



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**ANA PAULA VIVEIROS FALCÃO ALMEIDA**

**A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NO GOVERNO BOLSONARO: o esvaziamento dos serviços socioassistenciais**

**CAMPINA GRANDE-PB  
2022**

**ANA PAULA VIVEIROS FALCÃO ALMEIDA**

**A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NO GOVERNO BOLSONARO: o esvaziamento dos serviços socioassistenciais**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
apresentado a/ao Coordenação  
/Departamento do Curso de Serviço  
Social da Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharel em Serviço  
Social

Orientador(a): **Prof. Dr. Jordeana Davi Pereira**

**CAMPINA GRANDE-PB  
2022**

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

A447e Almeida, Ana Paula Viveiros Falcao.

A execução financeira do fundo nacional de Assistência social no governo Bolsonaro [manuscrito] : o esvaziamento dos serviços socioassistenciais / Ana Paula Viveiros Falcao Almeida. - 2022.

40 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2022.

"Orientação : Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira ,  
Coordenação do Curso de Serviço Social - CCSA."

1. Assistência Social. 2. Orçamento público. 3. Execução financeira. 4. Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. 5. Governo Bolsonaro. I. Título

21. ed. CDD 361.61

**ANA PAULA VIVEIROS FALCÃO ALMEIDA**

**A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NO GOVERNO BOLSONARO: o esvaziamento dos serviços socioassistenciais**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
(Artigo) apresentado a/ao Coordenação  
/Departamento do Curso de Serviço  
Social da Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharel em  
Serviço Social.**

**Aprovada em: 06/12/2022.**

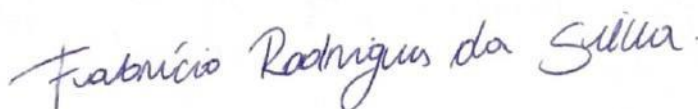
**BANCA EXAMINADORA**



**Prof. Dra. Jordeana Davi Pereira (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)**



**Profa. Dra. Sheyla Suely de Souza Silva (Examinadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)**



**Prof. Me. Fabrício Rodrigues da Silva (Examinador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BC	Banco Central
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CND	Certidão Negativa de Débitos
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das empresas
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FHC	Fernando Henrique Cardoso
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
GEAPS	Grupo de Estudos Pesquisas e Assessorias em Políticas Sociais
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
PCS	Programa Comunidade Solidária
PCF	Programa Criança Feliz
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SAS	Secretaria de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
UO	Unidade Orçamentária

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 CRISE DO CAPITAL E FUNDO PÚBLICO .....</b>	<b>11</b>
<b>3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: pré e pós-Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Notas acerca do Financiamento da Assistência Social .....</b>	<b>18</b>
<b>4 O ULTRANEOLIBERALISMO E AS OFENSIVAS DO CAPITAL.....</b>	<b>20</b>
<b>5 A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO .....</b>	<b>24</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>34</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>36</b>

## **A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO: o esvaziamento dos serviços socioassistenciais**

### **THE FINANCIAL IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE FUND IN THE BOLSONARO GOVERNMENT: the emptying of the social assistance services**

Ana Paula Viveiros Falcão Almeida<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

Das políticas que formam o tripé da seguridade social brasileira, a Assistência Social foi a que mais retardou a sua regulamentação, bem como constituir uma função específica no orçamento público brasileiro. A partir de 2016, com o golpe jurídico, parlamentar e midiático, os ataques aos direitos sociais e, especialmente a esta política vem sendo intensificados. O golpe, inaugura no Brasil, uma nova fase do neoliberalismo que chega como resposta à crise de 2008, sintetizada no ultraneoliberalismo. Presencia-se, também, a retomada de aspectos presentes na trajetória da Assistência Social, como o primeiro-damismo, a superposições de ações, a caridade empresarial e descontinuidade das ações desta política, expresso no Programa de cunho focalista e conservador, como é o caso do Programa Criança Feliz (PCF). Este artigo tem como objetivo analisar a execução financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no governo Bolsonaro (2019-2021). A aproximação com esse objeto de estudo se deu durante a inserção no Grupo de Estudos Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS) como aluna da iniciação científica, bem como durante o Estágio Supervisionado Obrigatório no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) entre março a agosto de 2022. A relevância deste estudo consiste na contribuição que será dada à análise do financiamento do FNAS no contexto ultraneoliberal na perspectiva da totalidade. O método de análise usado para apreensão do objeto de estudo foi o método crítico dialético. Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram utilizadas fontes bibliográficas, documentais e o sistema SIGA BRASIL. Segundo o levantamento feito neste artigo, o PCF cresceu entre 2017 a 2021 39%, enquanto a execução do FNAS nesta mesma série histórica evoluiu apenas 2%. Esses dados evidenciaram uma expansão nos recursos de programas que são alheios ao SUAS. Os resultados apresentaram, inclusive, que, no período estudado (2019 a 2021), os valores pagos pelo FNAS foram menores do que os valores autorizados. Além disso, mostrou quedas significativas nos serviços socioassistenciais do SUAS, em que a proteção social básica perdeu -66,61% de recursos em 2021 com relação a 2019. Quanto à execução financeira das ações de proteção social especial, com relação a 2019 notou-se uma queda de -29,40% em 2020, já no ano de 2021 o percentual de perda atingiu -52,37%. Sendo assim, temos presenciado sucessivos cortes orçamentários na política de assistência social, comprometendo, sobretudo, o funcionamento dos serviços socioassistenciais, contribuindo para o esvaziamento do SUAS.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) – Campus I.  
E-mail: anapaulafalcao5@gmail.com

**Palavras-chave: Intensificação do ajuste fiscal. Assistência Social. Orçamento. Execução Financeira. FNAS.**

### **ABSTRACT**

Of the policies that form the tripod of Brazilian social security, Social Assistance was the one that most delayed its regulation, as well as constituting a specific function in the Brazilian public budget. From 2016, with the legal, parliamentary and media coup, attacks on social rights and, especially on this policy, have been intensified. The coup inaugurates in Brazil a new phase of neoliberalism that arrives as a response to the 2008 crisis, synthesized in ultraneoliberalism. There is also a resumption of aspects present in the trajectory of Social Assistance, such as First Ladyism, the overlapping of actions, corporate charity and the discontinuity of the actions of this policy, expressed in the Program of a focalist and conservative nature, as is the case of the Happy Child Program (PCF). This article aims to analyze the financial execution of the National Social Assistance Fund (FNAS) in the Bolsonaro government (2019-2021). The approximation with this object of study took place during the insertion in the Study Group Research and Advice on Social Policies (GEAPS) as a student of scientific initiation, as well as during the Mandatory Supervised Internship at the Reference Center for Social Assistance (CRAS) between March to August 2022. The relevance of this study lies in the contribution that will be given to the analysis of FNAS funding in the ultraneoliberal context from the perspective of totality. The analysis method used to apprehend the object of study was the critical dialectic method. For the development of this research, bibliographic and documentary sources and the SIGA BRASIL system were used. According to the survey carried out in this article, the PCF grew 39% between 2017 and 2021, while the execution of the FNAS in this same historical series evolved only 2%. These data showed an expansion in the resources of programs that are unrelated to SUAS. The results even showed that, in the period studied (2019 to 2021), the amounts paid by the FNAS were lower than the authorized amounts. In addition, it showed significant declines in the SUAS socio-assistance services, in which basic social protection lost -66.61% of resources in 2021 compared to 2019. if a drop of -29.40% in 2020, in 2021 the percentage of loss reached -52.37%. Therefore, we have witnessed successive budget cuts in social assistance policy, compromising, above all, the functioning of social assistance services, contributing to the emptying of SUAS.

**Keywords:** Intensification of the fiscal adjustment. Social assistance. Budget. Financial Execution. FNAS.



## 1 INTRODUÇÃO

Entre as políticas que constituem o tripé da Seguridade Social brasileira, a Assistência Social foi a que teve sua regulamentação mais tardiamente. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 194 a 204, como também com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, a Assistência passou a ser reconhecida como direito social. Todavia, apesar dessa inovação legal, assistimos nesses últimos 29 anos muitos ataques a essa política, tornando-a cada vez mais seletiva e focalizada. A partir de 2016, esses ataques vêm sendo intensificados, pondo em risco a sua existência. No tocante ao financiamento da política da assistência social, temos presenciado sucessivos cortes orçamentários, comprometendo de forma considerável o funcionamento dos serviços socioassistenciais. O desfinanciamento das políticas sociais em geral, e da assistência social, em particular, é determinada pela intensificação do ajuste fiscal, no contexto do Novo Regime Fiscal, expresso na EC/95/ 2016.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar a execução financeira do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), no governo Bolsonaro (2019-2021)<sup>2</sup>.

A aproximação com este objeto de estudo se deu durante a graduação em Serviço Social, na qual tivemos a oportunidade de participar do Grupo de Estudos Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), como aluna pesquisadora do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), em três cotas (2018-2019; 2019-2020; 2021-2022), nos Projetos de Pesquisas: “As contrarreformas das Políticas Sociais no contexto do capitalismo financeiro” e “Aprofundamento do ajuste fiscal no Brasil e suas implicações ao Orçamento da Seguridade Social”. participamos também de debates, estudos e eventos científicos na área de Serviço Social. A inserção no Estágio Supervisionado Obrigatório no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), entre março a agosto no ano de 2022, também nos aproximou do objeto de estudo.

Sabemos dos desafios da pesquisa neste contexto de obscurantismo e cortes nos gastos para a ciência e tecnologia agravadas pela pandemia da Covid-19 e pelo negacionismo do Governo Federal, como também em apreender nosso objeto de estudo na perspectiva da totalidade, no sentido de captar os diferentes determinantes em que as políticas sociais brasileiras estão submetidas. Apesar de todos os desafios postos pela conjuntura, a ciência vem resistindo às incessantes ofensivas.

A relevância deste estudo consiste na contribuição que será dada à análise do financiamento do FNAS no contexto ultraneoliberal na perspectiva da totalidade. Ou seja, submeter a análise da política econômica e social adotada pelo governo Bolsonaro e quais as consequências da diminuição dos recursos para a classe trabalhadora.

Além disso, este artigo pretende contribuir com os estudos que já vêm sendo realizados no âmbito do Serviço Social brasileiro acerca da apropriação Fundo Público, ajuste fiscal e políticas sociais; sendo assim, contribui não apenas aos discentes e profissionais de Serviço Social, mas também aos usuários, conselheiros, gestores e movimentos sociais, que integram à política de Assistência Social, uma vez que o SUAS vem sendo atacado, sobretudo os recursos destinados aos serviços socioassistenciais.

---

<sup>2</sup> Utilizamos até o ano de 2021, uma vez que o exercício de 2022 ainda não foi finalizado, o que compromete para à análise dos dados.

O método de análise para apreensão do objeto de pesquisa consiste no método crítico dialético, que diz respeito a ontologia do ser social, ou seja, como os indivíduos sociais produzem e se reproduzem. Este método compreende, ainda, que as ideias são a reprodução do real, em que a realidade está em constante movimento e contém contradições. Neste sentido, o método crítico dialético nos permitiu identificar como o objeto se apresenta na realidade, para desvelar seus determinantes e compreender além das aparências dos fatos postos, isto é, a essência do objeto estudado. Partindo do movimento - Singularidade, Universalidade e Particularidade.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais. Para a coleta de dados bibliográficos, recorreremos tanto às obras clássicas, quanto contemporâneas, além de artigos científicos publicados em revistas, teses e dissertações, que nos ajudaram a compreender a categoria do fundo público, o ajuste fiscal brasileiro, o ultraneoliberalismo, o orçamento e financiamento do FNAS e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na análise documental, recorreremos à Constituição Federal de 1988, à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e às Normas Operacionais 2005 e 2012, bem como os Decretos nº1.605/1995 e nº7.788/2012 que tratam sobre FNAS.

Na coleta dos dados acerca dos recursos autorizados e pagos ao FNAS no período do governo Bolsonaro, foi utilizada a plataforma do Senado Federal-SIGA BRASIL. Para isso, filtramos no painel especialista e nos gráficos customizados, a Função Orçamentária de nº8, que corresponde à Assistência Social que representou no Orçamento Geral da União (OGU) nos respectivos anos analisados, 3% em 2019; 11,59% em 2020 e 4,1% em 2021. É importante destacar, ainda, que dentro da Função nº8, existem subfunções, programas e ações orçamentárias, sendo trabalhada apenas as ações orçamentárias relativas à unidade orçamentária do FNAS (código 55901), ou seja, 06 ações orçamentárias: apoio à organização, gestão e vigilância no território, no âmbito do suas (código 8893); estruturação da rede de serviços do SUAS (código 219G); ações de proteção social básica (código 219E); ações de proteção social especial (219F); Benefício de Prestação Continuada (BPC) Idoso e Renda Mensal Vitalícia (RMV) (código 00H5) e BPC Pessoa com deficiência (PCD) e RMV (código 00IN). A aplicação dos recursos do FNAS, portanto, é direcionada aos programas, serviços, projetos e benefícios do SUAS. O período de realização da coleta de dados no SIGA BRASIL, se deu entre os meses de outubro a novembro de 2022; além disso, os dados foram atualizados e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que oferece veracidade aos dados manejados durante a pesquisa.

