



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - ICH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
DISTRITO FEDERAL**

ANA LUIZA ROSENBAUM BIANCHETTI

BRASÍLIA - DF

2023

ANA LUIZA ROSENBAUM BIANCHETTI

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social da Universidade de Brasília,  
como parte dos requisitos para obtenção  
do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva  
Salvador

BRASÍLIA - DF

2023

ANA LUIZA ROSENBAUM BIANCHETTI

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social da Universidade de Brasília,  
como parte dos requisitos para obtenção  
do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva  
Salvador (PPGPS/SER/UnB).

Aprovada pela banca examinadora constituída dos professores:

---

Evilasio da Silva Salvador - Orientador

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/SER/UNB)

---

Valdenízia Bento Peixoto - Membro interno

Professora Doutora do Departamento de Serviço Social (SER/UNB)

---

Thiago Bazi Brandão - Membro externo

Professor Doutor e Assistente Social da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)

BRASÍLIA

2023

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha mãe, Aline, e ao meu pai, Luciano, o amor incondicional e a força que sempre me deram. Meu amor por vocês é o mais sincero e profundo que existe.

Agradeço aos meus irmãos: Bernardo, Nina, Breno e Carolina. Sem vocês, eu nada seria.

Agradeço a todos os membros da minha família, que sempre me proporcionaram todo apoio e suporte necessário com muita leveza e carinho.

Agradeço ao João Gabriel, à Raphaela e ao Otávio, meus queridos do coração, pelos momentos de amor e acolhimento, sobretudo por sempre acreditarem em mim. Partilhar a vida com vocês me transborda felicidade.

Agradeço à professora Valdenizia Peixoto pela parceria e por me apresentar ao mundo da pesquisa.

Agradeço ao professor Evilasio Salvador pelos ensinamentos e pelo constante acolhimento, sobretudo pela paciência e sabedoria nas minhas horas de desespero durante a realização deste trabalho.

Agradeço ao Thiago Bazi, ao Igor Maravilhas e à Nathália Freitas por toda ajuda no acesso aos dados e por toda tranquilidade comigo ao longo desse processo.

Agradeço, por fim, à Maria Habibe e ao Gabriel Matos, meus companheiros de BCE durante as tardes de realização deste trabalho, pela companhia e incentivo.

## RESUMO

Este trabalho tem como objeto de pesquisa o orçamento da Política de Assistência Social no Distrito Federal, durante o período de 2020 a 2023. Para tanto busca compreender a constituição da Política de Assistência Social, no Brasil e no DF, assim como a conformação do fundo público e do financiamento desta política social. Para fins de realização do trabalho, foi realizada ampla pesquisa bibliográfica nas áreas temáticas de assistência social, fundo público e financiamento das políticas sociais, com a finalidade de compreender os elementos que marcam a constituição da assistência social e como seu orçamento tem sido concebido e executado, em nível nacional e distrital. Ademais, foram extraídos dados do Portal da Transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal que indicam os valores transferidos da União para a assistência social no DF, a evolução do orçamento da assistência social na região e a execução orçamentária dessa Função. A análise da alocação dos recursos da política de assistência social evidencia como essa política tem sido concebida e executada pela União e pelo Governo do Distrito Federal. Como resultado, observa-se que a tardia institucionalização da assistência social como direito social implicou na sua morosa incorporação ao orçamento público, como política social com recursos próprios. Somado a esse fato, historicamente, o financiamento destinado a política de assistência social tem sido insuficiente e perverso, devido ao caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. No DF, o cenário da política de assistência social define-se pela insuficiência de profissionais capacitados e pela precarização da estrutura pública de proteção social, além da intrínseca transferência de recursos do fundo público para execução do setor privado, em que pese o SUAS determinar a primazia do Estado. O orçamento destinado a política de assistência social no DF tem uma baixa participação no total do orçamento do governo local e uma execução orçamentária abaixo do autorizado na LOA.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, Orçamento, Financiamento.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE - Auxílio Emergencial  
AER - Auxílio Emergencial Residual  
AI - Ato Institucional  
AS - Assistência Social  
Bacen - Banco Central do Brasil  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CadÚnico - Cadastro Único  
CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensão  
CF/1988 - Constituição Federal de 1988  
CIT - Comissão Intergestores Tripartite  
CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal  
CN - Congresso Nacional  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social  
Codeplan - Companhia de Planejamento do Distrito Federal  
COSE - Centro de Orientação Socioeducativa  
Covid-19 - Coronavírus  
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social  
DF - Distrito Federal  
DRU - Desvinculação de Receitas da União  
EC - Emenda Constitucional  
FAS/DF - Fundo de Assistência Social do Distrito Federal  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social  
Funabem - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor  
FUNAC - Fundo Nacional de Ação Comunitária  
GDF - Governo do Distrito Federal  
IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões  
IDCRAS - Índice de Desenvolvimento dos CRAS  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
LBA - Lei Brasileira de Assistência Social  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
LODF - Lei Orgânica do Distrito Federal  
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE - Ministério de Administração e Reforma do Estado  
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil  
NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS  
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica da Assistência Social  
NRF - Novo Regime Fiscal  
OM - Orçamento Monetário  
OSCs - Organizações da Sociedade Civil  
OSS - Orçamento da Seguridade Social  
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PAIF - Programa de Atenção Integral às Famílias  
PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios  
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLP - Projeto de Lei Complementar  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PPA - Plano Plurianual  
PSB - Proteção Social Básica  
PSC - Prestação de Serviços à Comunidade  
PSE - Proteção Social Especial  
RAs - Regiões Administrativas  
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos  
SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social  
SEDEST - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável  
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1** - Transferência do orçamento da União para a Assistência Social no DF.

**Tabela 2** - Evolução do orçamento da Assistência Social liquidado no DF.

**Tabela 3** - Execução orçamentária Função Assistência Social no DF.

**Tabela 4** - Valor liquidado das ações PSB, PSE e Concessão de Benefícios Assistenciais.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b>	
1.1 O histórico da Política de Assistência Social no Brasil .....	13
1.2 Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 .....	18
1.3 A constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) .....	23
<b>CAPÍTULO 2 - FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	
2.1 O debate em torno do fundo público .....	28
2.2 Financiamento do fundo público e ciclo orçamentário no Brasil e no DF .....	31
2.3 Financiamento da Política de Assistência Social .....	35
<b>CAPÍTULO 3 - ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL</b>	
3.1 O histórico da Política de Assistência Social no DF .....	44
3.2 Análise da Política de Assistência Social no DF com base no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	59
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	61

## INTRODUÇÃO

Historicamente, a Política de Assistência Social no Brasil é confundida com filantropia e benemerência. Isso decorre da sua relação com a Igreja Católica durante a sua constituição enquanto direito social no País. Conforme Mestriner (2008), ao longo dos anos a assistência social estrutura-se a partir das relações com a sociedade civil, pois constituía-se “em práticas passíveis de serem tratadas com ‘sobras’ de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio” (MESTRINER, 2008, p. 16).

Até a sua institucionalização como direito social, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a assistência social passou por diversos processos de modificação, devido às alterações que ocorreram no cenário socioeconômico mundial e que influenciaram diretamente na forma de conceber e executar as ações dessa área. No Brasil, as primeiras intenções de intervenção estatal na assistência ocorreram na década de 1930 e eram marcadas por ações voltadas ao enfrentamento da questão social emergente, de caráter disciplinador. Nesse sentido, foram criadas nessa época instituições reguladoras como o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942.

Posteriormente, a assistência vai constituindo-se, conforme Mestriner (2008), no campo da filantropia partilhada profissionalizante, momento este em que passam a surgir mais instituições criadas pelo Estado em parceria com o empresariado, marcado pela ampliação das instituições sociais. O período da Ditadura Militar no País definiu as ações sociais no campo da repressão, com práticas voltadas para filantropia de clientela e apadrinhamento.

A redefinição da Política de Assistência Social no Brasil ocorre a partir da CF/1988, com o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado; e sua constituição como política social integrante do tripé da Seguridade Social brasileira, composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. Apesar do reconhecimento legal da assistência social como direito, essa política, até os dias atuais, é permeada por concepções e ações conservadoras, marcas de sua gênese. De modo que se constituiu como espaço permanente de disputas ideológicas e políticas, tornando-se, conforme Boschetti (2003), um direito entre a originalidade, devido às modificações legais implementadas nessa política social e seu atual *status* de direito, e o conservadorismo, marcado pelas características históricas da assistência social no Brasil, como o clientelismo, a descontinuidade e a pulverização.

Dentre as originalidades introduzidas à Política de Assistência Social, encontra-se a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, e outras legislações como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que orientam a execução e o financiamento dessa política social, além de orientarem a posterior implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, com base nos princípios da universalidade, gratuidade, integralidade, intersetorialidade e equidade. Apesar dos avanços na concepção dessa política, ocorrem, com o movimento neoliberal, a partir da década de 1990, diversas modificações nas relações sociais e políticas que implicam diretamente na execução das políticas sociais, como a assistência social. Sobretudo modificações pautadas pelo ideal neoliberal de privatização e precarização, que levam à desresponsabilização do Estado em relação à Política de Assistência Social, e a transferência de sua responsabilidade às entidades privadas.

Assim, este trabalho tem por objetivo investigar o orçamento da Política de Assistência Social no Distrito Federal (DF), com recorte temporal específico para o último Plano Plurianual (PPA), que abrange 2020 a 2023. Também são objetivos deste trabalho compreender a constituição da Política de Assistência Social no Brasil, objeto do capítulo 1, assim como a conformação do Fundo Público e do financiamento dessa política social, como discutido no capítulo 2. Tais entendimentos permitem apontar para as direções que vêm sendo tomadas pela assistência social no Brasil e no DF, analisando como esta vem sendo compreendida, financiada e executada.

