na área da assistência social, estas, por serem elaboradas de forma compatível com as necessidades locais, tornam-se mais eficazes. Esse processo facilita também o controle social, já que a população, estando mais próxima da gestão, pode participar ativamente da formulação das políticas.

Em conformidade com o princípio descentralizador, a LOAS define as atribuições incumbidas a cada esfera de governo. Apresentaremos de forma sucinta essas atribuições.

No âmbito da União, suas competências referem-se a responder pela concessão dos benefícios de prestação continuada; apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza no âmbito federal; atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência (BRASIL, 1993).

Na esfera do Estado as competências envolvem, destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral; apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza no âmbito regional ou local; atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; estimular técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado (BRASIL, 1993).

No âmbito municipal as ações operacionais de sua competência envolvem, destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral; efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; atender às ações assistenciais de caráter de emergência; prestar serviços assistenciais – explicitadas ainda na LOAS (Art. 23) como atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as

necessidades básicas, observem aos objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei (BRASIL, 1993).

Partindo dessa divisão de responsabilidades e tendo em mente as dificuldades que os Estados e municípios enfrentam para arcar com seus encargos, devido à (re)centralização de recursos na União, constata-se que na área da assistência a situação não difere. Cabe ao município atender as demandas que se apresentam por meio da prestação de serviços socioassistenciais, no entanto os recursos, na maioria dos municípios são insuficientes. A União, apesar de garantir a alocação de recursos, a maior parte destes são destinados a ações planejadas no âmbito federal o que impossibilita os gestores de atender as especificidades do seu município. Ademais, o assistencialismo, historicamente arraigado a essa política, ainda encontra suporte em ações descontinuadas e fragmentadas, que habitualmente tem sido priorizadas pelos governos em detrimento da efetivação de políticas de caráter continuado e sistemático.

No período que compreende a aprovação da LOAS (1993) até o ano de 2003, quando foi aprovado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Política de Assistência Social passou por várias tentativas de normatizar os princípios da LOAS, inclusive o da descentralização, por meio de alguns instrumentos legais como: a Norma Operacional Básica de 1997 e a Norma Operacional Básica de 1998. A primeira normativa, NOB/1997, conceituou o sistema descentralizado e participativo estabelecendo condições para garantir sua eficácia, explicitando uma condição norteadora da descentralização da assistência social. A NOB/98 ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Ambas as normativas expressam a busca pela democratização da Política de Assistência Social por meio da descentralização e participação na sua gestão.

As dificuldades para efetivar os preceitos da LOAS, no contexto de resistência<sup>12</sup> aos avanços no marco legal, demandou a criação do Sistema Único de

---

<sup>12</sup> O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) buscava preservar o equilíbrio monetário, ao passo que procurava manter o caráter assistencialista da Política de Assistência Social. Seu governo foi marcado por medidas provisórias que tinham como prerrogativas desmontar os direitos sociais conquistados. No campo da assistência social merecem destaque as medidas provisórias que ampliaram o período de realização das Conferências Nacionais de 2 para 4 anos (MP nº 1.473-30 de

Assistência Social - SUAS. A implantação desse sistema, aprovado em 2003 por ocasião da IV Conferência Nacional de Assistência Social, representa uma estratégia de reorganização e reestruturação da Política de Assistência Social.

Recuperando as diretrizes e materializando o conteúdo da LOAS/93, o SUAS traz avanços para a assistência, tais como: o reconhecimento da necessidade de ruptura com práticas até então existentes na execução dessa política, trazendo como um dos princípios organizativos a substituição do paradigma assistencialista. Define a transferência de recursos financeiros fundo a fundo partilhando os recursos do Governo Federal para os entes subnacionais, acabando com a modalidade de convênio, bem como inova com a elaboração de uma Política de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH/2006), ao reconhecer a necessidade de conhecimento da realidade a partir de indicadores sociais. Nesse sentido, redefine o papel das três esferas de governo na gestão, formulação, financiamento e execução dessa política, entre outras inovações.

A gestão do SUAS se estrutura sob os seguintes eixos: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular/cidadão usuário; qualificação de recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. Estes eixos possibilitam a normatização e padronização dos serviços prestados. Alguns já preconizados pela CF/88 e pela LOAS foram finalmente materializados nesse sistema.