Este artigo estrutura-se em seis itens: primeiro a introdução na qual faz um apanhado geral do objeto de estudo. No segundo é realizada uma breve discussão acerca da crise do capital e do fundo público. Já o terceiro item aborda a trajetória da Assistência Social nos períodos pré e pós-Constituição Federal, destacando o financiamento desta política. O quarto item trata do ultraneoliberalismo e das ofensivas do capital sobre a classe trabalhadora. No quinto item, o debate se dá em torno da análise da execução financeira do FNAS no governo Bolsonaro, e por fim, as considerações gerais.

## 2 CRISE DO CAPITAL E FUNDO PÚBLICO

Não há como falar de capitalismo, sem pensar nas suas sucessivas crises. Se, anteriormente, as crises pré-capitalistas ocorriam pelo pouco desenvolvimento das forças produtivas, no Modo de Produção Capitalista, elas caracterizam-se pelo excesso de mercadorias e pela queda tendencial da taxa de mais-valia. Quer dizer, quando o processo D-M-D' é interrompido, o capital deixa de valorizar-se, uma vez que a mais-valia não é realizada na circulação. Portanto, as crises capitalistas sempre serão de superprodução e superacumulação (MANDEL, 1990).

Nas sucessivas crises do capital, a burguesia sempre procurou estratégias de retomar as suas taxas de lucro, que afetam, sobretudo, a classe que vive do trabalho. Com a crise dos “anos dourados”, que significou ao capital a entrada em um novo período de onda longa depressiva, como aponta Mandel (1990), o modo de produção capitalista precisou agarrar-se em um novo modelo de acumulação e regulamentação (HARVEY, 1992).

Harvey (1992) destaca que para o capitalismo restaurar-se da decadência do padrão de acumulação/regulação – fordista/keynesiano, passa a instituir um novo regime de acumulação, em seus termos “a acumulação flexível (p.140)”, que está articulada à “mundialização do capital e ao neoliberalismo”. Entre 1929 até a década de 1970, a política econômica keynesiana reinava como estratégia de manutenção das taxas de lucro. No entanto, a crise de 1970 implicou para que surgisse um novo modelo de regulação, expresso neoliberalismo.

Os primeiros governos a adotar o neoliberalismo, como Pinochet, Tacher e Reagan, implementaram políticas de ajustes fiscais e uma tributação regressiva, que recaem com maior intensidade sobre a classe trabalhadora.

O cerne do modo de produção capitalista está em explorar os trabalhadores, seja em países de capitalismo central ou dependente. Segundo Behring (2018), com o neoliberalismo a exploração do trabalho ocorre através de contratos mais precários de trabalho, aumento da terceirização e baixas remunerações, articulada à ofensiva aos direitos sociais.

Neste sentido, o neoliberalismo consiste em uma das medidas de contenção da crise do capital, que atacam o trabalho, a organização política dos trabalhadores, a partir da polivalência, de contratos flexíveis e da superexploração da força de trabalho. Além da esfera do trabalho, o neoliberalismo é incorporado ao papel do Estado, principalmente na questão econômica, uma vez que o Estado exerce uma função imprescindível, por meio do Fundo Público, para a reprodução do capital.

Cabe ainda destacarmos a “mundialização financeirizada do capital”, termo utilizado por Chesnais (1996), para explicar que, para conter as consequências da crise, o capital passa a valorizar-se na esfera financeira. Uma dessas estratégias de valorização está em destinar recursos da esfera produtiva à esfera financeira, por meio dos bancos, fundos de pensão e fundos mútuos. Outra estratégia aplicada pelas finanças diz respeito à Dívida Pública, que, segundo Brettas (2012), é presente desde a acumulação primitiva do capital, mas que vem adotando novas formas, especialmente por meio do capital especulativo/fictício.

Segundo Behring (2016), as crises capitalistas afetam o fundo público em duas formas: a primeira, em sua formação, o que resulta em uma tributação regressiva, ao passo que o fundo público é requisitado como catalizador dos efeitos da crise; este processo também, estimula a criação de mecanismos de ajuste fiscal, a exemplo das renúncias tributárias; e o segundo, está relacionado à sua

destinação, que acontece quando os recursos provenientes do trabalho são reservados para obter títulos podres de empresas.

A categoria Fundo Público é primordial para uma aproximação com o nosso objeto de estudo, uma vez que é a partir dele que são financiadas as políticas sociais.

Para uma aproximação com o debate acerca do fundo público, recorreremos a Francisco de Oliveira, conceituado estudioso brasileiro, que contribuiu para o entendimento desta categoria, ainda que exista algumas discordâncias sobre sua tese do “anti-valor<sup>3</sup>”. Oliveira (1998) assinala que o padrão de financiamento público no período pós-segunda guerra “[...] em suas diversas formas, passou a ser pressuposto do financiamento da acumulação do capital, [...] e de outro, do financiamento da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (p.19-20). Isto é, ao contrário da fase concorrencial capitalista, o fundo público no período do *Welfare State* converteu-se em um componente estrutural e insubstituível para a reprodução do capital e do trabalho.

O fundo público é formado a partir dos recursos provenientes do trabalho excedente e do trabalho necessário. A parte constituída pelo trabalho excedente origina-se da mais-valia socialmente produzida, que “se reparte em juros, lucro e renda da terra (BEHRING, 2018, p.195)”, ou seja, é repartida aos que fizeram parte do processo de exploração do trabalho: capitalistas industriais, rentistas e arrendadores de terras. Esta parcela oriunda do trabalho excedente é convertida em tributos para que o Estado execute suas atribuições. Já a parcela proveniente do trabalho necessário realiza-se por meio de uma fração dos salários dos trabalhadores, que é direcionada ao pagamento de impostos diretos e indiretos. Para Salvador (2012), no Brasil, a maior parcela do fundo público é composta pelo trabalho necessário; isso porque a carga tributária brasileira incide com maior intensidade sobre a classe trabalhadora, devido à tributação indireta. Além disso, em períodos de crise, em que o capital busca manter sua reprodução ampliada, a tendência é que a tributação recaia ainda mais sobre o consumo.

Para Brettas (2020), o fundo público deve ser analisado além do sentido técnico operacional, ou seja, em como se forma e para onde são destinados os recursos. É necessário, portanto, compreender que o fundo público envolve também luta de classes, em que a parcela destinada à reprodução do trabalho vem sendo fracionada, enquanto, os subsídios para o capital continuam invictos. A autora também compreende que o fundo público é derivado dos recursos do trabalho, considerando que mesmo a fração paga pelo capital advém da mais-valia, que se constituiu no decurso da exploração.

Neste sentido, os recursos do fundo público são transferidos para o Estado para serem aplicados nas políticas econômicas e sociais do país, seja através de empresas públicas ou pelo orçamento público. É a partir deste último que o Estado estrutura o funcionamento das ações do governo, incluindo, as políticas sociais (SALVADOR, 2012; BRETTAS, 2020).

Em períodos de crise, as políticas sociais também são utilizadas como refúgio de manutenção de lucro. Isto ocorre, em face da superacumulação de capitais que não foram valorizados na esfera da circulação. Neste sentido, aqueles caminhos ainda não percorridos pelo capital passam a ser mercantilizados, no caso, as políticas sociais, sobretudo, a previdência social, saúde e educação (BEHRING, 2018). Quer

---

<sup>3</sup> Para Behring (2009), essa tese se mostra contraditória, ao passo que o próprio autor defende que o fundo público é imprescindível para geração de valor e ora afirma que o fundo público é desnecessário para a reprodução do capital.

dizer, ao promover o desfinanciamento das políticas sociais via mecanismos de ajuste fiscal, os trabalhadores que financiam em maior proporção o fundo público, são impelidos a buscar no mercado o que antes seriam direitos.

Feitas essas considerações acerca da crise do capital e as implicações sobre o fundo público, passaremos adiante, a abordar o contexto da assistência social no Brasil, submetida a esses determinantes. Essa política tem sido operada, por um lado, para mascarar os efeitos da exploração e, por outro, para estimular a reprodução do capital.

### **3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: pré e pós-Constituição Federal de 1988**

O surgimento das primeiras políticas assistenciais no Brasil deve ser compreendido a partir do processo de industrialização tardia. Mas, é importante recordar que este processo é marcado pelos traços do período colonial, baseado na agricultura monocultura e latifúndio exportador, que utilizava a mão de obra escravizada que foram fortemente restauradas como Santos (2012) denomina de “modernização conservadora”. Além disso, este período contribuiu para impulsionar a acumulação primitiva do capital. Santos (2012) ressalta, ainda, que, para compreender as particularidades da “questão social” brasileira, como também os direitos sociais, é fundamental captar a relação capital/trabalho e o lugar do capitalismo brasileiro na divisão internacional do trabalho, situado em uma posição dependente ou retardatária. Feita esta brevíssima observação, passaremos a situar o contexto da Assistência Social no Brasil.

De acordo com Iamamoto e Carvalho (2009), o Brasil experimentou um período marcado pelo intenso regime ditatorial conhecido como a “Era Vargas”, que durou de 1930 a 1945, que, de alguma forma, propiciou grandes transformações políticas, sociais e econômicas. Neste sentido, houve um grande crescimento, não só no aspecto econômico, com a criação de indústrias, como também em obras de infraestrutura, a exemplo de aberturas de estradas, investimentos no setor de energia, o que os autores chamam de “surto industrial”. Este crescimento absorveu um grande contingente de mão de obra, que não estava preparada para o trabalho na indústria.

Desta forma, as precárias condições de trabalho, jornadas exaustivas, exploração de mulheres e crianças, baixos salários, péssimas instalações sanitárias foram fatores fundamentais para a emergência da questão social, que, inicialmente, era reprimida com violência pelo Estado. Diante deste contexto, os trabalhadores começaram a se organizar para reivindicarem os direitos sociais.

O Estado, por sua vez, para responder as demandas da classe trabalhadora, precisou buscar estratégias, por meio de ações assistencialistas que os mantivessem sob o controle e manipulação, no intuito de manter a reprodução do capital.

De acordo com Sposati et.al (2014) é durante o Estado Novo, decorrente do golpe de 1937, que ocorrem as primeiras ações assistenciais. Com um contingente de trabalhadores lançados ao pauperismo, no intuito de controlar os conflitos, o Estado lança mão de ações caridosas e assistencialistas. Ademais, as autoras destacam que, a partir do Decreto/lei nº525 de 1938, é instituído o Conselho Nacional de Serviço Social, em parceria com o Ministério da Educação e Saúde, sendo, portanto, a primeira Instituição de Assistência Social no país.

Decorrente da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, surge a primeira grande instituição nacional de assistência social:

instituída pelo Decreto-Lei número, 4830, de 15/10 de 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de prover as necessidades das famílias dos chefes enviados à guerra. Seu surgimento parte da iniciativa de empresas particulares e com o financiamento do governo “[...]reconhecida como órgão de colaboração com o Estado, no tocante aos serviços de assistência social (IAMAMOTO e CARVALHO, p. 251, 2009).

Importante mencionar, que a presidência da LBA era reservada sempre à primeira dama. É que, com a criação da LBA, houve uma grande expansão da assistência, porém de forma fragmentada, sem repercussão imediata.

A trajetória da Assistência Social brasileira é marcada por práticas caridosas e pelo incentivo à solidariedade como resultado da atuação das primeiras-damas no âmbito da LBA. Essa conduta reproduziu uma concepção de assistência social com ações pontuais, assistemáticas, sem reconhecimento legal e sem previsão orçamentária. As ações consistiam em distribuição de alimentos e, também em alguns benefícios. Foi um longo caminho percorrido para garantir a Assistência Social dentro da perspectiva do direito.

O acesso à proteção social antes da Constituição Federal de 1988 era restrito aos que estavam inseridos no mercado de trabalho formal, isto é, precisavam ter uma profissão regulamentada pelo Estado, sendo designado por Santos (1979), como “cidadania regulada”. Desta forma, aos que não possuíam carteira de trabalho, restavam-lhes práticas filantrópicas e caritativas.

Durante toda a formação sócio-histórica do Brasil, experimentamos não apenas estratégias que excluem os agentes populares nos processos de decisão política; através de golpes ditatoriais (como ocorreu entre os anos de 1937-1949 e 1964 a 1985); mas também ganhos com as lutas e mobilizações dos setores populares brasileiros. A década de 1980 foi uma década de protagonismo dos movimentos sociais na luta pela redemocratização do país, e a Constituição Federal de 1988 tornou-se uma expressão desse processo. Entre os avanços conquistados pela classe trabalhadora na CF/88, esteve em estruturar a Seguridade Social a partir do tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social (SILVA et.al, 2017).