Como procedimentos metodológicos foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica acerca da Política de Assistência Social no Brasil, utilizando-se autoras e obras que são referências da temática, como, por exemplo, Ivanete Boschetti, Elaine Behring, Ana Elisabete Mota e Berenice Couto, visando o entendimento dos elementos que constituíram a assistência social no País, desde sua gênese até a atualidade. Também se realizou pesquisa bibliográfica referente ao tema do Fundo Público e do financiamento da Política de Assistência Social, utilizando-se referências como Evilásio Salvador, Elaine Behring e Ivanete Boschetti, com a finalidade de compreender como está estruturada a conformação do fundo público no Brasil e suas implicações diretas na forma de financiamento da assistência social.

Para a realização do terceiro capítulo, que tem como objeto a análise do orçamento da política de assistência social no DF, foi realizada pesquisa bibliográfica utilizando-se autoras como Nathália Freitas e Esteyse Carneiro, com a pretensão de analisar como está estruturada a Política de Assistência Social no DF, ou seja, como tem ocorrido seu financiamento, como estão organizados programas, projetos, serviços e ações, e qual tem sido sua relevância em

relação às demais políticas. De maneira geral, visando compreender o entendimento e a magnitude que o Governo do Distrito Federal (GDF) tem dado à essa política social.

Um aspecto relevante deste TCC foi o levantamento e análise dos dados orçamentários da política de assistência social no Distrito Federal, por meio Portal da Transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)<sup>1</sup>. Seguindo a metodologia recomendada por Salvador e Teixeira (2014), os dados coletados no período em vigor do PPA 2020 a 2023 foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>2</sup>. Uma primeira dimensão analisada foi a participação da função orçamentária (Função 8) assistência social sobre o total do orçamento do GDF, em seguida comparou-se os valores autorizados a serem gastos na política de assistência social versus o liquidado<sup>3</sup>, visando o entendimento da execução orçamentária. A terceira dimensão analisada foram os recursos destinados aos benefícios em relação aos valores liquidados com serviços socioassistenciais. Além disso, foram levantados os recursos destinados pelo Orçamento da União no sistema fundo a fundo para a política de assistência social. Os dados foram obtidos no portal SIGA Brasil do Senado Federal e foram deflacionados pelo IPCA.

Considerado o alto índice de desigualdades do DF, compreender o orçamento da Política de Assistência Social faz-se necessário para o entendimento de como se tem consolidado essa política na região. A histórica prioridade nacional pelas despesas financeiras em detrimento do gasto social provoca a precarização dessa política, assim como das suas formas de financiamento. Esse cenário perpetua-se no DF que, apesar de possuir orçamento próprio para execução, tem optado, historicamente, pela precarização e privatização da Política de Assistência Social, através da transferência da primazia de responsabilidade estatal para entidades privadas, e da crescente prioridade pelas ações de transferência de renda em detrimento dos serviços socioassistenciais que realizam acompanhamentos.

Como conclusão, esta pesquisa aponta para o antigo e permanente descaso do Governo do Distrito Federal no trato da Política de Assistência Social. Evidencia-se que os valores transferidos pela União ao Distrito Federal, por meio da modalidade fundo a fundo, vinham diminuindo a cada ano, apresentando crescimento apenas a partir de 2020 devido às

---

<sup>1</sup>Link Portal da Transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal: <https://www.cl.df.gov.br/web/portal-transparencia/>. Nosso agradecimento ao assistente social e professor Dr. Thiago Brandão por auxílio na coleta dos dados.

<sup>2</sup> A adoção do IPCA-IBGE é justificada pelo fato de ser o índice de referência de inflação no Brasil e por constar na Emenda Constitucional 95 do teto de gastos.

<sup>3</sup> Sabemos que o ideal para a execução orçamentária seria os valores pagos na função, conforme recomendam Salvador e Teixeira (2014), contudo, as bases públicas disponíveis de dados pelo governo do Distrito Federal só fornecem os dados da liquidação.

implicações decorrentes da pandemia da Covid-19. O aumento da demanda por essa política, aliado à impossibilidade de realização dos serviços devido à ausência de condições adequadas da maioria das unidades da região, provocou a realização de filas intermináveis para acesso aos serviços e benefícios. A assistência social no DF também é marcada por questões como a falta de servidores e a estrutura precária das unidades de proteção social pública. Nota-se uma histórica baixa participação da Função Assistência Social dentro do total do orçamento do DF, além de seu baixo percentual de execução. A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no DF, em 2016, corroborou para o aumento da participação privada na execução da assistência social, constatando a histórica ideologia de privatização dessa política.

## **Capítulo 1 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

### **1.1 O histórico da política de Assistência Social no Brasil**

Desde o início da vida coletiva, persiste a necessidade de organização e proteção social dos indivíduos. Posteriormente, com a implementação do capitalismo primitivo e a emergência da “questão social”, essa necessidade agudiza-se e volta-se para as necessidades do capital. Diante das crescentes desigualdades provocadas por esse movimento, ganham destaque ações filantrópicas e caritativas para atender aos objetivos de proteção social, sob viés individualista e moralista.

Mota (2010, p. 25) evidencia que “o modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno do pauperismo, responsável pelo surgimento da pobreza como questão social”. O período pós-revolução industrial foi marcado pela degradação da qualidade de vida de um enorme contingente de pessoas que, ao serem desapropriadas de suas terras e impossibilitadas de proverem seu sustento, devido à instituição da terra como mercadoria de alta lucratividade, só lhes restou vender sua força de trabalho. De acordo com a autora,

o desenvolvimento do capitalismo levou a que parte dos trabalhadores egressos de modos de produção pré-capitalistas engrossasse as fileiras dos sobrantes e disponíveis para o trabalho, sem que a nascente manufatura pudesse absorvê-los, tornando-se objeto de legislações sociais repressivas ou da ação caritativa das classes abastadas e da Igreja (MOTA, 2010, p. 25).

O ideário liberal da época prezava pela satisfação das necessidades básicas e do bem-estar como um dever individual, o qual deveria ser obtido por meio do mercado. Conforme Couto (2008), as ideias liberais apresentam no seu cerne o individualismo e a não-intervenção do Estado em situações adversas. Ademais, essa lógica refletia na assistência social, uma vez que, na época, as concessões e ajudas eram sempre tidas como favor, não se constituindo ainda como direito. O colapso da doutrina liberal, provocado pela crise de superprodução de 1929 e pela própria ineficácia dos ideais liberais, deu espaço para a teoria de Keynes, popularmente conhecida como keynesianismo, a qual incentivava a intervenção do Estado na economia, como meio de reestruturação do grande capital.

O keynesianismo/fordismo nos países centrais esteve amplamente ligado à consolidação do *Welfare State*, este pode ser definido como condição similar assumida pelos Estados em diferentes países no mundo durante o decorrer do século XX, que, no entanto, apresenta em cada região suas particularidades, não tendo ocorrido como um percurso linear e uniforme. Sobre esse marco,

recorda-se que o surgimento da grande indústria e da sociedade urbano-industrial compuseram o ambiente no qual os trabalhadores se organizam e politizam suas necessidades e carecimentos, transformando-os numa questão política e coletiva. Por força das lutas sociais, algumas de suas necessidades e de suas famílias passaram a ser socialmente reconhecidas pelo Estado, dando origem ao que modernamente denominou-se de *políticas de proteção social*, ancoradas em direitos e garantias sociais (MOTA, 2010, p. 26).

Assim, tal movimento proporcionou a intervenção Estatal na efetivação dos direitos sociais por meio das conquistas fruto das lutas da classe trabalhadora. Couto (2008) expõe que a concretização dos direitos sociais depende da intervenção estatal, estando atrelado às condições econômicas e sociais de cada localidade. Dessa maneira, compreender os determinantes que incidem sobre a consolidação dos direitos sociais, sejam econômicos, sociais ou culturais, torna-se essencial para identificar a materialidade da constituição desses direitos.

Foi nesse período, início da década de 1930, que, no Brasil, ocorreu a primeira intenção Estatal de gerir os direitos sociais, assim como os serviços da assistência social. Anterior a esse período, as intervenções Estatais relacionadas à questão social restringiam-se a concessões de favor ou eventuais subvenções, com viés moralista e disciplinador. Conforme Couto (2008), as características que marcaram a trajetória sócio-histórica brasileira durante esse período têm sua síntese nas heranças do Brasil colônia, frisado por seu caráter escravocrata e agroexportador.

A década de 1930, marcada pelo Governo de Getúlio Vargas, teve como ponto central a tentativa de intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho. Foi também nesse período que,

começaram a ser gestadas as condições para uma mudança substantiva no sistema econômico brasileiro, que vai ser deslocado do eixo agroexportador para o urbano industrial e, assim, exigir um posicionamento frente às demandas postas pela nova ordem produtiva e pelos trabalhadores (COUTO, 2008, p. 95).

Conforme a autora, o Governo Vargas foi delineando uma política de Estado social que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista, com fortes marcas corporativistas e clientelistas. O campo previdenciário teve grande visibilidade nesse período, a partir da expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que ofereciam benefícios mantidos pela contribuição compulsória dos empregados e empregadores. Posteriormente, essa política foi alterada e começaram a ser criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Couto (2008) também aponta que os Institutos constituíram-se em um espaço privilegiado de controle dos trabalhadores, pois apesar de possuírem paridade entre empregados e empregadores, a presidência era determinada por indicação do governo, seguindo o caráter centralizador do Estado.