É necessário destacar que o mecanismo de financiamento da assistência social, já a partir da LOAS, passa a ser materializado pelos Fundos de Assistência Social. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi regulamentado pelo Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, passando a vigorar no ano subsequente. Trata-se da instância, no âmbito federal, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações socioassistenciais previstas na LOAS. Nos níveis estadual e municipal foram instituídos Fundos Estaduais (FEAS) e

---

15/04/1997) e a que altera a concepção de família para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (MP nº 1.437-34 de 08/08/1997), ambas convertidas na Lei nº 9.720 de 30/11/1998 (BOSCHETTI, 2003).

Municipais (FMAS) de Assistência Social, respectivamente, onde deveriam ser alocados todos os recursos da Política de Assistência Social, sejam os recursos transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, do orçamento próprio da prefeitura, entre outros. A gestão financeira com o mecanismo de transferência de recursos fundo a fundo representa um avanço incontestável no financiamento da Política de Assistência Social por está em consonância com os critérios de transparência, descentralização político-administrativa e controle social da execução financeira da assistência social. No entanto, os recursos aplicados na Política de Assistência Social ainda encontram resistência para serem alocados em sua totalidade nestes Fundos.

Embora significativos os avanços gerenciais evidenciados com a implantação do SUAS, a assistência social depara-se com inúmeros desafios para a concretização e consolidação das propostas trazidas por esse sistema.

Buscaremos, a partir de então, a compreensão desses limites que vem desviando a Política de Assistência Social da efetivação dos preceitos legais.

### **3.2 A atual configuração da Política de Assistência Social**

Para superar antigas características imbuídas historicamente à assistência social faz-se necessário partir do pressuposto da assistência social como direito social o que implica a formulação de políticas de caráter preventivo, capazes de combater o assistencialismo que eterniza a exclusão social e impede o avanço do processo de cidadania (LAVINAS, 2007, p. 59).

No entanto, a tendência no cenário brasileiro é o crescente investimento em políticas neoliberais, políticas de alívio da pobreza destinadas aos mais pobres, com especial destaque para o Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência de renda que vem se expandindo de forma significativa no Brasil na última década.

O Programa Bolsa Família - PBF foi criado pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva no ano de 2003, unificando alguns programas de transferência de renda já implantados no Brasil, como os programas: Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cupom de Alimentação e o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – Bolsa Escola. Na verdade, a institucionalização do Programa Bolsa Família agrega esse conjunto de ações e passa a ser coordenado por um único

ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado no governo Lula para gerenciar as ações no âmbito da assistência social.

O PBF é a prova concreta da dimensão emergencial e focalizada que a assistência social vem consolidando. Além do apelo eleitoral, o Bolsa Família tem desempenhado outro importante papel, tornando-se a principal fonte de renda de alguns municípios, sobretudo os menos desenvolvidos, o que evidencia a funcionalidade desse programa à economia de mercado. Assim, reflete o quadro neoliberal de focalização na pobreza extrema, tendo caráter paliativo, atua apenas em casos expostos sem, contudo, modificar os determinantes dos casos de vulnerabilidade econômico-social.

A estratégia de transferência de renda não garante o direito à segurança econômica, senão a uma renda, o que é radicalmente distinto (LAVINAS, 2007, p. 59). A pobreza deve ser entendida como fenômeno multidimensional, rompendo com a visão de mera insuficiência de renda, visto que é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é o não acesso a serviços básicos, à informação, ao trabalho, a uma renda digna; é também a não participação social e política. Entendendo-a na sua amplitude percebe-se que superar a pobreza requer atuar em seus determinantes estruturais, o que a transferência monetária não é capaz de fazer.

Em contrapartida ao aumento dos programas de transferência de renda, há pífio crescimento dos recursos destinados às ações que devem ser coletivamente executadas no sentido de prevenção de riscos sociais.

A Tabela 2, a seguir, mostra o orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sua distribuição para o FNAS e o Programa Bolsa Família, no período de 2005 a 2010.

**Tabela 2 - Orçamento executado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (em milhões de reais – correntes)**

Ano	Total MDS (A)	Valor FNAS (B)	% B/A	Valor Bolsa Família (Transferência às famílias) (C)	% C/A	Outras ações (D)
2005	15,5	10,3	67,02	4,5	29,03	0,610
2006	21,2	12,4	58,70	8,1	38,20	0,645
2007	24,4	14,6	59,78	9,1	37,49	0,664
2008	28,4	16,7	59,06	10,9	38,50	0,692
2009	32,9	19,90	60,7	11,7	35,6	1,2
2010	36,9	24,1	65,31	12,3	33,4	0,454

Fonte: Elaborada por Boschetti e Salvador (2006), com atualização própria a partir de 2006, segundo dados do SIAFI/SIDOR.