Ao ser inserida na Seguridade Social, a Assistência Social rompe, legal e juridicamente, com a concepção de caridade e voluntarismo, que estruturava esta política, uma vez que anteriormente as práticas “assistenciais” seguiam a lógica de que a pobreza era devido a questões morais e não da relação contraditória entre capital e trabalho, e passa a integrar o campo dos direitos sociais, garantidos pelo Estado.

Sendo assim, nos termos da CF/1988, a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, não sendo preciso contribuição à Seguridade Social. O Art.º 203 da CF/88, que trata da assistência social, estabelece os seguintes objetivos desta política: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, como também, o amparo às crianças e adolescentes carentes, integração ao mercado de trabalho, além da integração das pessoas com deficiência à vida comunitária, e da garantia ao um salário mínimo de forma mensal as pessoas com deficiência e aos idosos que não possuam meios para prover sua subsistência.

Mota (2010) enfatiza a luta dos setores progressistas pela conquista da Seguridade Social enquanto direito garantido pela CF/1988; mas que logo sentiram os entraves e limites impostos pela política macroeconômica neoliberal. Ressaltamos que a seguridade social é um espaço de luta de classe. Nessa luta, o capital vem agindo por meio de mecanismos de ajuste fiscal, para garantir a sua

reprodução ampliada, em particular, em sua fase financeirizada, como veremos mais adiante.

O governo Fernando Collor de Melo (1990 -1992) virou a “chave de partida” para as primeiras ofensivas neoliberais no Brasil, dentre as quais podemos elencar: a abertura de mercados, facilitando o capital e mercadorias estrangeiras e a privatização de empresas estatais; e que essas passam a ser consolidadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Desde que foi aprovado, o capítulo da Seguridade Social sofreu ataques dos governos e do capital. Durante o governo Collor, toda a Seguridade Social foi atacada, especialmente a política de Assistência Social, a qual teve a proposta da Lei Orgânica da Assistência Social integralmente vetada<sup>4</sup>, desconsiderando a CF/1988.

Neste sentido, a regulamentação da Assistência Social ocorreu de maneira vagarosa e, somente em 1993<sup>5</sup>, é instituída a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), isto é, sendo a última política do tripé da Seguridade a ser regulamentada<sup>6</sup>. Segundo Mota et. al. (2010), o texto inicial da LOAS sofreu mudanças que desconsideravam a luta dos movimentos sociais. Nesse sentido, os autores ressaltam duas evidências desta alteração: “a concepção de *mínimos sociais* e a condicionalidade de renda inferior a ¼ de salário-mínimo para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (p. 187). Isto demonstra mais precisamente que, mesmo com os avanços decorrentes da aprovação da Loas, isto é, com as definições dos objetivos, princípios e diretrizes, a organização, gestão e financiamento, bem como a disposição dos benefícios, serviços, programas e projetos, a Loas carrega traços que remetem à focalização e à seletividade da política de Assistência Social.

A partir de 1994, com a eleição de FHC, o neoliberalismo passa a ganhar cada vez mais força no Brasil. Ao longo deste governo foram promovidas inúmeras ofensivas às políticas da Seguridade Social, a exemplo da contrarreforma da Previdência Social. De acordo com Araújo (2009), estava explícito que a Previdência era alvo, desde o primeiro mandato de FHC, quando enviou ao Congresso a PEC nº33/95, que propunha alterações nos regimes geral e próprio. A tramitação da PEC nº 33 perdurou por três anos, e em 1998, é aprovada tornando-se a Emenda Constitucional nº20, que alterou as regras do tempo de contribuição em ambos regimes. No que se refere as alterações particulares de cada regime, destacamos no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), as limitações das aposentadorias especiais, a modificação da fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, aplicando o Fator Previdenciário, como também estipula um teto para o valor dos benefícios. No Regime Próprio da Previdência Social, estabelece a combinação do tempo de contribuição com a idade mínima (ARAÚJO, 2009).

Em relação à política de Assistência Social, FHC instituiu o Programa Comunidade Solidária (PCS), desconsiderando a CF/88 e a LOAS/1993. Para Mota et.al (2010), este Programa possuía traços que resgatam o voluntarismo e a refilantropização da Assistência Social, contudo, os autores destacam uma forte

---

<sup>4</sup> Esse veto suscitou uma forte reação popular em torno da defesa da PAS, incluindo as instituições representativas da categoria dos Assistentes Sociais.

<sup>5</sup> A Lei nº8.742 que dispõe sobre a organização da Loas, foi promulgada em 07 de dezembro de 1993, ao longo da gestão do presidente Itamar Franco.

<sup>6</sup> Enquanto a Saúde já tinha sido, em 1990, e a Previdência Social, em 1991, aprovadas. (NEVES,2021).

mobilização de profissionais, inclusive de Assistentes Sociais, em fóruns, conferências e conselhos, contrários à proposta do PCS.

Nesta mesma direção, Sitcovsky (2010) ressalta que havia uma predominância de recursos financeiros ao PCS, e que chegavam a ultrapassar os alocados no FNAS<sup>7</sup>. Além do referido Programa, outros ataques à Assistência Social foram realizados durante o governo FHC, sobretudo, na alteração do período de realização das Conferências Nacionais de Assistência Social<sup>8</sup>, que ocorriam a cada 2 anos e passam a ser a cada 4 anos, bem como o descumprimento da diminuição da idade para acesso ao BPC e retardamento das disposições administrativas e organizacionais da descentralização desta política.

A vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, primeiro presidente de raízes populares possibilitou a expansão da assistência social, mesmo sendo marcada por contradições, por um lado, promovendo a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e por outro, a centralidade em programas de transferência de renda sob a tônica focalista e seletiva. Neste sentido, é a partir de seu governo que é convocada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que aconteceu entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2003, com o seguinte tema: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – Loas 10 anos”.

Articulada ao tema geral e aos subtemas, a proposta da IV Conferência consistia em debater estratégias para a estruturação da Assistência Social, para isso contou com a participação assídua de 1.035 participantes. A realização desta Conferência significou uma imensa vitória das categorias profissionais e dos usuários da Assistência, visto que o prazo de dois anos é restabelecido para a realização das Conferências Nacionais e tinha sido desconsiderado pelo presidente FHC. Uma das principais deliberações desta Conferência consiste em criar o SUAS, que é aprovado em 2004, por meio da PNAS e da NOB/SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é aprovada por meio da Resolução n.145, de 15 de outubro de 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>9</sup>.

As diretrizes da PNAS reiteraram que a Assistência Social é direito de cidadania e deve ser garantido pelo Estado; como, ainda, que esta Política é de caráter não contributivo e que sua atuação será voltada à proteção de riscos sociais, considerando, tanto as necessidades individuais, quanto sociais (COUTO et.al, 2017); além disso, preconiza orientações para a implementação do SUAS, firmado em um modelo descentralizado e participativo, considerando o Art. 6º da Loas. Desta forma, os objetivos da PNAS são prover serviços, programas, projetos no âmbito da proteção social e especial às famílias, indivíduos e grupos, 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; bem como assegurar que as ações da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL,2004)

---

<sup>7</sup> Esse mesmo autor, baseado em Boschetti (2003), ressalta que em 1996 os recursos executados pelo FNAS, representaram apenas 46,1% do orçamento executado do PCS. Isto ratifica que durante o governo FHC, sua prioridade era o PCS, esvaziando a política de Assistência Social.

<sup>8</sup> De acordo com Sposati (2011), a III Conferência Nacional que estava prevista para 1999, é vetada pelo Presidente FHC e adiada para dezembro de 2001.

<sup>9</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social é uma instância deliberativa do SUAS, de caráter permanente e paritária, isto é, entre governo e sociedade civil.



Com a aprovação da PNAS, temos a definição de dois níveis de proteção social: a básica e a especial. Acerca da Proteção Social Básica, a PNAS preconiza que ficará a cargo dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), de forma direta, os serviços de proteção básica, e de maneira indireta por outras unidades básicas de Assistência, a saber: entidades ou organizações, desde que estejam na área de abrangência dos CRAS. (BRASIL, 2004)

Nesta lógica, a Proteção Social Básica tem como intuito prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios em que estão localizados os CRAS; nesse sentido, possui caráter preventivo, atuando mediante o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários que não tiveram seus vínculos rompidos, além de promover a integração ao mercado formal de trabalho.

Quanto à Proteção Social Especial, suas ações são direcionadas àqueles que estão em condição de alta vulnerabilidade, seja pessoal ou social, em consequência de “[...] abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, p. 37). Desta forma, atua com famílias ou indivíduos que já tiveram seus direitos violados ou quando se encontram com rompimentos de vínculos familiares e comunitários.

Em 15 de julho de 2005, o CNAS, por meio da Resolução nº130, aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que trata da implementação do SUAS como “um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo”.

Não constitui objeto deste trabalho analisarmos de forma minuciosa todas as normativas legais aprovadas no âmbito da Assistência Social, mas cabe destacarmos que, se, por um lado, estas normativas apresentam uma célebre conquista, por outro, manifestam também, limites estruturais, seja por alguns termos utilizados (riscos sociais, vulnerabilidade, mínimos sociais) ou por revelar uma tendência compensatória desta política. Assim como as demais políticas sociais, a política de Assistência Social expressa as contradições de classe, resultantes do sistema capitalista; ou seja, dependem da fração conquistada pela classe trabalhadora no processo de luta, como também das estratégias para a manutenção do capital, levando em consideração as particularidades sócio-históricas de cada país, seja de economia dependente ou independente.

Segundo (Mota, 2010), a partir dos anos 2000, a assistência social passa a assumir um papel central frente às demais políticas que integram a seguridade social. Isso se explica pelo elevado nível de ofensivas da privatização na política de previdência social, através da previdência privada; e na saúde, por meio do incentivo aos planos privados de saúde. Atribuindo, portanto, a política de Assistência Social como principal política de enfrentamento à pobreza, principalmente, com os programas de transferência de renda, sendo o “carro chefe” das políticas sociais.

Os programas de transferência de renda desempenham um papel essencial para a reprodução do capital, a fim de que sejam garantidos apenas o mínimo de subsistência para que aquele trabalhador possa voltar ao ciclo de exploração; do mesmo modo que é substancial para o mercado de consumo. Ainda que os programas assistenciais cumpram uma função de controle; aos que estão desprotegidos de qualquer forma de reprodução no capitalismo, asseguram ao menos alguma renda (BOSCHETTI; BEHRING, 2021)

Neste item, buscamos sintetizar o percurso histórico da Assistência Social, ressaltando que, por muito tempo, esta política esteve conectada à caridade e à ajuda, traços que passam a ser modificados na CF/1988, na Loas/1993, na

Pnas/2004, bem como das Nob/Suas/2005 e 2012. Ressaltamos que, apesar dos limites nestes marcos legais, eles representam um importante avanço, no que diz respeito à garantia da Assistência Social como direito.

No subitem a seguir, buscaremos sintetizar como configura-se o financiamento da política de assistência social.

### **3.1 Notas acerca do Financiamento da Assistência Social**

Antes de apresentarmos as particularidades do financiamento da assistência social, com base no FNAS, faz-se necessário situarmos como esta política era financiada antes da CF/1988. A LBA, a primeira instituição a organizar e executar ações públicas referentes à assistência, foi criada em 1942 e extinta em 1995. Sendo assim, as ações da LBA ocorriam por meio de convênios, que tinham como objetivo estabelecer co-participação com prefeituras ou entidades sem fins lucrativos. Além disso, as ações da LBA eram concentradas no atendimento ao idoso e as crianças de 7 a 14 anos de idade (BRASIL, 2013). Por se tratar de uma instituição fortemente ligada à primeira dama, a assistência social era executada em atos caridade e benevolência, associada, sobretudo, à vocação das mulheres. É importante frisar também que as ações desenvolvidas pela LBA eram de cunho focalista, uma vez que não possuía uma unidade orçamentária e extremamente centralizada no Governo Federal.

Com a extinção da LBA, em 1995, a Assistência Social foi reorganizada administrativamente na Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério responsável pela Assistência, com o propósito de planejar e organizar e dar seguimento à execução dos programas assistências, ainda sob a lógica dos convênios. De acordo com o Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (2013), existiam alguns programas e serviços que precederam o SUAS, a exemplo dos programas de atendimento à criança, ao idoso e à pessoa com deficiência, o programa de erradicação do trabalho infantil, o serviço de proteção socioassistencial da juventude-abrigo e o projeto agente jovem. Ainda que houvesse alguns programas sendo desenvolvidos, a destinação dos recursos federais para a efetivação dos programas e serviços eram condicionadas a alguns fatores, principalmente, à apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND) dos municípios. Até esse momento, então, os recursos para o financiamento da assistência se davam de maneira fragmentada, uma vez que na realidade não havia a transferência de recursos de forma regular e automática, que é conquistada apenas com NOB/SUAS de 2012 e o Decreto nº 7.788/2012.

Como vimos também, é com a CF/ 1988, que a política de Assistência Social, junto as demais políticas que integram o tripé da seguridade social, passam a ter um orçamento exclusivo com base em fontes vinculadas de receitas. O artigo 195 da CF/88 prevê que a seguridade social deve ser financiada pelas seguintes contribuições sociais: contribuição dos empregados e empregadores, contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL), PIS/PASEP e concursos de prognósticos. Além disso, é necessário considerar os instrumentos de planejamento orçamentário, que são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), nos quais devem estar estabelecidos a previsão orçamentária para cada ação.