Conforme Boschetti (2003), a correlação estabelecida entre previdência e assistência foi utilizada de maneira determinante para garantir o acesso ao trabalho, de maneira que:

O trabalho é o elemento que assegura a inclusão na previdência, definindo a natureza e o montante dos direitos existentes. Só têm acesso aqueles que, via trabalho, contribuíram diretamente para a previdência. De forma inversa, as prestações monetárias asseguradas pela assistência são destinadas aos que, por algum tipo de incapacidade (idade e/ou deficiência) estão impossibilitados de trabalhar e, assim, contribuir para a previdência. A secular intersecção entre assistência social e trabalho, assim, estrutura os “modernos” Estados sociais capitalistas (BOSCHETTI, 2003, p. 64).

De acordo com a autora, a proteção social no Brasil sempre esteve na disputa entre o seguro e a assistência. O seguro, modelo reforçado no caso da previdência, é caracterizado pelo acesso condicionado às contribuições prévias, no qual os montantes são proporcionais às contribuições efetivadas. No entanto, historicamente, as CAPs e os IAPs foram “implementando benefícios que fogem à lógica contributiva e com valores proporcionais à contribuição efetuada” (BOSCHETTI, 2003, p. 74), colaborando para a posterior separação entre assistência e previdência.

Esse momento de instituição das CAPs e dos IAPs gerou uma grande contradição a respeito de como se deveria efetivar a proteção social, de maneira privada, via CAPs, ou de maneira pública, via IAPs. Boschetti (2006) afirma que a escolha definitiva pelos institutos públicos só ocorreu em 1953, a partir da “passagem de um sistema de microorganizações privadas por empresas (as CAPs) a um sistema de institutos nacionais organizados por categoria” (BOSCHETTI, 2006, p. 21), evidenciando a opção pela “estatização” dessas políticas sociais.

A ditadura implantada por Vargas, que perdurou de 1937 até 1945, “voltou sua atenção para o controle da classe trabalhadora, utilizando como recurso a legislação social fortemente centrada no controle estatal” (COUTO, 2008, p. 102). Como exemplo, tem-se na área da assistência social a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, além da criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), em 1942, que pretendia atender a população pobre, com medidas marcadas pelo assistencialismo, pelo primeiro damismo e pelo viés clientelista aliado à benemerência. De maneira geral,

o perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativista, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora (COUTO, 2008, p. 103).

Durante o período populista, que sucedeu no Brasil (1946-1964), ocorreu a criação de entidades de serviço social autônomo, movimento caracterizado pela entrada do empresariado na prestação de serviços sociais, por meio de categorias trabalhistas. Assim, esse momento foi marcado pela filantropia pedagógica profissionalizante.

Nos anos desenvolvimentistas, datados especialmente durante o Governo Kubitschek, houve uma abertura massiva para investimentos externos no País, com a finalidade de incentivar a industrialização. No entanto, sabe-se que o capital estrangeiro se beneficiou dessa situação, além da repercussão desse acontecimento na dívida pública. Destaca-se também nesse período a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou os benefícios da Previdência, expandiu a cobertura, mas manteve excluídos os trabalhadores rurais e os sem vínculo trabalhista formal.

O contexto geral de insatisfação à época no Brasil culminou na Ditadura Militar, que se iniciou em 1964 e perdurou até 1985, com apoio das classes médias, das forças militares e



dos interesses do capital estrangeiro. Esse período foi marcado pela implementação do Ato Institucional n.5 (AI-5), que evidenciou toda a arbitrariedade da ditadura, por meio do fechamento do Congresso Nacional, suspensão das garantias constitucionais e cerceamento de qualquer expressão de liberdade, além da censura aos meios de comunicação.

Há quem diga, ainda, que durante esses anos o País vivenciou o denominado “milagre econômico”, expresso pelo crescimento da economia. No entanto, esse processo foi sustentado pelo aprofundamento da exploração da classe trabalhadora, pela ação Estatal garantindo a expansão capitalista e pela entrada maciça de capital estrangeiro (COUTO, 2008).

Em relação à área social, Couto (2008) evidencia que a ditadura foi responsável pela construção de um corpo institucional tecnocrático, com a finalidade de responder às demandas sociais. Foram criados nessa época o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), sendo esta última responsável pelo trato com crianças e adolescentes pobres no País, que sob a égide da segurança nacional implementou técnicas repressivas e moralizantes. Conforme Mestriner (2008), esse aparato estatal estabeleceu um elo entre assistência, filantropia e repressão.

Em relação à Previdência, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e foi instituído, em 1979, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), que, conforme Couto (2008), congregou o INPS e Inamps, a Funabem, a LBA e a Central de Medicamentos. De acordo com a autora, a realização desse sistema atuou no sentido da centralização administrativa do poder militar, com o propósito de controlar os benefícios ofertados, controlando assim a população.

O posterior agravamento da “questão social”, aliado às mobilizações por reivindicações da retomada democrática, levou ao fim da Ditadura Militar no Brasil. Dessa maneira, observa-se que entre 1930 e 1964, os direitos sociais eram restritos quase exclusivamente à área trabalhista, efetivados pela concessão de alguns benefícios sociais, e a questão social recebia trato conservador, moralista e meritocrático. Já sobre o período pós 1964, até o momento da redemocratização, Couto (2008) expõe que a ditadura militar foi

nefasta na concretização de uma cultura baseada nos direitos, reforçando a política autoritária e centralizadora, expulsando a participação social de qualquer esfera da proteção social.

Tendo em vista a tardia institucionalização da assistência social como dever do Estado no Brasil, Boschetti (2003) reflete sobre as possíveis dificuldades para a implementação da assistência social como direito social, quebrando o paradigma da sua constituição enquanto não direito. Dentre elas, destaca-se sua subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e seu tratado como prática assistemática e descontínua, além do constante conflito entre assistência social e trabalho.

Brotto (2015), ao refletir sobre as influências da cultura política na história da assistência social, evidencia que entre as décadas de 1930 e 1980, a assistência social vivencia um processo histórico em que:

As políticas sociais são constantemente alvo de questionamentos que tomam por base um conjunto significativo de traços que perduram e atravessam diferentes conjunturas e dinâmicas políticas, direcionando ao Estado um papel de benfeitor, apesar de expressar evidentes interesses particularistas (BROTTO, 2015, p. 88).

O autor destaca também que até o final dos anos de 1980, todos os países sul-americanos apresentavam mecanismos de regulação dos sistemas de proteção social caracterizados pelo elevado grau de centralização; ineficazes formas de regular e implementar as políticas nas estruturas subnacionais de governo; elevado grau de corporativismo de grupos profissionais; ausência da participação da sociedade na implementação e operacionalização dos programas existentes.

Todos os fatores mencionados até aqui contribuíram para a compreensão acerca da questão social e do percurso para a consolidação de um ideário sobre os direitos sociais e a proteção social no País. Bem como para o posterior entendimento da edificação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), do Sistema de Seguridade Social e a instituição da Política de Assistência Social com caráter universal e não-contributivo, tópicos esses que serão discutidos a seguir.

## **1.2 Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988**

O período de redemocratização no País, marcado pelas lutas populares contra a Ditadura Militar, representou um enorme avanço na constituição de um sistema de proteção social e consolidação dos direitos sociais. Como mencionado acima, e em conformação com

Boschetti (2006), antes de se tornar um direito social, a assistência social “derivava muito mais do dever moral de ajuda que do dever político ligado aos direitos de cidadania” (BOSCHETTI, 2006, p. 5). A histórica dificuldade da assistência social em ser reconhecida como direito social decorre da sua oposição ao trabalho, isto é, do seu atrelamento histórico à não obrigatoriedade do trabalho, sendo caracterizada e compreendida como complementar às demais políticas sociais.

De acordo com a autora, “a primeira tentativa de inclusão da assistência social como campo planejado de ação nos planos governamentais, com recursos formalmente garantidos, só se deu em 1985, quando ela foi incluída no I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) da Nova República” (BOSCHETTI, 2006, p. 6). A formulação do eixo previdenciário-assistencial, que vinha sendo constituído no Brasil, situava a assistência social na periferia das políticas sociais, cenário esse que passa a mudar a partir da implementação dessa política como direito constitucional em 1988.

Foram inúmeros os avanços proporcionados pela CF/1988, com destaque para o art. 6<sup>o</sup> e a incorporação dos direitos sociais, sendo eles: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Observa-se que a assistência foi o único direito social que recebeu um adjetivo, ou seja, é destinada à alguém, no caso, aos desamparados.

O reconhecimento dos direitos sociais foi fator determinante para a constituição do sistema de proteção social no País. A CF/1988, mediante art. 194, dispõe que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 2022)<sup>5</sup>. O reconhecimento da assistência social como direito social que deve ser garantido pelo Estado, está disposto nos arts. 203 e 204 da CF/1988, que determinam que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, não podendo submeter-se à lógica do mercado.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), concretizada a partir da Lei 8.742<sup>6</sup>, de 1993, define a Política de Assistência Social como integrante do tripé da Seguridade Social, além de dispor de um novo arcabouço legal e conceitual para essa política. Esse documento define os objetivos da assistência social: a proteção social, que visa à garantia da vida, à

---

<sup>4</sup> O art. 6º da CF 1988, como aqui mencionado, foi atualizado pela Emenda Constitucional 90, de 2015.