Com base nessa Tabela, evidenciamos que o PBF vem absorvendo grande parte dos recursos do MDS. O crescente valor destinado a este programa atenta para o fato de mais pessoas estarem sendo atingidas pela precarização do trabalho, pelo aumento do desemprego e, conseqüentemente, pela pobreza, vindo a torna-se demanda para os programas assistenciais.

A política social brasileira de molde neoliberal, apoiada num conceito de pobreza restrito, exigido pelo FMI e Banco Mundial, com um Estado ausente para o social, tem sido a pauta dos governos brasileiros desde o início da década de 1990. A redução do Estado é corroborada da seguinte forma:

No âmbito do tratamento da questão 'social' retira-se o caráter universalista dos direitos, especialmente aqueles securitários, para uma política que se orienta gradativamente para uma avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e imorais (aqueles que devem receber assistência). [...] Hoje, o que é dever do Estado (para todos) reconverte-se, supostamente e de forma perversa, em indivíduos-perversos-imorais ao sistema responsável pela miséria dos outros. [...] Assim, tecnifica-se a questão social, que passa a se constituir em programas subordinados aos gastos públicos e sociais, ou seja, da solução da crise fiscal, dependente, portanto, dos fluxos de capital para pagamento da dívida, no quadro de redução dos gastos sociais [...]. (IVO, 2001 apud DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 67-68).

A restrição da Política de Assistência Social apenas à camada mais pauperizada da população é evidenciada através dos critérios de acesso ao

Benefício de Prestação Continuada<sup>13</sup> e ao Bolsa Família. Ambos estabelecem um teto monetário para concessão. No caso do BPC, a família do beneficiário não poderá ter renda *per capita* superior a ¼ de salário mínimo, o que se agrava ainda mais para concessão do Bolsa Família onde para conseguir o benefício a família deve encontrar-se em situação de pobreza<sup>14</sup> (com renda *per capita* de até R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda *per capita* de até R\$ 70).

Deve-se destacar que quanto a definição e destinação dos recursos, há uma forte centralização no âmbito federal, deturpando a proposta de descentralização político-administrativa, um dos princípios organizativos da assistência social. Tal centralização pode ser evidenciada no comportamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

A Tabela 3, abaixo, detalha o orçamento do FNAS e a destinação dos recursos financeiros.

**Tabela 3 – Orçamento do FNAS e seu destino (em milhões de reais)**

Ano	Total FNAS (A)	Total destinado ao BPC e a RMV (B)	% B/A	Total destinado aos serviços socioassistenciais (proteção social básica e especial e aos outros aos programas) (C)	% C/A
2005	10,3	9,3	89,1	1,0	10,8
2006	12,4	11,5	92,8	0,952	7,2
2007	14,6	13,4	92,0	1,2	8,0
2008	16,7	15,5	92,7	1,1	7,3
2009	19,9	18,7	93,5	1,6	6,5
2010	24,1	22,2	92,1	1,9	7,9

Fonte: [www.transparenciapublica.gov.br](http://www.transparenciapublica.gov.br)

O movimento dos recursos expressos nessa tabela evidencia uma evolução e destinação dos recursos do FNAS. Porém, a tendência é de elevada concentração

<sup>13</sup> O Benefício de Prestação Continuada, regulamentado atualmente pelo Decreto nº 6.212 de 26/09/2007, garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com idade mínima igual ou superior a 65 anos que comprovem não possuir meios de prover sua própria subsistência e nem de tê-la suprida por sua família.

<sup>14</sup> As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, só ingressam no Bolsa Família se possuem crianças ou adolescentes.

destes recursos no BPC e na Renda Mensal Vitalícia<sup>15</sup> (RMV), que em 2005 representaram 89,1% dos recursos do FNAS, 92,8% em 2006, 92% em 2007, e 92,7 em 2008, 92% em 2009 ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)). Dessa forma, restaram para os programas e projetos socioassistenciais, que são executados nos estados e municípios apenas 10,8% em 2005, 7,2% em 2006, 8% em 2007, 7,3% em 2008, 6,5% em 2009, e 7,9% em 2010; mantendo a baixa participação destes entes na execução do orçamento do FNAS (NASCIMENTO, et al, 2008).

É evidente que a concentração dos recursos no BPC e na RMV ocasiona o esvaziamento dos serviços socioassistenciais, resumindo a Política de Assistência Social a transferência de renda.