A seguridade social brasileira além de reconhecer a Assistência Social como direito e dever do Estado, deu suporte legal para a criação de uma unidade orçamentária própria para financiar esta política. Com a aprovação da Lei 8.742 de

1993, foi previsto a criação do FNAS, que teve sua regulamentação dois anos depois com o Decreto nº1.605/95. Durante o governo Dilma Rousseff, esse decreto, bem como o de nº 2.529, de 25 de março de 1998, foram revogados e passou a valer o Decreto nº 7.788/2012. As mudanças consistem, especialmente, na gestão dos recursos do FNAS. Isto significa dizer que parte dos recursos passam a ser destinados ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios, com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD – SUAS), bem como para a melhoria de equipamentos públicos no âmbito do SUAS. O decreto autoriza também que os recursos do FNAS sejam transferidos diretamente para os fundos dos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios, não sendo necessário estabelecer convênios, acordos ou contratos. Os recursos repassados devem atender, ainda, em conjunto com os Estados, DF e Municípios, às ações assistenciais de caráter emergencial.

O FNAS, portanto, é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil e tem como finalidade destinar recursos para o cofinanciamento da gestão, serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social. Cabe, portanto, ao Ministério responsável pela gestão da política de assistência social, administrar os recursos do FNAS, em conformidade com as orientações deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Os recursos do FNAS são formados, segundo o Art. 3º do Decreto nº7.788/2012, a partir dos consignados a seu favor na Lei Orçamentária Anual; Receitas Provenientes de alienação de bens móveis e imóveis da União destinados à assistência social; Receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à assistência social e outras fontes que vierem a ser instituídas.

Segundo Salvador (2011), mesmo com a implantação do FNAS desde 1996, foi somente, a partir dos anos 2000, que houve a criação da Função Orçamentária de número 08, ou seja, da Assistência Social, com base na Portaria SOF/42/1999. Neste sentido, a Assistência Social passa a ter uma função específica no orçamento público, já que, anteriormente, os seus recursos eram alocados na extinta função 15, que correspondia à Assistência e Previdência Social.

Em consonância com os princípios da descentralização e da participação da sociedade civil, como também das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, a NOB/SUAS/2005, estabelece os fundos de assistência social com a participação dos três entes federados. A gestão financeira proposta pela NOB/2005 visa à partilha de todos os recursos alocados, desde que sejam aprovados pelos conselhos de assistência social. Ao operar os recursos através dos fundos propiciou relevantes avanços em relação ao financiamento desta política, nos quais destacam-se: os repasses automáticos fundo a fundo, isto é, passam diretamente do FNAS para os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEA) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e com maior transparência dos recursos aplicados. Além disso, rompe com o modelo per capita, no qual estava alicerçado na lógica produtivista, ou seja, na quantidade de atendimentos para que os recursos fossem repassados, que desconsiderava as reais demandas da população atendida.

A NOB/SUAS aprovada em 2012 aperfeiçoa a organização do financiamento a partir de pisos de transferência em Blocos de Financiamento, classificados em: bloco da proteção social básica, bloco da proteção social especial de média e alta complexidade, bloco da gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família. Os blocos, em suma, têm como intuito tornar mais eficaz os repasses provenientes do cofinanciamento federal.

Desta forma, o SUAS possui uma gestão compartilhada, um cofinanciamento e define que os três entes federativos trabalhem em conjunto, visando garantir a Assistência Social como dever do Estado e direito dos cidadãos, assim como preza pelo respeito às diversidades das regiões, além de ser fundamental considerar as diferenças e desigualdades regionais e municipais na elaboração e prática das ações.

Nesse percurso da luta pelo financiamento do SUAS, tramita na Câmara Federal a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 383/2017, que prevê o repasse de, no mínimo, 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, Estados, Municípios e Distrito Federal para o financiamento do SUAS. O texto prevê ainda, uma regra de transição sendo nos dois primeiros anos 0,5% e 1% a partir do terceiro ano da RCL. Diante de um cenário de nocivos cortes orçamentários, que vem reprimindo o funcionamento do SUAS, a aprovação desta PEC é necessária e urgente. Até julho deste ano, a PEC estava posta em requerimento para a inclusão na ordem do dia, sendo que ainda aguarda envio para a votação. Para se ter uma ideia da relevância desta PEC, em 2020, a RCL da União alcançou o montante de R\$651.943.266, ou seja, 1 % da RCL do referido ano corresponde a aproximadamente R\$ 6.5 bilhões (FRENTE EM DEFESA DO SUAS, 2022). Portanto, a aprovação desta proposta ampliará os recursos do SUAS, promovendo aprimoramento da rede.

Até o ano de 2016, portanto, o SUAS passava por um subfinanciamento. Mas é com a aprovação do Novo Regime Fiscal, regido, sobretudo, pela Emenda Constitucional nº95 e por outros mecanismos de ajuste fiscal que os serviços socioassistenciais experimentam um esvaziamento de seus recursos. E veremos, adiante, que, com a chegada da extrema-direita expressa no governo Bolsonaro, a rede SUAS é ainda mais esvaziada.

No próximo item iremos abordar brevemente sobre o ultraneoliberalismo e seus efeitos para a classe trabalhadora. Destacando, também, a política de assistência social.

#### **4 O ULTRANEOLIBERALISMO E AS OFENSIVAS DO CAPITAL**

Como já discutimos no primeiro item deste trabalho, as crises são constitutivas do modo de produção capitalista. Neste sentido, a crise estrutural do capital, datada a partir da década de 1970, vem oscilando entre períodos de retomadas de taxa de lucro e quedas na reprodução acumulativa do capital. Em 2008, a crise do setor financeiro representa mais um período de estagnação do capital e fornece suportes para que o neoliberalismo tenha sua base ideo-política acentuada. A crise do subprime, mesmo sendo no âmago do capital financeiro, foi canalizada para o Estado, seguindo as mesmas alegações de sempre do neoliberalismo, que o Estado está atravessando por uma crise fiscal. Nesse sentido, o Fundo Público, que exerce um papel estrutural para a reprodução capitalista foi encarregado de remediar os nefastos frutos da crise.

Silva (2021) ressalta que, para alguns esperançosos teóricos, a crise de 2008 permitiria que o capital pudesse resgatar os princípios keynesianos, da intervenção do Estado na economia; todavia, ao contrário do que se pensavam, as respostas do capital passam a agravar seus elementos constitutivos em um momento ultraneoliberal: a crise, a fragilidade do setor financeiro e a frenética busca por valorizar o capital financeirizado.

A partir do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, as repercussões da crise de 2008 já não podiam mais ser controladas por políticas econômicas compensatórias. Neste sentido, em 2013, as jornadas de junho deram início às manifestações que prepararam o solo do que estava por vir nos anos seguintes.

Inicialmente, as jornadas de junho tinham como intuito reivindicar a redução das passagens nos transportes públicos, mas logo outras pautas foram introduzidas ao movimento, a exemplo dos protestos por saúde e educação de qualidade, bem como os excessivos gastos com os estádios que receberiam os jogos da Copa do Mundo, em 2014. Embora as jornadas de junho tivessem uma pauta legítima, elas não detectaram o regime “democrático-blindado” como o determinante das perniciosas medidas. (DEMIER, 2017)

Perante as desaprovações da direita brasileira e em resposta à crise internacional, a presidente Dilma Rousseff, em conjunto com o Ministro da Fazenda Joaquim Levy, procurou renovar suas alianças com o capital; promovendo a redução dos gastos sociais, como também a contrarreforma da Previdência Social. Apesar de todos seus esforços em conciliar-se com a classe dominante, as investidas contra ao seu governo continuaram. Nas eleições de 2014, já era patente que os níveis de sua popularidade estavam em queda; principalmente quando vence as eleições com um percentual apertado em comparação ao seu opositor, Aécio Neves (PSDB).

No decorrer do ano de 2015, foram presenciadas manifestações a favor e contra à presidente Dilma, nas quais se sobressaíram as manifestações contrárias. A direita brasileira, especialmente, os grupos de empresários do setor industrial, empregaram todas as suas forças para subsidiar as manifestações. Com o forte apelo midiático, e a base político-ideológica das manifestações, o cenário para o golpe jurídico-parlamentar já estava propício. Em 31 de agosto de 2016, com o discurso direitista de “anticorrupção”, a presidente Dilma sofre o impeachment.

Segundo Antunes (2018), o golpe jurídico parlamentar instaura uma nova etapa do neoliberalismo, nomeada de ultraneoliberalismo. Para o referido autor, seus princípios são ainda mais destrutivos à classe trabalhadora, sobretudo aos direitos sociais e trabalhistas. Para Mota (2019), o ultraneoliberalismo vem se expressando em medidas mais intensas de austeridade, em que o capital financeirizado tem investido para que as políticas sociais se tornem rentáveis, em especial a Previdência Social e a Saúde.

Para Silva (2021), o ultraneoliberalismo se reverbera também nos determinantes políticos, no sentido de que alguns governos retomam aspectos do fascismo, isto é, atacando as liberdades democráticas, os povos originários e promovendo o saque dos bens públicos.

Antes de adensarmos o debate acerca dos efeitos do ultraneoliberalismo na política de assistência social, faz-se necessário, primeiro, abordar sobre como as medidas ultraneoliberais se manifestam no contexto brasileiro.

No governo golpista<sup>10</sup> de Michel Temer (2016-2018), um conjunto de medidas legais, aprovadas mediante Emendas e Leis, expressaram o teor ultraneoliberal de seu governo. Para mobilizar o legislativo, seu partido, o PMDB, elaborou documentos como “UMA PONTE PARA O FUTURO” (2015), que forjava argumentos que o país necessitava reduzir o excesso de gastos públicos, se desejassem recuperar as taxas de crescimento.

---

<sup>10</sup> A Presidente Dilma Rousseff sofreu um golpe através de um processo de impeachment, sob a justificativa de crimes de responsabilidade fiscal, nos quais foi inocentada. O intuito não era vencer a “corrupção”, mas promover medidas ultraneoliberais contra à população brasileira. Além disso, a presidente foi legitimamente eleita com mais de 54 milhões de votos.

A primeira medida a batizar o chamado “Novo Regime Fiscal” foi a Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Esta EC é responsável por congelar os gastos primários durante vinte anos, ou seja, gastos com a saúde, assistência social, educação, cultura, tecnologia, sendo apenas corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA. De acordo com Carvalho (2016), o Brasil é o primeiro país adotar uma medida tão dura e por tanto tempo e que, a justificativa de estabilizar a Dívida Pública é falaciosa, na verdade, esta EC desempenha a função de destinar recursos públicos ao capital financeiro, mediante o cumprimento das metas de superávit primário.

No governo Temer, o capital reuniu ainda mais sua capacidade corrosiva, para que o máximo de contrarreformas fossem aprovadas. Atentemos, nas linhas a seguir sobre as penosas medidas aprovadas e propostas em seu governo.

Sob o enredo da inovação e da geração de empregos, em 2017, o golpista Temer sancionou a Lei 13.429/2017, conhecida como a “Lei da Terceirização”. Este dispositivo, além de submeter os trabalhadores a uma exploração mais intensa, agrava as condições objetivas de trabalho, ao terceirizar as atividades fins e atividades-meio. Esta lei sentencia a precarização do trabalho, já que os trabalhadores não terão um vínculo trabalhista concreto, aumentando o processo de rotatividade.

Em 2017, mais uma investida contra os direitos do trabalho foi aprovada: a Lei nº 13.467, isto é, a devastadora “reforma trabalhista”. Se a “Lei da Terceirização” já apresentava um caráter hostil ao trabalho, esta aprimorou os ataques, alterando vários artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); os mais representativos se deram na redução do tempo de intervalo; modificações nas condições de trabalho intermitente o mingramento dos órgãos representativos do trabalho, como sindicatos e a justiça do trabalho, e responsabilizar o trabalhador pelos danos processuais, quer dizer, caso o juiz do processo analise que o trabalhador está agindo de má-fé, como consta no Art793-C, deve pagar uma multa superior a 1% (um por cento) e inferior a 10% (dez por cento).

Ainda durante este governo, houve a promulgação da EC nº93/2016<sup>11</sup>. Esta EC, além de renovar a DRU, intensificou seus efeitos, uma vez que expandiu a taxa de desvinculação de 20% para 30% sobre as contribuições sociais e aos impostos da União; estendeu o período de vigência, passando de 4 anos para 8 anos, ou seja, suas repercussões foram prorrogadas até o ano de 2023; como também estendeu a desvinculação aos estados e municípios; bem como autorizou que seus efeitos retrocedessem a partir de janeiro de 2016. A EC/93 não incide sobre as contribuições previdenciárias do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Em 2020, acatando o Artº 2 da EC/103/2019, que trata da contrarreforma da previdência social, a DRU deixa de subtrair os recursos das contribuições sociais (COFINS, CSLL, PIS/PASEP) e passa a incidir sobre as taxas, fundo ou despesa, relativos às receitas dos Estados e do Distrito Federal, como já era proposto pela EC/93, no Artº76 A.