<sup>5</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

<sup>6</sup> Em setembro de 1990, mediante Lei 8.080, o então Presidente Fernando Collor vetou integralmente a LOAS, que estava disposta no Projeto de Lei 50, de 1990 (3.110/89, na origem).

redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

De maneira geral, Boschetti (2006, p. 276) afirma que, “a legislação redefine as bases sobre as quais devem ser reordenados dois grandes eixos desse campo: a relação do poder central (Governo Federal) com os poderes locais (Estados e municípios) e a relação entre o Estado e a sociedade”.

Ficam definidos também, por meio da LOAS, os princípios da assistência social, entre supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, assim como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

As diretrizes da assistência social também foram estabelecidas mediante a LOAS, em consonância ao projeto ético-político profissional do Serviço Social que vinha a se constituir na época. São elas: descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo.

Constituiu-se, em 1993, mediante a LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), detentor das seguintes competências: aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social.

Apesar dos avanços implementados na Política de Assistência Social, mediante a LOAS, Boschetti (2003), ao analisar a implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos desde sua aprovação até o ano de 2002, aponta para:

O caráter centralizado na definição das ações financiadas pelo governo federal. Contrariando o disposto na legislação, todos os programas, projetos e serviços foram definidos nacionalmente e os recursos só foram repassados aos Fundos Municipais se um destes estivesse sendo executado no município. A relação que se estabelece entre a União e os entes federados (municípios e Estados) é de agente financiador e definidor de ações, enquanto o poder local assume a tarefa de executor. Por outro lado, os municípios não selecionados não receberam recursos para implementar seus programas, projetos e serviços. O que se conclui é que o governo federal, nesse período, não assumiu sua atribuição de normatizar ações, mas sim continuou a desempenhar o papel de definidor e formulador das ações, desconsiderando as necessidades locais de cada municipalidade. O resultado é que os programas, projetos e serviços não têm caráter nacional, no sentido de que não são implementados em todos [os] municípios.

Diante desse cenário de materialização da assistência social como direito no País, ocorreu, em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, a qual originou os princípios que compuseram a nova PNAS, aprovada pelo CNAS, em 2004. Tal conferência teve como principal deliberação a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), essencial para a constituição da assistência social como política pública. A PNAS tem a função de normatizar, definir, estabelecer princípios e diretrizes para a concretização das ações no âmbito da assistência social. Ademais, atua como instrumento de implementação dos pressupostos da LOAS e da CF/1988. De acordo com essa política, as seguranças a serem estabelecidas são: segurança de acolhida, segurança social de renda, segurança de convívio, segurança de desenvolvimento da autonomia e segurança de benefícios materiais ou em pecúnia.

No sentido de proporcionar a universalização do acesso à Política de Assistência Social, a PNAS sistematiza a proteção social em duas partes: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), sendo a PSE subdividida em dois níveis - de média e de alta complexidade. “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 33). A PSB é executada no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que atuam com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, nesse sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF).

De acordo com a PNAS (2004, p. 36), “além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e à perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social”. Os serviços da Proteção Social Especial de média complexidade tratam do atendimento a indivíduos que se encontram em situação de risco ou vulnerabilidade social, mas mantém os vínculos familiares e/ou comunitários. Já os serviços de alta complexidade são aqueles destinados a indivíduos que se encontram em situação de risco ou vulnerabilidade social, com os vínculos familiares e/ou comunitários corrompidos. A PNAS determina que:

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (PNAS, 2004, p. 38).

Determina também que os serviços da PSE de média complexidade devem ser realizados pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), “visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos” (PNAS, 2004, p. 38). Já a PSE de alta complexidade é executada por unidades de acolhimento de diversas modalidades de institucionalização.

De maneira geral, são inegáveis as contribuições da CF/1988 na perspectiva da garantia de direitos sociais, principalmente as relativas à constituição do sistema de proteção social e à consolidação da assistência social como política pública, com destaque para a implementação da LOAS, em 1993, e da PNAS, em 2004. No entanto, o momento sócio-histórico mundial, da sua instituição no Brasil, é da implementação do neoliberalismo, pautado na redução da capacidade de proteção social do Estado, a partir da difusão da ideia de que a responsabilidade pela garantia dos direitos deve ser tanto do Estado como do mercado e da sociedade civil.

As contrarreformas do Estado, a partir da década de 1990, realizaram-se via documento do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, que cumpriu as prerrogativas neoliberais de reduzir o Estado a funções mínimas de regulação. Behring e Boschetti (2007) evidenciam o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais, sendo esses os processos de descentralização, por meio da transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas; focalização, devido ao acesso restrito a um grupo específico de

“maior vulnerabilidade social”, deixando outros desassistidos; e flexibilização, que se realiza por meio da privatização das políticas sociais devido ao estabelecimentos de parcerias com o setor privado e a sociedade civil. Em suma, tais medidas provocam a desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais, assim como a transferência dessa responsabilidade para sociedade civil organizada.

Ademais, Mota (2010) evidencia dois polos da seguridade social na década de 1990, a privatização e a assistencialização da proteção social. Esse processo ocorre a partir da ideologia neoliberal que impõe o mercado como provedor de serviços sociais. Dessa forma, observa-se nesse período o processo intensivo de privatização das áreas da previdência e da saúde. Conforme a autora, a realidade apresentava que,

de um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência social recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho (MOTA, 2010, p. 137).

Em suma, o que se constitui nesse período, de acordo com Mota (2010), foi a instituição do cidadão-consumidor e do cidadão pobre, este último objeto da assistência social. Assim, essa política passa a ser, para muitos, “a proteção social e não parte da política de proteção social” (MOTA, 2010, p. 144), apesar da sua instituição com políticas focalizadas, compensatórias e com foco nos programas de transferência de renda.

A partir desse recorte inicial a respeito de breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil, evidencia-se que, no País, ao passo em que as políticas sociais estavam ainda em vias de constituição, devido ao período de ascensão democrática, principalmente no final da década de 1980, a hegemonia neoliberal já constituía uma estratégia de reestruturação do capital e estabilização econômica via redução dos gastos sociais por meio do desmonte das políticas sociais, e é nesse cenário que se constitui o SUAS.

### **1.3 A constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

Em 2005, é instituído o SUAS, definido como sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, por meio da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS). Dessa forma, a NOB/SUAS constitui-se como novo instrumento de regulação e definição da PNAS.

De acordo com Mota *et al.* (2010), os dois principais aspectos que foram contemplados com a instituição do SUAS são a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, constituída na base da ideologia do favor, da ajuda, e a superação da ideia de caridade e da ideologia do primeiro-damismo, por meio da criação de parâmetros técnicos e profissionalização da execução da assistência social.

Boschetti (2005) evidencia que o SUAS é um elemento essencial para a ampliação da seguridade social e da proteção social no País. Um dos principais avanços proporcionados pelo SUAS foi a consolidação da assistência social como política de Estado, não de governo. Tal mudança é essencial para desmontar o cenário político no qual a assistência social vinha por anos se consolidando, de submissão da assistência social a interesses governamentais paternalistas.

Outras novidades trazidas pelo SUAS são os conceitos para a gestão da assistência social, organizados em alguns eixos estruturantes: a) a matricialidade sociofamiliar, instituindo a família como instituição primária de proteção. De acordo com Freitas (2011), a PNAS entende que é necessário o Estado proteger a família para tirar dela a responsabilidade exclusiva de proteção social, no entanto, esse eixo é bastante polêmico, e as ações evidenciam que o Estado tanto aceita, quanto reafirma a responsabilidade das famílias; b) a descentralização político administrativa e territorialização, a partir da necessidade de possibilitar o controle social das ações em todas unidades federativas, com a finalidade de contemplar diversidades regionais e sócio-ocupacionais de cada território; c) novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, como meio de superar o isolamento e a descontinuidade das ações, por meio do incentivo a articulação de redes para que os serviços abarquem cada especificidade; d) o financiamento, esse eixo evidencia, com base no Decreto 1.605<sup>7</sup>, de 1995, que o financiamento dos benefícios ocorre via repasse direto ao beneficiário, enquanto o financiamento de serviços ocorre por meio do repasse fundo a fundo, para isso foram instituídos os pisos de proteção social, prevendo a continuidade dos repasses.

Os demais eixos estruturantes são o controle social, que reafirma o papel dos conselheiros e das conferências; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; e a informação, o monitoramento e a avaliação.

Diante dos impasses e dificuldades frente à implementação do SUAS, em 2006, é aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS),

---

<sup>7</sup> Este Decreto é responsável pela regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), como será mencionado mais à frente. Foi revogado pelo Decreto 7.788, de 2012, que modifica os recursos que constituem o FNAS.



que incide diretamente sobre a estruturação do trabalho na área da assistência social e na garantia da qualidade dos serviços socioassistenciais, além de promover a valorização e qualificação dos trabalhadores do SUAS<sup>8</sup>.

Ocorre, em 2009, a publicação, via CNAS, da Resolução 109, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizados por nível de complexidade do SUAS. Mediante esse documento, os serviços da Proteção Social Básica são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Os serviços ofertados pela Proteção Social Especial de Média Complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida, e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Por fim, os serviços ofertados pela Proteção Social Especial de Alta complexidade são: Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais foi um grande avanço para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil, pois a padronização dos serviços dificulta a execução de práticas assistencialistas e a pulverização dos recursos. A desordem das ações da assistência levou à sua incompreensão como direito, permitindo a pulverização dos recursos da assistência para outras áreas, como será evidenciado mais adiante.