Essa forte centralização dos recursos na esfera federal repercute na (in)capacidade de estados, e sobretudo dos municípios, em promoverem políticas públicas de acordo com as demandas que se apresentam nessas esferas, visto que além de insuficientes a maior parte dos recursos repassados são destinado à ações planejadas nacionalmente, descumprindo a proposta do SUAS de regionalização das ações, que deveria adequá-las a realidade/necessidade local.

Soma-se a isso uma difícil relação entre sociedade e governo, em especial no nível local, devido a fragilidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Embora a LOAS, em seu Art. 30, inciso I, estabeleça como condição para efetivação do processo de descentralização a instituição e funcionamento do Conselho de Assistência, de composição paritária entre governo e sociedade civil, o que realmente se efetiva é que, a grande maioria dessas instâncias só existem formalmente por tratar-se de uma exigência para repasse de recursos, mas, não cumprem sua função de controle social.

A precariedade dos Conselhos justifica-se pela fragilidade dos movimentos sociais organizados, pela falta de incentivo dos governantes ao controle social, bem como, pela histórica centralização das decisões públicas no âmbito governamental o que anulava a participação da sociedade civil. Esses aspectos refletem o (des)interesse da população em participar, enquanto sujeitos propositivos, do controle das políticas públicas, e facilita o continuísmo de práticas centralizadoras por parte dos governantes, sobretudo no âmbito dos municípios, e dentre esses

---

<sup>15</sup> Até então a Renda Mensal Vitalícia era pago pelo Regime Geral da Previdência Social / INSS. Este Benefício foi concedido até janeiro de 1996, quando foi substituído pelo BPC, com critérios mais restritivos de elegibilidade para concessão.

aqueles de menor porte demográfico, onde são mais escassas as organizações da sociedade civil.

Para muitos prefeitos, os efeitos da descentralização são profundamente incertos, por isso, muitos exarcebam o centralismo. Cumprem os ritos legais do processo, sem, contudo, alterarem os ritos políticos cotidianamente praticados no exercício do poder (CAMPOS, 2005).

Campos (2006), sinaliza ainda, que sem a presença de uma sociedade civil atuante, o processo de descentralização corre o risco de se constituir num mecanismo reiterador do autoritarismo

A superação desses limites e a afirmação de uma Política de Assistência Social afiançadora de direitos, concretizando os avanços conquistados com a CF/88, com a LOAS e com o SUAS, encontra entraves na postura assumida pelos governos brasileiros que tem resistido aos avanços alcançados no marco legal. É nesse contexto de contrarreforma, não apenas a assistência social, mas de toda política garantidora de direitos, vem sendo minada pelos interesses econômicos.

Assim, a agenda do Estado brasileiro baseia-se na focalização e seletividade, em uma assistência social balizada sob as diretrizes ditadas pelos organismos financeiros internacionais, com a redução crescente dos direitos sociais conquistados, adequando-os ao permanente ajuste fiscal por exigência do BM para atender aos interesses do grande capital.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou o novo pacto federativo, preconizando a descentralização político-administrativa como princípio norteador das relações entre os entes federados, o Estado e sociedade civil. O chamado federalismo cooperativo pressupõe a ação conjunta entre as três esferas de governo na gestão das políticas públicas, devendo os entes subnacionais desfrutarem de autonomia financeira e administrativa.

No entanto, no atual contexto político-econômico, direcionado pelo ideário neoliberal, evidencia-se a busca do governo federal em concentrar os recursos no âmbito da União, esvaziando o princípio da descentralização na medida em que não garante aos municípios capacidade financeira para arcar com as responsabilidades que lhes foram atribuídas. Assim, a proposta de descentralização não foi acompanhada de meios que viabilizem sua efetivação e tem mostrado maior afinidade com a perspectiva neoliberal de desonerar a União para fazer jus às orientações dos organismos financeiros internacionais, como o FMI e o BM, ao passo que sobrecarrega os entes subnacionais.

No âmbito da assistência social evidencia-se o crescimento dos recursos destinados ao FNAS. No entanto, 90% desses recursos são destinados ao Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia, restando apenas cerca de 10% para o co-financiamento dos estados e municípios, esvaziando os FEAS e os FMAS. Dessa forma, apesar da LOAS/93 estabelecer a descentralização como princípio constitutivo da assistência social, o que vem ocorrendo na prática é a forte centralização de recursos no nível federal, limitando o poder dos municípios em atender as necessidades locais, restringindo aos gestores municipais o papel secundário de meros executores.