Almeida e Davi (2021) destacam que a DRU é um mecanismo permanente, que vem sendo adotado pelos governos brasileiros, seja em maior ou menor proporção, desde 1994, e tem um papel fundamental no saque ao fundo público, particularmente ao Orçamento da Seguridade Social. As autoras apontam também que o aumento do percentual da DRU para 30% chegou a ultrapassar os valores executados com o BPC, o Programa Bolsa Família e outras transferências, entre os

---

<sup>11</sup> A primeira Proposta de Emenda Constitucional – PEC 04/2015 foi apresentada ainda durante o governo Dilma, pelo Deputado André Figueiredo (PDT-CE).

anos de 2016 a 2019. Além disso, entre 2016 a 2021, a DRU apoderou-se de R\$ 450.310 bilhões em valores correntes do OSS; montante que seria acrescido ao financiamento das políticas que compõem o tripé da Seguridade Social, mas que foram transferidos para outros setores do governo, especialmente, ao serviço da Dívida Pública.

A busca incessante por se alimentar da destruição dos direitos fez com que o Temer apresentasse a PEC 287/2016, que atacava, ainda mais, a Previdência Social Pública. A referida PEC visava alterar o tempo de contribuição para a aposentadoria integral, ou seja, para receber este benefício era necessários 40 anos de contribuição, sendo que as mulheres deviam ter 62 anos e homens 65 anos de idade; propunha ainda, as desvinculações das pensões e aposentadorias diante das correções do salário mínimo, como também o aumento da idade de 65 para 68 anos para a obtenção do BPC, no caso de pessoas idosas (SILVA, 2018). Diante da luta da classe trabalhadora e devido ao cenário de eleição em 2018, a PEC 287/2016 não foi aprovada.

Passaremos, a seguir, apresentar brevemente sobre a assistência social no governo do golpista Temer.

O processo de materialização do SUAS, com início em 2005, ainda que apresente alguns limites, assinalou para importantes conquistas normativas, jurídicas e institucionais no que se refere à organização dos serviços socioassistenciais, dos benefícios e seu financiamento. Em 2016, com o governo Temer, a trajetória de ganhos da assistência social passa a enfrentar duras inflexões, na medida em que se projeta converter um direito de cidadania em favor, estimulando a volta do primeiro-damismo como figura central na gestão da assistência, através de programas com cunho focalista. É importante enfatizar que, este aspecto precisa ser compreendido em um cenário de avanço da perspectiva conservadora, do congelamento dos gastos primários e de consecutivas contrarreformas que acentuam a desigualdade social brasileira.

Segundo Silva (2020), na Assistência Social, as ofensivas deste governo se deram no intuito de ressuscitar o primeiro-damismo, através do Programa Criança Feliz (PCF). Para a autora, o objetivo do Programa é atuar de maneira focalizada, ou melhor, sem dar importância às determinações, na perspectiva da totalidade nas quais a criança está inserida. Em nota, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2017) se posicionou contra o programa, e destacou que a nomeação de Marcela Temer, esposa de Temer, como embaixadora do programa foi realizada sem as devidas discussões nos espaços de controle social. Além disso, o referido programa possui uma atuação residual, conservadora e filantrópica, principalmente porque sua operacionalização desconsidera a tipificação dos serviços socioassistenciais, bem como a NOB/RH, e passa priorizar a ação do terceiro setor.

Durante os 2 anos e 4 meses do governo Temer, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pela gestão da política de assistência social, que na época também incorporou o Ministério Agrário, foi comandado por dois médicos: Osmar Terra e Alberto Beltrame. Um dos pontos mais problemáticos na gestão dos referidos Ministros, esteve em estruturar o PCF, sob a tônica higienista. Sposati (2017) aponta que este programa busca referências no médico higienista Arthur Moncovo, responsável por fundar o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, que tinha atividades voltadas a “instruir” mães no cuidado e higiene dos filhos. Para a referida autora, ao desconsiderar uma ação efetiva por parte do Estado, no que diz respeito à proteção integral às crianças, o PCF passa a apresentar contradições, de modo que, ao atribuir somente às famílias, diga-se, em

sua maioria, às mães, o “cuidado” com os filhos, abre-se um precedente para a criminalização das expressões da “questão social”, além de imputar aquelas famílias por suas condições de vida.

Brand e Cislighi (2020) assinalam que o governo Temer foi responsável, também, por solicitar a revisão do BPC, tanto para as pessoas idosas, quanto para as pessoas com deficiência. As autoras destacam, ainda, que houve um corte de 3% de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), pouco antes de anunciar o reajuste de 5% no valor do benefício no ano de 2017.

Os ataques do governo Temer na Assistência Social, podem ser resumidos, portanto, na reatualização do primeiro-damismo em programas de cunho focalizado, revisão do BPC, cortes no PBF, além de propostas de redução nos serviços do SUAS, como veremos mais adiante.

Com a transmutação do neoliberalismo para o ultraneoliberalismo, nota-se, de fato, um aceleração de contrarreformas nos direitos sociais e trabalhistas brasileiros que foram conquistados historicamente. As contrarreformas não são uma novidade nessa nova fase, mas passam a ter uma natureza mais predatória. São, também, criados e renovados mecanismos de captura do fundo público, para que sejam encaminhados ao financiamento de um capital que por si só nada cria, mas que aparece hegemônico como estratégia de conter os efeitos da crise. Este capital sustém-se de juros, fundos de pensão e, na particularidade brasileira, tem relação concreta com a Dívida Pública.

E, sabe a tal ponte que o governo pretendia construir? Pois bem, não tinha futuro e sim um grande passo ao passado, sem rumo, sem direitos, e apontava para um caminho ainda mais cruel.

No próximo item, analisaremos a execução financeira do FNAS durante o governo Bolsonaro.

## **5 A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO**

A ponte, aliás, o precipício erguido pelo golpista Temer, apenas beneficiou a chegada de um governo neofascista, que endureceria ainda mais o pacote de destruição. Para Borges e Matos (2020), o governo Bolsonaro possui elementos característicos de um governo fascista, como o combate à esquerda; a defesa de um projeto de ultradireita, o menosprezo pela diversidade humana, bem como a naturalização dos preconceitos. Os referidos autores destacam, ainda, que esses elementos devem ser entendidos a partir da particularidade histórica atual, sem esquecer que este movimento tem relação direta com a crise do capital.

Este governo não se trata apenas de uma extrema-direita, com ele passa a surgir um novo movimento que “idolatra” veementemente o Presidente, chamado de Bolsonarismo. Por mais que Bolsonaro e toda a sua cúpula propaguem notícias falsas e ajam de maneira antidemocrática, suplicando pelo fechamento do Supremo Tribunal Federal (STF), a intervenção militar e despreze os mais pobres deste país, seus eleitores parecem estar extasiados com o soar do “berrante”. As eleições de 2022 expressaram bem este processo. Há, quiçá, uma parte deste movimento que não compreende os aspectos que determinam a conjuntura atual. Mas, encontra-se também, outra fração que se identifica com os valores externados pela ideologia preconceituosa, reacionária, genocida e ultraneoliberal do Presidente.



Assim que assumiu a presidência, a equipe econômica do governo Bolsonaro, tendo como guru o “chicago boy” Paulo Guedes<sup>12</sup>, foi requisitada para dar andamento aos ataques aos direitos sociais. Era notório a pressa do governo em aprovar o maior número de contrarreformas possível. No primeiro ano de mandato, o Ministro da Economia apresenta a PEC nº 06/2019, que diz respeito à contrarreforma da previdência social. As investidas não se esgotaram na previdência social, ainda em 2019, o governo ultraneoliberal de Bolsonaro retoma uma de suas propostas de campanha: “a carteira verde e amarelo”, através da Medida Provisória (MP) 905/2019. Houve ainda a apresentação do “Plano Mais Brasil”, composto por três Propostas de Emenda Constitucional: a PEC emergencial, a PEC dos Fundos Públicos (187/2019) e a PEC do “novo pacto federativo”. Em um apanhado geral, este combo de PECs visa acentuar o discurso de “responsabilidade fiscal do Estado, desconsiderando que já existem a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a EC/95, que são mecanismos de ajuste fiscal que exercem com afinco essa função (BEHRING; CISLAGHI; SOUZA, 2021).

Na política de assistência social, Silva (2020) aponta que, a Conferência Nacional de Assistência Social, prevista para o ano de 2019, não foi realizada, e que os Conselhos de Assistência Social enfrentaram duras investidas de esvaziamento da participação social. Este é um aspecto característico deste governo arbitrário que não respeita as liberdades democráticas e os espaços de participação social. É importante mencionar, ainda, a criação do Programa Pátria Voluntária, sob a mesma tendência conservadora do Programa Criança Feliz, com a presença da primeira-dama Michele Bolsonaro.

Em 2020, a chegada da Covid-19 agudiza a crise já existente do capital. No Brasil, além de enfrentarmos o desemprego, a fome, o medo e a perda de familiares e amigos; tínhamos que ouvir da autoridade executiva do País, que a Covid-19 era apenas uma “gripezinha”, “não sou coveiro” e “e daí?”. Indo na contramão do que realmente seria a gestão responsável de um presidente, Bolsonaro usava suas redes sociais para propagar *Fake News*; o não uso de máscaras e medicamentos contraindicados ao tratamento da Covid; negação das vacinas, além de uma forte negação da realidade com seus discursos de que o país estava crescendo, a economia não pode parar. Comprometido, “acima de tudo” com os interesses do capital, mesmo que a população estivesse sob a iminência de um vírus letal.

Enquanto em países da Europa havia uma política efetiva de isolamento social, no Brasil, a política era do “abre e fecha”, pois a justificativa era “se não morrer de covid, morre de fome”<sup>13</sup>. Ora, se o governo quisesse mesmo salvar a vida dos cidadãos brasileiros, existia aparato financeiro para isso, tanto que, no auge da pandemia, o Banco Central (BC) destinou R\$1,2 Trilhões de socorro aos bancos; inclusive ao promulgar a Emenda Constitucional nº106/2020, que trata do Regime Extraordinário Fiscal, também conhecido como “Orçamento de Guerra”, o qual autorizou o BC a operar no mercado financeiro secundário local e internacional. Ou seja, o BC pode negociar com títulos podres de entidades financeiras. A pressa para aprovar esta EC não estava em resguardar a vida dos brasileiros, de modo que parques R\$ 200,00 foram propostos pelo Governo Federal, sendo alterado para R\$ 600,00, devido à proposta da oposição na Câmara e Senado Federal. Também não podemos deixar de lembrar a lentidão para a publicação do calendário de

---

<sup>12</sup> Paulo Guedes é comumente assim chamado devido à associação dos “chicago boys” da Universidade de Chicago com a ditadura de Pinochet no Chile.

<sup>13</sup> No entanto, essa justificativa não era por preocupação com aqueles que estivessem sem comer, mas sim nos lucros que o capital pudesse perder.

pagamentos do Auxílio Emergencial, as filas gigantescas nas agências da Caixa Econômica e a exigência de uma conta digital no aplicativo Caixa Tem, este último dificultava o acesso daqueles que não possuíam um celular, computador e internet.

Sendo assim, a crise sanitária somada à crise do capital desvelou as barbaridades mais nefastas do capitalismo. No contexto brasileiro, trouxe à tona o contingente de trabalhadores sem vínculos trabalhistas e em condições de trabalho informal, situação que passou a tomar dimensões mais acentuadas desde a aprovação da Lei da Reforma Trabalhista (13.467/2017). A conjuntura pandêmica desvela, ainda, a “uberização” do trabalho; a pobreza absoluta; condições de trabalho análogos à escravidão e um elevado contingente de pessoas que não tinham nenhum meio de sobrevivência.

Desta forma, a política de assistência social, que assume no contexto brasileiro uma centralidade na proteção social, passou a ser bem mais requisitada na pandemia. No entanto, quando a pandemia da Covid-19 chega, a rede de serviços socioassistenciais já estava bastante fragilizada, dificultando as seguranças previstas na PNAS de acolhida, renda, convívio, autonomia e de benefícios.

Para tentar compensar os cortes que a política de assistência social vem atravessando desde a aprovação do Novo Regime Fiscal e mascarar as consequências da política macroeconômica ultraneoliberal durante a pandemia, o governo autorizou, por meio da Portaria Conjunta nº1/2020 do Ministério da Cidadania, recursos do cofinanciamento Federal para atender às demandas emergenciais decorrentes da Covid-19 no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Em síntese, autoriza o pagamento de pessoal com recursos IGD-SUAS; aquisição de equipamentos eletrônicos, materiais de expedientes, itens de alimentação especialmente para os Serviços de Acolhimento; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo; veículos e pagamento de combustíveis utilizados para ofertar serviços socioassistenciais, atividades da Gestão e/ ou do Conselho de Assistência Social, entre outros. Além de realizar melhorias nas unidades de acolhimento e outras unidades, em razão da covid-19, bem como a compra de equipamentos de proteção individual (EPI) somente aos trabalhadores da rede.