Aprovada pelo CNAS e pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), é lançada, em dezembro de 2012, a nova NOB/SUAS. Como já mencionado, a NOB é quem disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social em todo País, fundamentada na CF/1988 e na LOAS de 1993. A nova NOB/SUAS tem como base de análise os avanços efetivados por essa política nos últimos 8 anos, além da reafirmação dos princípios e das diretrizes do SUAS. Por meio dessa normativa,

---

<sup>8</sup> Informação disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/nob-rh-suas/>. Acesso em: 10/05/2023.

são introduzidas novas estratégias que possibilitam um necessário salto de qualidade na gestão e na prestação de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais. Instrumentos como os compromissos pactuados para o alcance de prioridades e metas, a instituição de blocos de financiamento e a implantação e operacionalização da Vigilância Socioassistencial permitirão continuar progredindo e aperfeiçoando a ação protetiva da Assistência Social (NOB/SUAS, 2012, p. 11).

Algumas das necessidades de aprimoramento da NOB/SUAS, que culminaram na sua atualização em 2012, estão relacionadas à necessidade de aprimoramento do processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão estabelecidos pela NOB/SUAS 2005. “Esse processo foi demarcado pelo caráter cartorial, que consistia essencialmente na verificação de documentos para comprovar os requisitos de gestão que, em muitos casos, após visitas *in loco*, não se confirmavam” (NOB/SUAS, 2012, p. 14). Outras necessidades de revisão identificadas no documento são relacionadas à decisão tomada referente à pactuação da NOB/SUAS 2005 e às consequências advindas da desabilitação dos municípios, também prevista na versão anterior da norma. Conforme o documento, “durante esses anos, ficou evidente a inexistência de condições adequadas, sejam jurídicas, administrativas, técnicas ou políticas, para a gestão e execução pelo Estado dos serviços que devem ser executados no âmbito dos Municípios” (NOB/SUAS, 2012, p. 14).

A NOB/SUAS 2012 propõe a pactuação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, do controle social, dos serviços e dos programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Apresenta como marco importante a definição das metas de desenvolvimento dos CRAS com base no Índice de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS), orientado pelo monitoramento e pela definição de indicadores. Institui também, como importante recurso de monitoramento e definição de indicadores, a realização periódica do Censo SUAS.

Os Planos de Assistência Social, atualizados e apresentados no capítulo III da NOB/SUAS 2012, devem ser realizados por cada ente da federação a cada quatro anos, de acordo com o período de elaboração do Plano Plurianual (PPA), com o intuito de ser um documento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. De acordo com o documento, a estrutura do Plano deve ser composta por diagnóstico socioterritorial; objetivos gerais e específicos; diretrizes e prioridades deliberadas; ações e estratégias correspondentes para sua implementação; metas estabelecidas; resultados e impactos esperados; recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; mecanismos e fontes de financiamento; cobertura da rede

prestadora de serviços; indicadores de monitoramento e avaliação; e espaço temporal de execução.

O art. 21 da NOB/SUAS 2012 expõe que a realização de diagnóstico socioterritorial requer: processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social; utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações.

O capítulo IV da referida norma trata do Pacto de Aprimoramento do SUAS, o qual deve estar relacionado aos Planos de Assistência Social, e também tem elaboração quadrienal, além do acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas. Esse instrumento, pelo qual se materializam as metas e prioridades nacionais no âmbito do SUAS, é também mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Conforme art. 24 do documento, o Pacto de Aprimoramento do SUAS compreende: definição de indicadores; definição de níveis de gestão; fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas; adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

O capítulo V, ao tratar do processo de acompanhamento do SUAS, identifica que esse atua como mecanismo do alcance das metas de pactuação nacional e estadual e dos indicadores do SUAS, visando o reordenamento e à qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; e da observância das normativas do SUAS. De acordo com a norma, o processo de acompanhamento dar-se-á por monitoramento do SUAS; visitas técnicas; análise de dados do Censo SUAS, da Rede SUAS e de outros

sistemas do MDS ou dos Estados; apuração de denúncias; fiscalizações e auditorias; e outros que vierem a ser instituídos.

Por meio do art. 37, os processos de acompanhamento desencadearam ações que objetivam a resolução de dificuldades encontradas, o aprimoramento e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS. São ações: proativas e preventivas; de superação das dificuldades encontradas; de avaliação da execução do plano de providências e medidas adotadas.

Desse modo, as modificações propostas pela NOB/SUAS 2012 visam o aprimoramento do SUAS em todo território nacional. Conforme mencionado na norma, “sustentada nos pilares do pacto federativo, da gestão compartilhada, da qualificação do atendimento à população e da participação social, o Sistema galga um novo patamar de estruturação, institucionalidade e aprimoramento” (NOB/SUAS 2012).

Em meios de finalização deste capítulo, procurou-se aqui realizar um breve recorte sócio-histórico da constituição da assistência social como política pública, perpassando desde sua gênese caritativa e benemerente até sua consolidação enquanto política integrante do sistema de seguridade social brasileira.

A partir da constituição sócio-histórica da Política de Assistência Social realizada neste capítulo, pretende-se, no próximo capítulo, compreender como essa constituição implica o orçamento e financiamento dessa política, além dos aspectos determinantes do fundo público na Seguridade Social brasileira.

## **CAPÍTULO 2 - FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **2.1 O debate em torno do fundo público**

Ao tratar das políticas sociais, torna-se necessário compreender a configuração do fundo público no Brasil, não somente como uma peça orçamentária, mas como instrumento político que viabiliza as políticas públicas. De acordo com Salvador (2020, p. 326), “o fundo público diz respeito à capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade de determinada região ou país”.

Essa conceituação do fundo público evidencia seu papel determinante na articulação das políticas sociais e da reprodução do capital, bem como o embate em torno desse elemento, assim como expõe Salvador e Teixeira (2014, p. 16) ao afirmarem que “a presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo”. Isso quer dizer que, para realizar-se, o fundo público é composto pela extração da mais-valia socialmente produzida apropriada pelo Estado, no sentido de garantir as condições de produção e reprodução do capital. De acordo com Behring (2021, p. 100), “essa parte do butim, o fundo público, é um mix de mais-valia (trabalho excedente) e trabalho necessário apropriado pelo Estado a partir da sua capacidade extrativa de juros, lucros, renda da terra e salários, a ser repartido majoritariamente em favor dos segmentos hegemônicos”.

Essa questão revela a importância da compreensão sobre o sistema tributário brasileiro, como estão distribuídos os tributos entre os membros da sociedade, ou seja, sobre as classes sociais e sobre quem recai a maior responsabilidade no financiamento das políticas sociais. Apesar da primazia da arrecadação tributária na forma de impostos, contribuições e taxas, esses recursos públicos também advém de outras receitas públicas previstas em lei (SALVADOR, 2020). No Brasil, as receitas orçamentárias dividem-se em dois grupos: receitas correntes - tributária; de contribuições; patrimonial; agropecuária; industrial; de serviços e outras; e receitas de capital - oriundas da constituição de dívidas; da amortização de empréstimos; da conversão em espécie, de bens e direitos; e do superávit do orçamento corrente e outras.

Conforme Salvador (2010), os tributos, quando comparados proporcionalmente à renda dos contribuintes, podem ser considerados progressivos, regressivos ou proporcionais. Essa análise deve ser feita a partir das bases de incidência dos tributos, as quais podem ser: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. A partir da base de incidência os tributos são divididos em diretos e indiretos, sendo os diretos os que incidem sobre a renda e o patrimônio, considerados progressivos, e os indiretos os que incidem sobre a produção e consumo de bens e serviços, considerados regressivos, por onerar proporcionalmente os mais pobres.

Salvador (2010), em seus estudos, revela que as fontes tributárias que financiam as políticas que integram a seguridade social (saúde, assistência social e previdência) no Brasil, são em sua maioria regressivas, tendo em vista o sistema tributário brasileiro e sua escolha por tributos indiretos, que não incidem sobre renda, lucro e patrimônio, contribuindo para a desigualdade de distribuição de renda no País. Tal elemento evidencia a importância da

correlação de forças para compreender a composição do fundo público no Brasil, caso esta se mostrasse favorável à luta dos trabalhadores, os tributos diretos seriam os de maior incidência, visto que tornam mais possível a justiça social, no entanto,

no Brasil, a população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois, historicamente, mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para pagamento dos encargos da dívida, o que acaba beneficiando os rentistas (aqueles que vivem dos juros da dívida pública), também privilegiados pela menor tributação (SALVADOR, 2020, p. 327).

Caracterizado o fundo público como a capacidade do Estado de mobilizar recursos para intervir na economia por diversos meios, inclusive o orçamento, esta expressão mais visível do fundo público, torna-se de extrema importância analisar o orçamento público como um instrumento político, visto que “os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 17). De acordo com os autores, essa peça é de cunho político, pois serve para orientar negociações a respeito do financiamento do Estado, é um instrumento de controle e direcionamento dos gastos e reflete a correlação das forças sociais e políticas. Analisar o orçamento público como peça de cunho político significa, sobretudo, refletir sobre a direção e a relevância dos gastos orçamentários, introduzindo questões como qual o montante, o destino e a relevância do gasto social?