A ênfase aos programas de transferência de renda, em especial ao Programa Bolsa Família, aponta a focalização/seletividade das ações, características que vem direcionando a Política de Assistência Social, haja vista que a pauta ditada pelos organismos financeiros internacionais é a restrição dos programas de alívio da pobreza apenas a camada mais pauperizada da população no intuito de compensar o que vem sendo agravado pela política econômica e pela ausência de reformas estruturantes.

Nesse cenário de ajuste fiscal, de corte nos gastos públicos para fomentar *superávit* primário, a sociedade brasileira assiste ao avanço dos programas destinados aos mais pobres dos pobres, sem que estes repercutam em alterações nos determinantes da pobreza e exclusão social. Seu avanço, apenas denuncia que mais pessoas estão sendo penalizadas pela precarização do emprego, pelo desemprego estrutural, pela ausência de políticas estruturantes e protetivas enfim, sendo acometidas pela pobreza.

O princípio da descentralização, reforçado no SUAS, deveria constituir-se como ferramenta para maior eficiência dos gastos. A efetivação desse princípio deveria promover a democratização da assistência social, no que diz respeito a uma maior participação da sociedade civil no seu acompanhamento e controle, mas vem sendo esvaziado dado os ínfimos recursos que são destinados aos municípios. Ocorre assim, a transferência de responsabilidades para a esfera municipal, onde os gestores tornam-se apenas executores das ações, sem muitas chances para inovar e atender as necessidades sociais apresentadas em seus municípios. Observa-se que os gastos com a assistência social não se explicam pela realidade local, mas estão situados numa totalidade societária determinada pela política macroeconômica.

Enviesada pela perspectiva neoliberal, a descentralização político-administrativa que vem se efetivando foge da preconizada constitucionalmente. Esta deveria garantir a ampliação da participação democrática nas decisões sobre os gastos públicos sociais, combater as significativas desigualdades regionais e dar melhor e mais adequada alocação às dotações de recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANFIP. Análise da Seguridade Social em 2010. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. Brasília, ANFIP, 2011. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2012.

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

\_\_\_\_\_. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. Recomposição do Campo da Assistência Social: centralização e colaboração vigiada. In: **Assistência Social no Brasil: um direito entra originalidade e conservadorismo**. Brasília, 2003.

BOSCHETTI, I. e SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Editora Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. MPAS/SAS. Decreto nº. 1605 de 25 de agosto de 1995 que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. MPAS/SAS. **Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742**, 7 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. MPAS/SAS. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, julho de 2005.

\_\_\_\_\_. MPAS/SAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, dezembro de 2006.

CAMPOS, E. B. A COMPLEXA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2005, São Luiz. **Anais...São Luiz**, 2005.

Consulta a gastos públicos. Disponível em:<www.transparenciapublica.gov.br>. Acesso em: 12 de março de 2012.

DAVI et al. Estrutura Tributária e Política Social: considerações sobre o financiamento da seguridade social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 11, 2008, São Luiz. **Anais...São Luiz**, 2008.

DRUCK; FIGUEIRAS. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**. Florianópolis: v. 10, n. 1, jan/jun, 2007.

JOVCHELOVITH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: v. 14, n. 56, p. 34-49, março, 1998.

LAVINAS, L. Transferência de Renda: o “quase tudo” do sistema de proteção brasileiro. In: SICSÚ, J. (Org). **Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)**, São Paulo: Boitempo, 2007.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H. e SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: v. 26, n. 87, p. 163-177, setembro de 2006.

NASCIMENTO et al. O Financiamento da assistência social no contexto do Sistema Único de Assistência Social: um estudo sobre a realidade dos municípios habilitados na gestão plena do estado da Paraíba. **Relatório Final do PIBIC/CNPq/UEPB, 2008**.

OLIVEIRA, S. G. B. **O Processo de Descentralização da Política de Assistência Social no Contexto de Ajuste Fiscal: um estudo dos municípios de Pombal e Conde – PB**. Monografia (Bacharelado em Serviço Social). Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande – PB, 2009.

PEREIRA, P. A. A. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília- DF: UnB, nº. 6, 1998.

SALVADOR, E. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. (2.ed.ver Amp.). Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SOARES, L. T. R. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2001.

STEIN, R. H. **A Descentralização como Instrumento de Ação Política: o caso da Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília – DF, 1997.

\_\_\_\_\_. A Descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: v. 18, n. 54, p. 75-96, julho de 1997.

\_\_\_\_\_. Implementação de Políticas Sociais e descentralização político-administrativa. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.