Mesmo com estas medidas para “suavizar” os efeitos da pandemia, a rede socioassistencial não foi restabelecida, até porque, recursos paliativos não resolvem no “estalar de dedos” a debilidade que o SUAS vem passando. Na verdade, se atentarmos aos dados adiante, veremos que os recursos se mostraram insuficiente e até mesmo esvaziados, uma vez que a permissão para utilizar recursos do Cofinanciamento Federal são principalmente no atendimento às demandas emergenciais de enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) no SUAS. Ora, é preciso entender que mesmo sem a Covid-19, os recursos precisam ser contínuos e apresentarem crescimento real, como também que as demandas não exclusividade da pandemia. É nesta perspectiva que passamos analisar, a seguir, o FNAS no governo Bolsonaro.

Como já destacamos, o FNAS é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil e tem como finalidade destinar recursos para o cofinanciamento da gestão, serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social. Segundo Boschetti (2021), o ajuste fiscal brasileiro sempre sufocou o financiamento da assistência social, principalmente, a unidade orçamentária do FNAS. Mas é sob este governo da extrema direita, que o FNAS vem mostrando perdas significativas de recursos que financiam o Benefício de Prestação

Continuada (BPC), a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e os serviços socioassistenciais do SUAS.

Em 2019, houve a publicação da Portaria nº 2362/2019, que diz respeito ao monitoramento da execução financeira e orçamentária efetuado pelo FNAS para promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Na verdade, a portaria autoriza que sejam repassados valores menores do FNAS para os municípios, o que dificulta a manutenção dos serviços socioassistenciais na proteção social básica e especial com destaque aos municípios de porte 1. Levando em consideração que estes municípios dependem, principalmente, dos repasses dos recursos federais.

De acordo com nota de repúdio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS, 2021), o congresso em votação relâmpago, no final de dezembro de 2021, atendendo a solicitação do Ministro da Defesa Walter Braga Neto, que pedia mais recursos para seu Ministério, autorizou que fossem transferidos um montante de R\$ 342,9 milhões retirados do FNAS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o Ministério da Defesa. Segundo o Congemas (2021), R\$ 328 milhões seriam para gastos com infraestrutura; R\$ 3 milhões destinados as Forças Armadas para a aquisição de helicópteros; e R\$ 11,9 milhões para a administração da Aeronáutica e Exército. No entanto, o Congemas não especifica quanto seria o valor cortado do FNAS.

A conduta adotada pelo Governo Federal endossa a falta de compromisso com o SUAS, que atende certamente a população mais pobre deste país. Além do mais, a transferência dos recursos para outro Ministério agrava-se, por ser em um contexto marcado pelos danos da Covid-19, que acirrou enormemente a desigualdade<sup>14</sup>.

Vejamos, então, como foi a execução financeira do FNAS no período de 2019 a 2021, período do governo ultraneoliberal de Bolsonaro. Como vimos anteriormente, é a partir do governo Temer que o SUAS passa a enfrentar incessantes recuos nos avanços conquistados durante o ciclo social liberal. Na proposta orçamentária para o ano de 2018, o governo propôs que os recursos destinados para a rede de serviços de proteção social básica e especial fossem reduzidos de R\$ 2 bilhões para R\$ 3,4 milhões, um corte de mais de 98%, que passaria a impossibilitar a existência dos CRASs e CREASs. Depois de muita resistência e luta por parte dos colegiados municipais e da Frente Nacional em Defesa do SUAS, houve algumas mudanças na proposta da lei orçamentária, todavia as ações do SUAS tiveram um corte de 30% (SANTOS, BONETTI E MATIELO, 2018).

Neste sentido, a Função 08 já apresentava uma tendência de diminuição no seu orçamento por consequência da aprovação do Novo Regime Fiscal. Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Pesquisa Aplicada (IPEA), registrados na Nota Técnica nº 27/2016, o congelamento de gastos durante vinte anos implicará que a política de assistência social tenha uma perda de R\$ 868 bilhões, isto é, o custeio necessário para manter o modelo de proteção da política de assistência social, sobretudo, com os serviços e benefícios serão reduzidos pela metade.

---

<sup>14</sup> Em um estudo realizado pelo Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS), da PUC-Rio, no ano de 2020, a partir de dados coletados no Ministério da Saúde, indica que entre os 30 mil casos analisados pelo Núcleo, 55% de pretos e pardos infectados pelo vírus faleceram, ao passo que entre os brancos o percentual correspondeu a 38%.

Para Silva e Davi (2022), a EC nº95/16, aprovada durante o governo golpista de Temer, além de sufocar o investimento nas políticas sociais, rompe juridicamente com princípios outorgados da Seguridade Social brasileira, como a universalização de cobertura e atendimento; uniformidade nos benefícios e serviços às populações seja urbana ou rural, na seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios e, sobretudo, na diversidade de financiamento.

Na tabela 1, a seguir, podemos observar a execução financeira da Função 8, como também do FNAS. Além da participação do FNAS na referida função.

**Tabela 1 Valores Pagos da Função 8, FNAS e participação (B/A) em valores financeiros (bilhões) e percentuais**

ANO	FUNÇÃO 8 (A)		FNAS (B)		% (B/A)
2019	R\$	114.070	R\$	73.828	65%
2020	R\$	488.982	R\$	76.813	16%
2021	R\$	175.012	R\$	73.202	42%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em 29 de outubro de 2022.

A tabela 1 mostra os recursos alocados na Função 8, que correspondem à Assistência Social, bem como os destinados ao FNAS, que representam o custeio do BPC e SUAS. O montante de recursos do ano de 2020 na função 8 explica-se pelo aumento dos recursos nos programas e benefícios assistenciais que não são instituídos pela LOAS, como o Bolsa Família, Criança Feliz e Auxílio Emergencial (BOSCHETTI, 2021). Para se ter noção da diferença de valores, em 2020, somente o Auxílio Emergencial incorporado ao Programa Bolsa Família recebeu R\$ 276.153 bilhões, um quantitativo quase quatro vezes maior que os aplicados no FNAS, em 2020. Ao comparar com os recursos alocados no Programa Criança Feliz, as contradições passam ser ainda mais expressivas. Em 2017, o valor pago ao Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz (código 217M) alcançou o total de R\$ 230.288 milhões e saltou, em 2021, para R\$ 320.477 milhões, ou seja, um crescimento de 39,16%. Enquanto o FNAS (código 55901), nesta mesma série de dados, passou de R\$ 71.754 bilhões em 2017 para R\$ 73.202 bilhões em 2021, uma evolução de apenas 2,01%. Este dado evidencia uma tendência presente desde a promulgação da LOAS, em que os governos priorizam programas de cunho focalista e seletivo, ao invés de investir na ampliação de recursos que consolidem a implantação da rede de serviços e benefícios ofertados pelo SUAS.

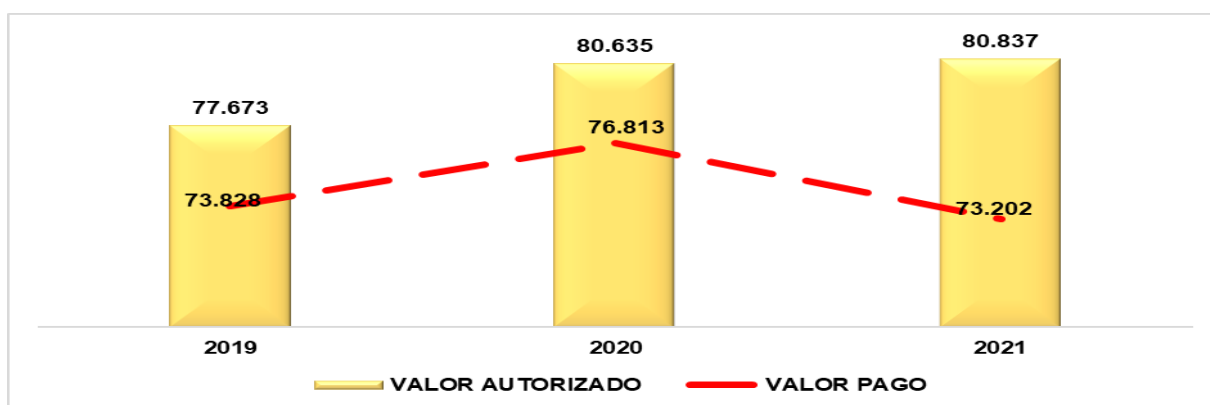
Em 2021, apesar de ainda vivermos sob a pandemia da Covid-19, a Função 8 teve uma queda equivalente a -64,20% em comparação ao ano de 2020, ao passo que os recursos destinados aos benefícios emergenciais sofreram uma significativa diminuição. Esta mesma tendência se repete no FNAS, que perdeu -4,74% dos recursos em relação ao ano anterior.

Os dados da Tabela 1 também revelam um crescimento de 4,04% do FNAS em 2020, em relação ao ano de 2019, em função do incremento de recursos no BPC; e também, com a inclusão de recursos para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (código

21C0) em 2020, equivalente a R\$ 2.990 bilhões<sup>15</sup> de Reais. Mesmo com este recurso adicional, se examinarmos em termos reais o percentual de crescimento no ano de 2020, praticamente não houve destaque, devido ao contexto de alta inflação e de pandemia, ou seja, a execução se mostrou insuficiente para abarcar as necessidades sociais da população brasileira, principalmente, em relação aos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS. Em 2021, o FNAS sofre uma queda de -4,70%, por consequência da diminuição nos valores pagos ao BPC, e pelos recursos de enfrentamento à Covid-19 não serem restabelecidos, uma vez que apresentam zeros na análise financeira do FNAS no referido ano; ainda que 2021 ainda estivéssemos em contexto de pandemia.

Os dados da tabela 1 indicam, ainda, que os recursos do FNAS obedecem a uma mesma orientação devido aos efeitos do congelamento de gastos desde a aprovação da EC nº95. Além disso, no período analisado (2019 a 2021), a execução financeira do FNAS foi menor do que os valores autorizados, como ilustra o gráfico 1.

**Gráfico 1 Valores autorizados e pagos ao FNAS entre 2019 a 2021 em bilhões de Reais**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em 29 de outubro de 2022.

No período de 2019 a 2020, deixaram de ser acrescidos aos valores pagos uma média de 5% dos valores autorizados, enquanto em 2021 este percentual chegou a 10%.

Vejamos, a seguir, sobre o Benefício de Prestação Continuada e sua representação no FNAS.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) consiste num benefício que não necessita de contribuições prévias; foi instituído pela LOAS, em consonância com a CF/1988. Anterior ao BPC, o benefício que tinha o objetivo de transferir renda era a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que entrou em vigor no ano de 1974, todavia, determinava como critério para recebimento uma contribuição mínima de 12 parcelas para a Previdência Social. Assim como o BPC, a RMV era destinada a idosos e pessoas com deficiência, que comprovassem incapacidade, mas diferente do BPC, os idosos deviam ter no mínimo 70 anos de idade.

O BPC começou a ser operacionalizado em dezembro de 1995 e tem caráter

<sup>15</sup> Com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em 01 de novembro de 2022.

individual e intransferível; é, portanto, um benefício não contributivo que assegura o valor de um salário mínimo mensal aos idosos, a partir de 65 anos e às pessoas com deficiência independente de idade, mas que devem provar que não possuem meios de manter seu próprio sustento e nem tê-lo por sua família. Nas duas situações, é indispensável a comprovação de renda, ou seja, a renda per capita da família deve ser igual ou inferior ao  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, conforme a aprovação da Lei Nº 14.176, de 22 de junho de 2021. É preciso fazermos duas ponderações, a primeira, diz respeito à contradição que existe em torno na idade exigida para o acesso de idosos ao BPC, uma vez que o Estatuto do Idoso designa uma pessoa idosa a partir dos 60 anos de idade. E a segunda é no critério de renda adotado, sem levar em consideração a carga tributária brasileira, que incide mais sobre aqueles de poder aquisitivo menor.

Além disso, este benefício sempre é alvo nas contrarreformas da Previdência, visto que é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Mas é necessário reforçar que este benefício não está no rol da previdência e sim da assistência social e é custeado pelo FNAS. Na PEC/06/2019, a equipe econômica propôs um valor fixo de R\$ 400,00 para idosos a partir dos 60 anos de idade; e o pagamento de um salário mínimo só passaria a acontecer quando atingissem os 70 anos. Já para as pessoas com deficiência os critérios seriam ainda mais perversos, ao submetê-las a avaliações (social e médica) mais rigorosas pelo INSS. Por causa da resistência da oposição no Senado Federal, o texto sobre o BPC foi integralmente vetado na Emenda Constitucional nº103/2019. Não podemos deixar de mencionar, também, uma tendência que vem se apresentando no processo de concessão do BPC, que é a judicialização do benefício. Este aspecto explica-se pelo indeferimento da perícia médica do INSS ou dos critérios de renda adotados, como também a necessidade de provar a incapacidade para o trabalho e vida, no caso das pessoas com deficiência (PCD); o que acaba resultando na maior procura pela via judicial por parte das PCD. Segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), no exercício de 2020, dos 560.348 benefícios concedidos via judicial, 443.287 foram para as pessoas com deficiência, enquanto 117.061 para idosos, ou seja, a maior parcela dos benefícios concedidos através da decisão judicial ocorreu nos benefícios para a pessoa com deficiência.