Sobre essas questões, torna-se importante a compreensão a partir da noção de totalidade do orçamento público, revelando a magnitude do gasto social, ou seja, a relevância do gasto social quando comparado à totalidade de recursos para intervenção do Estado. Conforme Salvador e Teixeira (2014), a análise da direção do gasto social permite a identificação de elementos como: a divisão de recursos de uma política social em suas diferentes ações; a porcentagem de crescimento ou decréscimo das diferentes ações de uma política social e o percentual de representação de cada uma dessas ações na totalidade dos recursos da política social; a distribuição do recurso de uma determinada política social por região, entes federados subnacionais e territórios; e a repartição de recursos entre os setores público e privado. A compreensão da dimensão do gasto social possibilita o mapeamento de tendências da proteção social no Brasil, permitindo comparações históricas da evolução do gasto social, a compreensão de características gerais do gasto em política social, e a comparação do sistema de proteção brasileiro com outras configurações pelo mundo.

Dessa forma, a compreensão a respeito do fundo público e a correlação em torno desse instrumento evidência, para além do caráter econômico, o viés político da sua conformação, definindo prioridades e metas para a ação do Estado em relação às políticas econômicas e sociais, que refletem o conflito de classes presente no tocante ao financiamento e orçamento público no Brasil.

## **2.2 Financiamento do fundo público e Ciclo Orçamentário no Brasil e no DF**

A partir da compreensão inicial da definição de fundo público e orçamento público, sendo o último a parte mais visível do primeiro, torna-se fundamental o entendimento a respeito do financiamento do fundo público e sobre o ciclo orçamentário no Brasil, com a finalidade de compreender como são financiadas as políticas sociais, bem como a importância do gasto destinado a elas frente ao embate com o mercado.

Sobre o histórico do financiamento do fundo público no País, Salvador (2010, p. 172) evidencia que anteriormente à CF/1988, o orçamento era centralizado no Poder Executivo, a partir do esvaziamento do Poder Legislativo. Esvaziamento este, garantido pela Lei Complementar 12/71, que transferiu o poder de legislar em matéria orçamentária do Congresso Nacional para o Poder Executivo. Conforme Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 86), o resultado foi a alocação de recursos de forma irracional e sua aplicação de forma irresponsável, além da maciça alocação dos recursos em prol do projeto de “modernização”.

O orçamento durante o período da Ditadura Militar passou por um processo de desconfiguração, devido ao desrespeito de seus princípios basilares. De acordo com Salvador (2010, p. 173), a manipulação do orçamento em favor dos interesses das classes dominantes no momento da ditadura configurou-se como importante instrumento da política econômica desse período. A quebra dos princípios orçamentários como a transparência e a universalidade geraram, e ainda geram, consequências para a compreensão dos gastos orçamentários à época, além de seu caráter antidemocrático. Conforme Salvador (2010),

de forma resumida, esses princípios, organizados em peça legal única, indicam que o orçamento dos órgãos e unidades do governo devem incorporar a totalidade das receitas e das despesas, de forma a assegurar a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização das contas públicas pela sociedade e por seus representantes no Poder Legislativo. (SALVADOR, 2010, p. 173).

No sentido contrário ao princípio da unicidade ou totalidade do orçamento, “um montante considerável das despesas públicas ficava de fora do Orçamento da União, pois

esses gastos eram executados pelo Bacen e pelo Banco do Brasil, por meio do Orçamento Monetário” (SALVADOR, 2010, p. 173). A execução do Orçamento Monetário (OM) era caracterizada pela não adoção da universalidade na formulação do Orçamento, no qual transitavam tanto operações de créditos e subsídios, quanto subvenções ou transferências a entidades de cunho social. Com o posterior movimento de redemocratização e suas implicações sobre o fundo público, inicia-se um processo de fusão do OM com o orçamento fiscal. De acordo com Salvador,

a CF de 1988 confirmou, no campo das políticas públicas, os processos de reordenamento institucional e de unificação do orçamento, além de ampliar o fortalecimento da Federação e do Congresso Nacional, recuperando as prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária (SALVADOR, 2010, p. 175).

Em relação ao planejamento e orçamento público, a CF/1988 introduz a criação de duas novas peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, a CF/1988 define o modelo orçamentário brasileiro, conhecido como ciclo orçamentário, abarcado pelo PPA, pela LDO e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA tem o período de vigência de quatro anos, podendo ser compreendido como um modelo de plano de governo. Tem por objetivo definir diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública em cada esfera de governo. É definido por um conjunto de programas, nos quais somente os que constam no PPA poderão receber recursos orçamentários.

A LDO, formulada anualmente, aponta as políticas públicas e prioridades para o exercício do ano seguinte, além de orientar a elaboração da LOA. Assim, é caracterizada como um elo entre o PPA e a LOA, a partir da identificação dos programas e das ações prioritárias do PPA e a indicação para elaboração da LOA, instrumento que viabiliza a execução dessas ações. Também,

a inovação trazida pela LDO na Constituição permitiu ordenar a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, alargando o prazo de discussão do orçamento no Parlamento, além de assegurar a participação de deputados e senadores durante todo o processo orçamentário (SALVADOR, 2010, p. 177).

Conforme Salvador (2010), a implementação da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ampliou a importância da LDO a partir da incorporação de informações e anexos que passam a compor esse instrumento, tornando-a “a peça legislativa de planejamento com maior abrangência em número de exercícios financeiros” (SALVADOR, 2010, p. 178). É nesse dispositivo que passam a ser



estipulados limites para o refinanciamento e o pagamento de juros e encargos da dívida das três esferas federativas, bem como são estipuladas as metas de superávit primário, utilizadas para o pagamento de juros e amortização da dívida.

Os avanços trazidos pela CF/1988, referente ao financiamento do fundo público, atuaram na perspectiva, de acordo com Guardia (1997), de recuperação do papel planejador do Estado, recuperação da competência do Congresso Nacional para dispor de matéria orçamentária, e instituição do processo de unificação orçamentária. Esses avanços expressam diretamente a relação do orçamento com a correlação de forças sociais e políticas, na qual a escolha pelos programas e ações, bem como os objetivos a serem cumpridos pelas políticas econômicas e sociais, exprimem o interesse da classe hegemônica.

Outro grande avanço implementado pela CF/1988, no art. 165, define que a LOA será composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social, garantindo recursos próprios e exclusivos para as políticas da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social).

Apesar da edificação do ciclo orçamentário e da possibilidade de concretização do sistema da Seguridade Social, introduzidas pela CF/1988, Salvador (2010) expõe que esse direcionamento vem sendo frustrado a partir da década de 1990 com o predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado. Os mecanismos neoliberais de alteração do fundo público comprometem de forma significativa a receita pública que, “composta principalmente por tributos, deve servir para efetivação de um amplo conjunto de direitos.” (SALVADOR, 2010, p. 180).

A política de ajuste fiscal implementada pelo neoliberalismo, junto à aprovação da LRF, foi determinante para o aumento nas contas primárias do governo. Segundo Salvador (2010, p. 189), um dos instrumentos que vem sendo utilizado para o aumento do superávit primário são os decretos de contingenciamento do orçamento, “que reduzem os valores autorizados a serem gastos pelos órgãos do governo e atingem, sobretudo, aquelas funções orçamentárias que não têm gastos obrigatórios ou vinculados” (SALVADOR, 2010, p. 189). Apesar das políticas sociais como previdência, assistência, saúde, entre outras, possuírem gastos obrigatórios, ou seja, terem sua execução baseada na constituição ou em outra norma legal, os instrumentos neoliberais conseguem alterar a estrutura do fundo público, bem como o financiamento das políticas sociais.

O ambiente de ajuste fiscal a partir da década de 1990, conforme Behring (2019), atingiu de forma deletéria a política social em seu financiamento e concepção. A autora

evidencia que o processo de contrarreforma do Estado representou uma escolha político-econômica, tendo o ajuste fiscal como centro dessa “reforma”. Esse processo caracterizou-se a partir da inserção do País na ordem internacional, deixando-o à mercê do mercado financeiro, transformando a política econômica fundada nas privatizações, nas desvinculações orçamentárias, no superávit primário, na LRF, na prática de juros altíssimos e no pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (BEHRING, 2019, p. 48).

Uma das estratégias utilizadas pela política fiscal, sob a falsa pretensão de defesa dos equilíbrios das contas públicas, conforme Salvador (2010, p. 230), foi a criação do Fundo Social de Emergência, instituído em 1994, que permitiu a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social, instrumento este posteriormente transformado na Desvinculação de Receitas da União (DRU). De acordo com o autor, por meio da DRU ocorre a “transformação” dos recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para compor superávit primário e pagar os juros da dívida, impactando de maneira determinante o financiamento das políticas sociais.

Behring (2019, p. 49) aponta também outro destaque da contrarreforma neoliberal do Estado que implicou as políticas sociais, o programa de publicização, expresso na criação de agências executivas e de organizações sociais, além da regulamentação do Terceiro Setor para execução das políticas públicas, em especial as sociais. A regulamentação do Terceiro Setor, aliado ao serviço voluntário, gerou um movimento de desprofissionalização dos serviços nessas áreas. Conforme a autora, por trás do discurso da “reforma” do Estado, “esteve de fato em andamento uma forma engenhosa e inteligente de privatização e desresponsabilização do Estado em setores determinados” (BEHRING, 2019, p. 50).

Tendo em vista que a realização dos direitos e políticas públicas necessitam, além dos instrumentos de legislação, de recursos financeiros, e sendo o orçamento o instrumento de realização desses direitos, evidencia-se a disputa em torno do fundo público. As prioridades sociais e políticas em curso, apresentam-se via orçamento público, podendo este ser definido como um reflexo de como está estruturada a correlação de forças em determinado momento sócio-histórico.