A seguir, a tabela 2 apresenta os valores pagos ao FNAS, BPC, RMV e aos serviços socioassistenciais nos exercícios de 2019 a 2021.

**Tabela 2 Valores pagos ao FNAS, BPC<sup>16</sup>, RMV e aos serviços socioassistenciais – Valores em bilhões de Reais e Percentuais**

ANO	FNAS	VALOR PAGO BPC +RMV	PERCENTUAL ENTRE BPC+RMV/ FNAS	VALOR PAGO SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	PERCENTUAL ENTRE SUAS / FNAS
2019	R\$ 73.828	R\$ 69.351	94%	R\$ 3.153	4,27%
2020	R\$ 76.813	R\$ 70.654	92%	R\$ 1.855	2,41%

<sup>16</sup> Os valores que constam na tabela dizem respeito somente aos recursos pagos com benefícios, não consta os valores com processamento de dados e avaliação e operacionalização do BPC.

2021	R\$ 73.202	R\$ 70.279	96%	R\$ 1.313	1,79%
------	------------	------------	-----	-----------	-------

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em 01 de novembro de 2022.

Os dados da tabela 2 revelam uma concentração de recursos do FNAS no BPC e na RMV (código 00H5 idoso e código 00IN PCD), tendência já apontada por Davi et.al (2009), em análises do período de 2003 a 2005. No período de 2019 a 2021, o BPC+RMV chegou a corresponder, em média, 94% do FNAS, o que confirma a maior aplicação dos recursos do FNAS ao referido benefício. Esse dado também indica, por outro lado, o esvaziamento dos serviços socioassistenciais, que, em 2019, representaram 4,27%; em 2020, 2,41% e em 2021, 1,79% do FNAS.

Ao observarmos os recursos pagos no custeio do BPC e RMV, nota-se que praticamente não tiveram expressivas variações, o que significa dizer que houve um crescimento vegetativo no número de beneficiários na série histórica apresentada. Inclui, também, a aprovação da Lei 13.846/2019, que institui o Programa de Análise de Benefícios do INSS, com o objetivo de controlar as despesas previdenciárias; e mesmo o BPC não sendo um benefício previdenciário entrou no rol das revisões e cortes. Sem contar, ainda, na morosidade para a aprovação do benefício, ultrapassando os quarenta e cinco dias estimados pela LOAS.

O BPC possui um papel fundamental para a proteção social, pois possibilita ainda que de forma mínima, que mais de 4,744 milhões de beneficiários tenham acesso à renda; sendo 2,581 milhões PCDs e 2,162 milhões de pessoa idosa, segundo dados do Ministério da Cidadania (2022); e não somente eles, uma vez que boa parte das famílias sobrevivem exclusivamente do benefício.

Embora o BPC seja vinculado ao salário mínimo, os impactos da EC nº95 também recaem sobre o benefício, como destaca Boschetti (2021); isto significa que em períodos de alta inflação, não há crescimento real do benefício, já que remédios, alimentos, preço de aluguel e outros gastos sofrem o impacto dos elevados preços. Verifica-se, então, uma dicotomia, ao mesmo tempo que o BPC proporciona renda, ela sem a valorização real não representa amplas repercussões aos beneficiários, devido à regressividade tributária brasileira.

Na tabela 3, passaremos a analisar a execução financeira das ações orçamentárias do SUAS. A nomenclatura dos serviços de proteção social, aparece na estrutura orçamentária, a partir do governo Bolsonaro, como “ações de proteção social básica” e “ações de proteção especial”, sendo que na especial não nomeia os recursos alocados para alta e média complexidade, obstaculizando a apreensão dos gastos nestas duas modalidades.

Ao analisar os dados da tabela 3, verifica-se que as ações de proteção social básica (código 219E) foram reduzidas em -51% em 2020, em comparação ao ano de 2019, queda bastante significativa para um contexto pandêmico, em que as demandas no SUAS aumentaram, por consequência do acentuado desemprego no país. Em 2021, a queda passou a ser ainda mais expressiva, chegando a -66,61% em relação ao ano de 2019.

### **Tabela 3 Valores Pagos<sup>17</sup> das ações orçamentárias socioassistenciais no FNAS em Milhões de Reais**

<sup>17</sup> Não aparecem nestes dados os recursos adicionais para a pandemia da covid-19, aprovada mediante a Portaria Conjunta nº1/2020 e a Medida Provisória 953/2020, uma vez que se criou uma ação orçamentária específica para estes recursos “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus” (código 21C0). No entanto, na estrutura orçamentária não

ANO	FNAS	AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DO SUAS	APOIO À ORGANIZAÇÃO, GESTÃO E VIGILÂNCIA SOCIAL NO TERRITÓRIO, NO ÂMBITO DO SUAS
2019	R\$ 73.828	R\$ 2.198	R\$ 774,095	R\$ 107,985	R\$ 72,605
2020	R\$ 76.813	R\$ 1.060	R\$ 546,436	R\$ 248,071	R\$ 0,00
2021	R\$ 73.202	R\$ 733,931	R\$ 368,660	R\$ 158,227	R\$ 52,086

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em 01 de novembro de 2022.

A tendência de queda de recursos também se repete na execução financeira das ações de proteção social especial (código 219F), sendo que o montante de recursos destas ações é bem menor em relação aos de proteção social básica. Registra-se uma queda de -29,40% em 2020, em relação ao ano de 2019. Já no ano de 2021 o percentual de perda atingiu -52,37%, em relação ao ano de 2020.

A asfixia nos recursos do SUAS coloca em perigo a rede de proteção social básica e especial constituída por 8.471 CRAS e 2.782 CREAS (CENSO SUAS, 2021). O CRAS, por exemplo, possui um importante papel para o serviço de proteção e atendimento integral à família, assim como ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, que atuam na prevenção de riscos e desenvolvimento de potencialidades. Já o CREAS é responsável por ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado de Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Além disso, a proteção social especial envolve também outros equipamentos, como o Centro de Referência Especializado para a população em situação de rua (Centro Pop) e o Centro de Referência para a pessoa com deficiência (Centro Dia).

Desta forma, nota-se que os serviços ofertados pela proteção social básica e especial são amplos e por vezes pouco conhecidos. Ao esvaziar recursos para estas áreas compromete tanto no atendimento qualitativo aos usuários, quanto na manutenção dos serviços e rompe com o pacto federativo, ou seja, a parcela de cofinanciamento da União vem apresentando quedas progressivas ao longo dos anos analisados. Embora haja lacunas e críticas à política de assistência social, que fazem parte das contradições do modo de produção capitalista, esta política é essencial para a sobrevivência de diversos segmentos populacionais: mulheres, homens, crianças, idosos, idosas, pessoas com deficiência; ainda que não seja capaz de eliminar a desigualdade de renda.

No período estudado, 2020, foi o ano em que a estruturação da rede de serviços do SUAS (Código 219G) mais obteve recursos, todavia logo sofreram um

---

especifica os repasses destinados para as ações orçamentárias que integram o FNAS, o que impossibilita à análise dos dados. Além disso, como mostramos acima os recursos são insuficientes para suprir as demandas da pandemia.



impacto de menos -36,21% no valor pago de 2021. Os recursos desta ação, são direcionados tanto para o incremento temporário para custear a rede de serviços da proteção social básica e especial, quanto na aquisição de equipamentos e materiais permanentes até mesmo para obtenção de veículos para a rede SUAS.

Em relação à organização e gestão do SUAS (código 8893), que atua no aprimoramento da vigilância social e no controle social, os números apontam para um maior esvaziamento de recursos. No exercício de 2020, esta ação não obteve nenhum recurso, e cai -28,26% em 2021, ao equiparar com o ano de 2019.

O gráfico 2, a seguir, ilustra em valores percentuais a participação de cada ação no montante do FNAS, o percentual com mais participação situa-se no BPC +RMV, em toda série apresentada. As ações de proteção social básica apresentam uma queda progressiva no período analisado; se em 2019, chegou a corresponder 3% do FNAS, em 2020 revelam uma queda de -1,05% e de -1% em 2021. Em todas as ações a queda é constante, quer dizer, manifestaram pouca ou quase nenhuma representação no total do FNAS, sendo a queda mais significativa no apoio à organização, gestão e vigilância social no território, no âmbito do SUAS.

**Gráfico 2 Participação do BPC e dos serviços socioassistenciais no total do FNAS em valores percentuais**



Fonte: Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em 01 de novembro de 2022.

No contexto da política macroeconômica ultraneoliberal, as despesas consideradas discricionárias, isto é, que não possuem exigência de investimento mínimo, como é o caso dos serviços socioassistenciais do SUAS, são as que mais sofrem frequentes reduções. Por isso, a importância em aprovar a PEC 383/2017, que prevê o repasse de no mínimo 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal para o financiamento dos serviços socioassistenciais do SUAS.

Neste contexto de esvaziamento dos serviços socioassistenciais do SUAS, não podemos deixar de mencionar o chamado “orçamento secreto” do governo Bolsonaro. Em análise feita pelo Congemas (2022), a partir dos dados do Portal Assistência Social nos municípios, revelam uma considerável diminuição nos recursos do SUAS, isso porque os repasses que seriam transferidos de forma

automática aos municípios, estados e DF vem sendo reduzidos. O Congemas (2022) afirma, ainda, que o orçamento secreto sentencia o fim do SUAS, visto que tem sido utilizado como ferramenta eleitoreira por aqueles que são da base parlamentar do governo. Desta forma, enfraquece a rede de serviços do SUAS e o que deveria ser direito acaba servindo de manobra clientelista, uma vez que não são direcionadas a todos os municípios, sendo assim, compromete na gestão transparente, automática e regular dos recursos. Os dados apurados pelo colegiado mostram que entre as “emendas do relator”, 78,83% foram reservadas para municípios de base parlamentar do governo e 21,17% para municípios de outra base.

Os ataques ao SUAS são tão vorazes neste governo, que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) 2023 enviado ao Congresso Nacional, em setembro de 2022, propõe a redução de 95% dos recursos para as ações de proteção social básica e especial do SUAS. Quer dizer, sentencia o fim desses serviços.

Neste item, buscamos a apresentar alguns aspectos do governo ultraneoliberal de Bolsonaro, ressaltando a execução financeira do Fundo Nacional de Assistência Social. Nas mediações realizadas notamos que os serviços socioassistenciais do SUAS durante o governo Bolsonaro, tem experimentado sucessivos esvaziamentos que retomam patamares anteriores a implantação do SUAS. O FNAS estabelece que hajam repasses automáticos e transparentes aos fundos estaduais, municipais. Todavia, percebemos que as parcelas do cofinanciamento federal, manifestam quedas progressivas ao longo da série de dados analisada, o que significa dizer que os fundos municipais e estaduais estão sobrecarregados, sobretudo, em municípios de porte 1, onde os repasses são quase que exclusivamente oriundos da parcela federal. Além disso, a análise da execução financeira das políticas sociais, e nesta ocasião, a assistência social, precisa ser compreendida para além dos dados aparentes, como buscamos analisar na perspectiva da totalidade, eles expressam a política macroeconômica adotada, crises econômicas, acirramento da luta de classes, apropriação do fundo público, através de mecanismos de ajuste fiscal, aumento da desigualdade social, desemprego, fome e interesses políticos.

## **6 CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Ao longo das reflexões aqui apresentadas, vimos que, ao ser inserida na Seguridade Social, a Assistência Social rompe, legal e juridicamente, com a concepção de caridade e voluntarismo, que estruturava esta política. Esta política ganhou notoriedade com os avanços da CF/1988, da LOAS, PNAS, SUAS, como também de uma função orçamentária no orçamento público brasileiro, através de duas unidades orçamentárias.

A partir do golpe de 2016, uma nova inflexão do neoliberalismo passa a orientar a política do país. A chegada do ultraneoliberalismo no Brasil implicou mais ataques à política de assistência social. Aqueles traços, que supostamente teriam sido superados, passam a reconquistar novos espaços, sobretudo, em programas de cunho focalista e higienista, como é o caso do Programa Criança Feliz. Além disso, novos mecanismos de ajuste fiscal foram criados com o intuito de capturar recursos do Fundo Público, como é o caso da EC nº95, que implica, especialmente, no funcionamento da Assistência Social. Sem contar na proposta orçamentária para o ano de 2018, que reduzia o orçamento desta política em 98%.