Por fim, cabe mencionar que o ciclo orçamentário do DF possui as mesmas peças orçamentárias que o ciclo orçamentário da União, mas possui suas especificidades e é regido por outras legislações. Dessa maneira, compreender como está organizado o ciclo orçamentário da União, assim como o do DF, permite o entendimento a respeito de como está

estruturado o orçamento tanto em nível nacional, como distrital. Além da compreensão de como estão estruturadas as políticas sociais em termos de financiamento e execução.

### **2.3 Financiamento da Política de Assistência Social**

Antes de adentrar no que diz respeito ao financiamento específico da Política de Assistência Social, cabe situar melhor o financiamento do sistema de seguridade social brasileira. Como mencionado na seção anterior, a CF/1988 institui o Orçamento da Seguridade Social (OSS), e delimita no art. 165 que esse orçamento deve abranger todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Apesar do avanço relacionado à criação desse orçamento, como a garantia de recursos próprios e específicos para a seguridade social, é necessário estabelecer o debate acerca do financiamento da seguridade social no Brasil. Sobre essa questão, Salvador (2010) expõe que “a natureza das fontes de financiamento é um importante indicador na avaliação das políticas sociais. O estudo sobre o financiamento e os gastos sociais traz pistas sobre o alcance, os limites, e o caráter redistributivo das políticas sociais” (SALVADOR, 2010, p. 235).

Em seus estudos sobre o financiamento da seguridade social, o autor evidencia que além do regressivo sistema tributário brasileiro, as contribuições sociais representam a maior fonte de financiamento da seguridade social no País. Isso quer dizer que o orçamento da seguridade social é financiado, em grande parte, pelos próprios beneficiários dessas políticas, além dos recursos decorrentes dos tributos indiretos, também pagos pelos usuários da seguridade social. Conforme o autor,

portanto, as duas fontes de recursos com características progressivas (contribuição sobre o lucro e impostos) não apresentam relevância no aporte de recursos para a política de assistência social no Brasil, evidenciando que os benefícios e os serviços dessa política, que pela CF ‘será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social’, estão sendo financiados, na realidade, pela população mais pobre (SALVADOR, 2010, p. 249).

Em suma, a estrutura do financiamento das políticas da seguridade social revela a regressividade do custeio, e “ajuda a compreender a configuração do fundo público no Brasil, com participação irrisória de recursos oriundos da esfera fiscal para aplicação nas políticas de assistência social, previdência e saúde” Salvador (2010, p. 251). Evidenciando, mais uma vez, o conflito de interesses em torno do fundo público.

Ao tratar especificamente do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil, inserido no cenário de disputa do orçamento da seguridade social, Boschetti (2003) evidencia que, historicamente, o financiamento da área da assistência social tem sido insuficiente e perverso. Insuficiente pois não consegue atender a demanda das necessidades básicas de seus usuários, “e perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva, de redistribuição de renda entre capital e trabalho” (BOSCHETTI, 2003, p.193).

De acordo com as diretrizes constitucionais e as normas legais que delimitam o financiamento da assistência social, esse deve ser orientado por dois princípios, o de cofinanciamento pelas três esferas do governo e o de progressividade na lógica de custeio. A análise das diretrizes previstas, assim como de sua implementação, ou não, permitem a compreensão do alcance dessa política. Boschetti (2003, p. 194) evidencia que as limitações acerca da definição e compreensão a respeito da política de assistência social gerou implicações diretas, como, por exemplo, a não inclusão nas propostas orçamentárias anuais, sendo atribuído os recursos que sobravam de outras áreas e a inexistência de definição das fontes de financiamento, dificultando o acompanhamento tanto da origem, quanto do destino dos recursos.

As inovações da CF/1988, no que diz respeito às fontes de financiamento, permitiu a alteração desse quadro da assistência social. De acordo com Boschetti (2003),

seguindo os princípios de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade na formulação e controle da política, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) rompeu com a histórica ausência de fundos específicos para a área e transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac, existente desde 1985, em Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (artigo 17), definindo que o financiamento de todas as ações assistenciais previstas na Loas deve ser realizado com recursos deste Fundo (artigo 28) (BOSCHETTI, 2003, p. 195).

Tal iniciativa permite uma maior transparência na gestão dos recursos públicos, visto que a proposta e a execução orçamentária da política de assistência social deve ser submetida e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), seguindo os princípios de descentralização político-administrativa e de participação e controle da sociedade. Apesar do avanço da criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Boschetti (2003, p. 196) destaca que o Decreto 1.605/95, que instituiu esse Fundo, só foi publicado dois anos após a

aprovação da Lei, em 1993, o que retarda a efetiva entrada de recursos destinados à política de assistência social, que só começam a ser repassados via FNAS, em 1996.

De acordo com esse Decreto<sup>9</sup>, o FNAS tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e apoiar os serviços, programas e projetos de assistência social (art. 1º). Conforme Salvador (2011, p. 213), “o BPC é um benefício da Política Nacional de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do SUAS. É um direito de cidadania que garante a proteção social não contributiva da Seguridade Social.”

O Decreto estabelece, também, que cabe ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), como órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, por intermédio de sua Secretaria de Assistência Social, gerir o FNAS, sob orientação e controle do CNAS (art. 2º). Boschetti (2003, p. 196) acrescenta que,

o mesmo decreto estabelece que a estrutura orçamentária do fundo deverá contemplar as políticas e programas anuais e plurianuais do governo, o que sugere que todos os recursos previstos sob a função da assistência social, mesmo que não executados institucionalmente pelo MPAS, deveriam estar previstos na Política Nacional de Assistência Social e serem geridos pelo FNAS.

No entanto, ao definir onde os recursos do FNAS devem ser alocados, esse instrumento manteve, “ainda que de maneira não explícita, as ações implementadas por outros ministérios fora das determinações estabelecidas neste decreto” (BOSCHETTI, 2003, p. 197). Isso significa dizer que as ações socioassistenciais realizadas por outros ministérios não precisavam seguir os princípios e diretrizes de descentralização e controle social previstos na LOAS.

Em relação à gestão dos recursos, foi instituído que os recursos federais só poderiam ser repassados aos Estados e municípios que tivessem Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. Com essa condição, “a legislação acelerou o processo de estruturação do sistema descentralizado e participativo nestas instâncias da Federação, além de criar as possibilidades para romper com a tradicional relação convencional de repasse de verbas, na maioria das vezes clientelista” (BOSCHETTI, 2003, p. 198). No entanto, os estudos de Boschetti (2003) evidenciam que, ao final de 2002, 16% dos municípios ainda não estavam habilitados à gestão municipal, devido ao não cumprimento dessas medidas.

---

<sup>9</sup> A versão do Decreto aqui apresentada é a de 1993. Esse Decreto foi atualizado em 2012, como mencionado acima.

De acordo com a autora, apesar da importância na inovação referente ao cofinanciamento das políticas da seguridade social, e da autonomia garantida às três esferas governamentais para a alocação dos recursos, mediante as necessidades de cada localidade, estabelecidas pelos planos de assistência e aprovados nos respectivos conselhos, essa autonomia não é respeitada, e a escolha para transferência de recursos é definida nacionalmente, apesar das disparidades e especificidades regionais.

Diante da dificuldade teórico-metodológica de delimitação do escopo do financiamento da política de assistência social, Boschetti (2003, p. 201) registra que os poucos estudos existentes sobre essa temática, desde sua constituição até a primeira década dos anos 2000, apontam para a histórica pulverização e dispersão dos recursos federais destinados à assistência social. A mencionada pulverização decorre da utilização desses recursos para implementação de programas em outros diversos ministérios, devido ao caráter da inserção de ações socioassistenciais, funcionando como meio de acesso a outras políticas sociais. No entanto, as ações desses programas não são preconizadas pela LOAS. De acordo com Boschetti (2010),

tem-se, como exemplos, na saúde, as ações de distribuição de medicamentos, alimentos, aparelhos de órtese e prótese e passes para transporte coletivo; na educação, a distribuição de material didático, merenda escolar e, recentemente, os programas de bolsa escola; na previdência, benefícios como renda mensal vitalícia, salário família, auxílio natalidade e auxílio funeral (BOSCHETTI, 2010, p. 201).

A partir da reestruturação da classificação orçamentária, nos anos 2000, a assistência social desvincula-se da previdência social, tornando-se uma função específica, nomeada Função 8, desdobrada em 4 subfunções: assistência ao idoso, assistência ao portador de deficiência, assistência à criança e ao adolescente e assistência comunitária. Anteriormente, a assistência social era classificada junto com a previdência social, como Função 15. Boschetti (2003, p. 203) evidencia que tal classificação expõe “as ações assistenciais financiadas com recursos federais e trazem implícita a concepção de assistência social assumida pelo Poder Executivo.” De acordo com a autora, diante da identificação dos programas e ações destinados a receber recursos federais, classificados na Função Assistência Social, é possível a análise desses dados a partir de três classificações. “A primeira permite identificar as ações que estão incluídas ou na Função, ou na Subfunção, ou nos Programas/Ações da Assistência” (BOSCHETTI, 2003, p. 204), visto que existem ações financiadas pela Função Assistência, mas inseridas em outras funções e subfunções. A segunda diz respeito aos recursos destinados às ações assistenciais que constam simultaneamente na Função e Subfunção da assistência

social. A terceira classificação refere-se aos recursos destinados ao FNAS. “Neste caso, constam apenas as ações cujos recursos são repassados a Estados e Municípios via FNAS, devem constar na PNAS e devem ser submetidos à análise e aprovação do CNAS, conforme determina a Loas” (BOSCHETTI, 2003, p. 204).