É diante deste cenário de regressos nos direitos e pulverização dos recursos da assistência social, que chegamos ao governo Bolsonaro. Este governo, por sua

vez, acirrou o pacote de destruição; na assistência social, não realizou a Conferência Nacional de Assistência Social, como também seguiu a mesma tendência conservadora do PCF, por meio do Programa Pátria Voluntária; aprovou a portaria nº2362/2019, que autoriza repasses menores para os municípios, o que dificulta a manutenção da rede SUAS em diversos municípios, com ênfase nos de porte 1. Além disso, recursos do FNAS e do FAT foram transferidos para o Ministério da Defesa para a suposta aquisição de helicópteros e manutenção da aeronáutica e exército. Junto a esse contexto, o governo Bolsonaro foi marcado por comportamentos antidemocráticos, genocidas e de ataques mais perversos à classe trabalhadora.

Ao se tratar do FNAS, unidade orçamentária que foi analisada, notamos que 94% dos seus recursos são concentrados no BPC, mas que em períodos de alta inflação e de pandemia não foram suficientes para suprir as necessidades sociais dos beneficiários. A análise também revela que os valores pagos ao FNAS são menores que os valores autorizados, o que provoca insuficiência de recursos, sobretudo, em serviços socioassistenciais do SUAS. E é na rede do SUAS, que os impactos do esvaziamento são bem mais expressivos, o que compromete no aprimoramento dos serviços ofertados. É preciso registrar ainda que, este esvaziamento tem sincronia com o interminável serviço da Dívida Pública que na estrutura orçamentária aparece como Encargos Especiais (função de nº28); e mesmo com o contexto pandêmico seguiu crescendo, em 2019 chegou ao montante de R\$ 1,7 trilhões, em 2020, R\$ 2,2 trilhões e 2021; R\$2,6 trilhões<sup>18</sup>.

O esvaziamento do SUAS no contexto pandêmico evidencia, também, o negacionismo do Presidente Bolsonaro, com aqueles que buscavam os serviços socioassistenciais. Mesmo com o recurso adicional para o enfrentamento exclusivo das demandas decorrentes da pandemia, não foi suficiente para abarcar as necessidades da população brasileira, uma vez que houve atraso no Auxílio Emergencial e aquelas pessoas que perderam seus vínculos empregatícios passaram a procurar pela proteção social básica, em busca dos benefícios eventuais, a exemplo das cestas de alimentos. Neste sentido, o genocídio do governo Bolsonaro não se operou apenas no âmbito da saúde, com atraso de vacinas, estímulo a imunização de rebanho, medicações ineficazes ao tratamento da Covid-19; muitos dos que não se contaminaram pela Covid-19 padeceram de fome e abandono, enquanto a cada 26 horas surgiam novos bilionários<sup>19</sup>.

É importante ressaltar que em 2021, mesmo sob o contexto de pandemia da Covid-19 o recurso adicional não foi restabelecido. E se, atentarmos, as ações orçamentárias que compõem o FNAS, veremos que em 2021 elas sofrem uma queda bastante significativa em relação a 2019 e 2020.

A pesquisa, sem dúvidas, é um caminho de desafios, mas que se torna prazerosa no processo de investigação. Este trabalho “finaliza temporariamente” por aqui, pois um novo desafio se aproxima, nele, o objeto aqui estudado passará por análises mais densas e com mais mediações, que certamente contribuirão nos debates acerca do orçamento e financiamento do SUAS.

A luta pela permanência e ampliação dos direitos sociais é contínua, e que o próximo itinerário nos permita sorrir novamente.

---

<sup>18</sup> Com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em: 06 de dezembro de 2022.

<sup>19</sup> Relatório “a desigualdade mata” elaborado pela Oxfam (2022).

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Paula Viveiros Falcão; DAVI, Jordeana. Aprofundamento do ajuste fiscal no Brasil e suas implicações no orçamento da seguridade social: efeitos da desvinculação de receitas da união (DRU) e das renúncias tributárias. **Relatório de Pesquisa Cota 2021-2022**, UEPB. Campina Grande-PB, set. 2022.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As Reformas da Previdência de FHC e Lula e o Sistema Brasileiro de Proteção Social. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan/jun.2009.

BEHRING, Elaine. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (org.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 44 - 63.

BEHRING, Elaine. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. **Ser Social**, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, 2016.

BEHRING, Elaine. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. cap. 6, p. 187-209.

BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e Bolsonarismo: Impactos sobre o orçamento público e a política social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (org.). **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. 1. ed. Uberlândia - MG: Navegando, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 2021, n. 140, p.66-83, jan/abr. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **Lutar contra o desfinanciamento da Assistência Social é condição para garantir seus direitos**. *In*: assistentes sociais no esquentado da conferência: reflexões para a 12ª conferência nacional de assistência social. Brasília: CFESS, 2021. cap. 2.

BORGES, Maria Elizabeth S.; MATOS, Maurílio Castro de. As duas faces da mesma moeda *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (org.). **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. 1. ed. Uberlândia - MG: Navegando, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. 15 de agosto de 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de

1993, e dá outras providências. **DECRETO Nº 7.788, DE 15 DE AGOSTO DE 2012**, Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm). Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Caderno de Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS**. Brasília-DF: [s. n.], 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 53. ed. atual. Brasília, DF: Edições Câmara, 2018.

BRANDT, Daniele Batista. Desmonte e Financeirização da Seguridade Social em tempos de pandemia. In: MAURIEL, Ana Paula Ornellas *et al.* **Crise, ultraneoliberalismo e destruição de direitos**. Uberlândia - MG: Navegando, 2020. cap. 6.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, et al. **Financeirização, Fundo Público e Política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CARVALHO, Laura. Dez questões que respondem a dúvidas e desmontam a PEC 241. **Rede Brasil Atual**, [S.l.], 15 out. 2016. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/10/pec-241-e-desmontada-por-laura-carvalho-em-10-questoes-9555/>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Por que dizer não ao programa criança feliz. **Nota Pública**, Brasília, 7 mar. 2017.

CGU, Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação**. Brasília: [s. n.], 2021.

CHESNAIS, François. **Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas *et al.*, (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2017. cap. 2, p. 61-94.

CONGEMAS. Nota de repúdio pela retirada de recursos da assistência social e do seguro desemprego para destinação de recursos adicionais para o ministério da defesa. **Nota Pública**, Brasília, p. 1-1, 18 dez. 2021. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/nota-de-repudio-noticias>. Acesso em: 1 nov. 2022.

CONGEMAS. O Orçamento Secreto acaba de vez com o SUAS que precisará ser refundado. **CONGEMAS**, [S. l.], 29 out. 2022. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/o-orcamento-secreto-acaba-de-vez-com-o-suas-que-precisara-ser-refundado-noticias>. Acesso em: 1 nov. 2022.

DAVI, Jordeana et.al. O financiamento da Assistência Social no contexto do Suas: os desafios permanecem. **Qualitas Revista**, [s. l.], v. 8, n. 1, 2009.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: MAUAD Editora Ltda, 2017.

FRENTE EM DEFESA DO SUAS. PEC 383/17 poderá ser votada pela Câmara Federal em abril. **Frente em Defesa do SUAS e da Seguridade Social**, [S. l.], 5 abr. 2022. Disponível em: <https://www.frentenacionalsuas.org/post/pec-383-17-poder%C3%A1-ser-votada-pela-c%C3%A2mara-federal-em-abril>. Acesso em: 1 nov. 2022.

GUIMARÃES, Fundação Ulysses. **Uma ponte para o futuro**. Brasília - DF: [s. n.], 2015.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 29. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

MANDEL, E. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaios, 1990.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Relatório de Programas e ações do Ministério da Cidadania**. Brasília: [s. n.], 2022.

MOTA, Ana Elizabete *et al.* As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 6, p. 180-197.

MOTA, Ana Elizabete. A cultura da crise e as ideologias do consenso no ultraneoliberalismo brasileiro. *In*: CISLAGHI, Juliana Fiuza; DEMIER, Felipe (org.). **O neofacismo no poder (ano I): análises críticas sobre o governo Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. cap. 6, p. 135 - 148.

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. A expropriação da Seguridade Social Brasileira. *In*: CARTAXO, Ana Maria Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis (org.). **Seguridade Social, Previdência Social e Serviço Social: Desafios do tempo presente**. São Paulo: Cortez, 2021. cap. 1, p. 29-45.

NOIS, Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde. Análise socioeconômica da taxa de letalidade da COVID-19 no Brasil. **Nota técnica 11**, Rio de Janeiro, 25 maio 2022.

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

OXFAM. **A desigualdade mata**: A incomparável ação necessária para combater a desigualdade sem precedentes decorrente da Covid-19. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/a-desigualdade-mata/>. Acesso em: 20 out. 2022.

SALVADOR, Evilasio. Orçamento da Assistência Social entre benefícios e serviços. *In*: ANFIP. **Orçamento e políticas públicas condicionantes e externalidades**. Brasília: ANFIP, 2011. cap. 10, p. 199-222.

SALVADOR. E. Financiamento tributário da política social no pós-Real. *In*: SALVADOR, Evilásio. *et al.* (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979.

SANTOS, Josiane Soares. "**Questão Social**": particularidades no Brasil. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012. v. 6.

SANTOS, Andréa Fonseca Ventura dos; BONETTI, Osvaldo; MATIELO, Etel. **O desmonte da Assistência Social brasileira no governo Temer**. *In*: III Convenção Internacional de Saúde Pública, Havana-Cuba, 2018. Disponível em: <http://convencionsalud2018.sld.cu/index.php/convencionsalud/2018/paper/view/1609>. Acesso em: 1 de outubro de 2022.

SILVA, Fabrício Rodrigues da; DAVI, Jordeana. Ajuste Fiscal permanente no Brasil: fundamentos para compreender os ataques ao Orçamento da Seguridade Social. *In*: SILVA, Fabrício Rodrigues da *et al.* **Trabalho e Política Social no contexto de intensificação do ajuste fiscal no Brasil**. 1. ed. Fortaleza- CE: EduCe, 2021. cap. 1.

SILVA. Sheyla Suely de Souza, et.al. Neoliberalismos e contrarreformas das políticas sociais. *In*: SILVA, Alessandra Ximenes da; NOBRÉGA, Mônica Barros da; MATIAS, Thaísa Simplício Carneiro (org.). **Contrarreforma, intelectuais e Serviço Social: As inflexões na política de saúde**. Campina Grande - PB: EDUEPB, 2017. p. 53 - 73.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro. **Revista Serv.Soc.Soc.** São Paulo, n. 131, p. 130-154, jan./abr. 2018.

SILVA, Mossicleia Mendes da. A política de assistência social nos anos recentes: entre a modernização conservadora e a regressão de direitos com a intensificação do ajuste fiscal. **8º Encontro Internacional de Política Social /15º Encontro Nacional de Política Social**: Mesa coordenada Capitalismo dependente e política

social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil, Vitória - ES, 19 nov. 2020.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Expressões contemporâneas do imperialismo e desafios à sua análise. **Revista katálysis**, Florianópolis, ano 2, v. 24, p. 427-437, 2021.

Sitcovsky, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 6, p. 180-197.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Revista Ser.Soc.Soc**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, 2017.



## AGRADECIMENTOS

Uma certa noite estava refletindo como seria este dia, e finalmente ele chegou. Entre greve e pandemia, foram quase seis anos de dedicação, sonhando em concluir a graduação. A Deus rendo graças por chegar até aqui, sua infinita misericórdia me sustentou e sustenta.

Agradeço a minha mãe, Rogelma, pelo carinho, incentivo e por sempre alegrar-se com minhas conquistas. Este trabalho é fruto dos nossos sonhos. Você é meu pilar. Ao meu pai, Francisco, por todas as vezes que me esperou na parada de ônibus do “245”. Aos meus irmãos, Antonio e Charles, espero ser um exemplo para vocês! Ao meu namorado, Nivton, pela cumplicidade, carinho e amor nos meus dias mais turbulentos.

A minha orientadora, Jordeana Davi, pelo seu olhar atento que permitiu a minha inserção na iniciação científica e meu amadurecimento teórico. Foi uma honra ser sua aluna, monitora e orientanda.

A minha orientadora de estágio acadêmico, Sheyla Suely, obrigada por todo incentivo, reflexões e por aceitar compor a banca examinadora deste trabalho.

A Fabrício Rodrigues, por integrar a banca deste trabalho e por promover a oficina “Financiamento das Políticas Sociais” que possibilitou melhorar minha aproximação com a plataforma Siga Brasil.

Ao GEAPS, pelos debates, trocas e afetos. Especialmente, a todas as minhas colegas que dividi muitas tardes: Rayanne Jaisse, Nayara, Débora, Rayssa, Tayná, Raquel e Sandrielly.

À coordenação do Curso de Serviço Social, professores e professoras. E as minhas colegas de turma e amigas que partilhei muito afeto: Sonally, Morgana, Heloísa, Daniela Vieira e Bruna Valeska; assim como todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a minha formação.

As minhas amigas: Mickaela, Brendinha, Késia e Bruna. E ao meu amigo, Rodrigo. Feliz em ter vocês comigo!

À UEPB pelo ensino público, gratuito e de qualidade. É uma honra ser fruto desta Instituição. E que todos possam ter acesso à educação pública!