Ao analisar especificamente o financiamento e a magnitude do orçamento do FNAS, Boschetti (2003) expõe que, no que diz respeito às fontes de financiamento deste Fundo, estas são regressivas e restritivas. Ocorre também a instituição de um financiamento indireto às organizações não-governamentais, a partir da garantia de imunidades e isenções fiscais; além do já mencionado regressivo caráter tributário brasileiro e do predomínio das contribuições sociais como fonte de financiamento. Ao tratar da destinação dos recursos desse Fundo, a autora evidencia a ausência de critérios para destinação, assim como a concentração de recursos em determinadas subfunções. Os documentos analisados não expressam critérios claros e objetivos da divisão dos recursos entre benefícios, serviços, programas e projetos. Apesar da dificuldade dessa análise, nota-se uma concentração da transferência de recursos para subfunções que alocam o BPC.

Outro ponto de extrema relevância diz respeito às emendas parlamentares no FNAS. O repasse direto de recursos via emendas parlamentares constitui-se como prática antiga da assistência social. De acordo com Boschetti (2003),

as emendas parlamentares, por princípio, afrontam as diretrizes da Loas, já que o montante, objeto e direção do recurso são definidos nas emendas e não dos Planos Municipais e Estaduais de Assistência Social. Ainda que os recursos incluídos no orçamento da União pelas emendas parlamentares sejam repassados via FNAS, tradicionalmente reforçam interesses parlamentares de cunho ‘particularista’, e inviabilizam o caráter descentralizado e participativo previsto constitucionalmente (BOSCHETTI, 2003, p. 252).

No entanto, as emendas de comissão, sendo essas emendas coletivas, de autoria das comissões permanentes de cada casa do Congresso Nacional (CN), vêm sendo utilizadas como instrumento de recomposição e ampliação da proposta orçamentária, revelando seu caráter contraditório<sup>10</sup>.

Ainda sobre o FNAS, o decreto que o instituiu foi revogado em 2012 pelo Decreto 7.788, que cria alternativa para o financiamento da assistência social ocorrer via blocos de financiamento, possibilitando maior flexibilidade na utilização do dinheiro e facilitando a

---

<sup>10</sup> As emendas como aqui mencionadas sofreram alterações e foram atualizadas. Para uma boa discussão sobre emendas parlamentares, acessar a tese de doutorado da USP intitulada “Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão” realizada por Rodrigo Oliveira de Faria, no ano de 2023.

gestão financeira<sup>11</sup>. Atualmente, os blocos de financiamento do SUAS são: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do SUAS e Gestão da Bolsa Família e do Cadastro Único.

Portanto, sendo caracterizado o FNAS como responsável pelo repasse aos Fundos Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social, dos recursos para execução dos serviços socioassistenciais, programas e projetos, incluindo o apoio e aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, evidencia-se a importância da transparência nesse processo para sua efetivação como instrumento democrático. Transparência garantida pelo Sistema Nacional de Informação do SUAS (Rede SUAS), sistema em que são realizados os repasses na modalidade fundo a fundo, no âmbito dos recursos do SUAS<sup>12</sup>. Ainda, Boschetti e Teixeira (2009) apontam para a importância da tríade FNAS, PNAS e CNAS como estratégia para consolidação da Política de Assistência Social, evitando a desarticulação e o paralelismo das ações.

Apesar dessa tríade, as autoras acusam, de modo geral, para a pulverização dos recursos da assistência social em outras unidades orçamentárias, sem necessariamente corresponder ao princípio descentralizado e participativo dessa política, além do equívoco na concepção da assistência social, ocasionando a dispersão dos recursos em ações que não possuem caráter assistencial. Tais ações provocam a descaracterização dessa política que, na prática, participa de uma disputa acirrada pelos recursos da seguridade social.

Sobre esses processos, diversos autores apontam para o movimento de assistencialização das políticas sociais. O desmonte do financiamento das políticas da seguridade social na década de 1990, provocado pelo contexto de ajuste fiscal, resultou, conforme Silva (2020), no refluxo e na focalização das políticas sociais, devido ao adensamento da ofensiva capitalista. De acordo com a autora, a política social é caracterizada historicamente por ser um espaço tensionado por dois projetos antagônicos, um no sentido de ampliação e afirmação dos direitos conquistados, e outro na perspectiva de redução desses direitos.

Dessa forma, ocorre uma vinculação das propostas do grande capital com a ampliação das ações socioassistenciais de caráter focalizado e segmentado, intitulado de assistencialização da seguridade social ou assistencialização das políticas sociais. No entanto,

---

<sup>11</sup> Informação disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/fundos-de-assistencia-social/>. Acesso em: 13/06/2023.

<sup>12</sup> Informação disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiatermino/areas-tecnicas/assistencia-social/recursos-do-fundo-nacional-de-assistencia-social-2013-fnas>. Acesso em: 13/06/2023.



apesar da utilização desse termo, o que aconteceu na prática foi a hipertrofia da política de assistência social em detrimento do aumento de outras políticas sociais e trabalhistas. Behring (2008) inova ao tratar do neoconservadorismo das políticas sociais, concepção orientada pelos ideais da privatização, focalização e descentralização, e aponta para o privilegiamento de ações emergenciais, individualizantes, focalizadas e subsidiárias, evidenciando o enfrentamento da questão social por meio de práticas de transferências mínimas de renda. Assim, esse processo de assistencialização da seguridade social tem seu cerne voltado para os interesses da acumulação de capital.

Outro elemento central para a compreensão do financiamento e da execução da assistência social é a relação existente entre público e privado no País. A execução da assistência social via entidades privadas é uma prática antiga, não somente no Brasil,

o que acontece nas relações entre Estado e entidades privadas é uma privatização das políticas sociais quando o primeiro transfere suas responsabilidades para as últimas. A privatização não se limita a uma categoria que repercute um radicalismo infundado ou negativismo, mas sim o substantivo que representa a transferência que sai do público para o privado (FREITAS, 2011, p. 103).

Apesar do SUAS preconizar a responsabilidade do Estado na garantia da assistência social, o que acontece a partir do neoliberalismo é um processo de desresponsabilização estatal, “expresso no Consenso de Washington e nas propostas de Estado mínimo de privatização da assistência social exigidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial no contexto atual de financeirização do capital” (FREITAS, 2011, p. 104).

Em vias de conclusão deste capítulo, pretendeu-se explicitar os conceitos de fundo público e orçamento, bem como seu papel determinante tanto para as políticas sociais, quanto para a reprodução do capital, tornando-se elemento principal na articulação dessas duas esferas. O embate em torno do fundo público, decorrente da sua centralidade nessa articulação, torna-o uma peça política que expressa diretamente o conflito de interesses antagônicos. Elementos como a origem dos recursos, assim como a destinação deles, tornam-se elementos centrais do debate em torno do orçamento público.

Apesar dos diversos avanços proporcionados pela CF/1988 referente à constituição e ao financiamento do fundo público, como a instituição do ciclo orçamentário, do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para citar alguns, as medidas neoliberais implementadas nessa peça orçamentária, a partir da década de 1990, implicaram diretamente a concepção e o financiamento das políticas sociais, ocorrendo uma primazia de execução das políticas econômicas em detrimento das sociais. Com relação a

isso, concorda-se com Salvador (2017), ao afirmar que a seguridade social e seu orçamento são peças-chave para a compreensão do processo de ajuste fiscal em curso. Ademais,

como parte da política de ajuste fiscal, em curso desde 1993, que prioriza a realização de superávits primários para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, o governo federal vem se apropriando das contribuições sociais destinadas à seguridade social. O corolário é o esvaziamento permanente do financiamento da seguridade social, deixando os recursos públicos liberados para os condutores das políticas econômicas atenderem os interesses do capital (SALVADOR, 2017, p. 427).

O autor expõe também que outro fator determinante para retirada de recursos da seguridade social tem sido as renúncias tributárias sobre as contribuições sociais, além da implementação da DRU. Sobre esse instrumento, a última alteração realizada na DRU ocorreu via Emenda Constitucional (EC) 93, em 2016, prorrogando-a até 31 de dezembro de 2023. “O novo texto também amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras” (SALVADOR, 2017, p. 429) realizando-se como um grande retrocesso para o financiamento do orçamento da seguridade social e das políticas sociais.

Ainda, a implementação do Novo Regime Fiscal (NRF) aprovado pela EC 95, realiza-se como um corte brutal ao financiamento público e aos direitos sociais. Essas medidas foram implementadas em 2016 após o golpe realizado por Michel Temer, que será comentado no capítulo 3. De maneira geral,

o NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação (SALVADOR, 2017, p. 429).

Tal medida evidencia a primazia das políticas econômicas em detrimento das sociais, assim como exalta a determinação da função do superávit primário em limitar-se ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, comprometendo de maneira deletéria as políticas sociais. Os estudos a respeito da assistência social nesse período apontam para o encolhimento do SUAS, além do fim do gasto vinculado à saúde e à educação.

Sobre as renúncias tributárias, denominadas legalmente de gasto tributário, são desonerações, consideradas exceções à regra do marco legal tributário, concedidas às

empresas como meio de salvar o capital, sem o controle democrático da sociedade e sem contrapartidas sociais (SALVADOR, 2017, p. 437). Desonerações essas que são, na realidade, recursos que o Estado deixa de arrecadar em prol do mercado, reduzindo os recursos do fundo de participação tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal. Salvador (2017, p. 439) expõe que no período de 2010 a 2016, o crescimento das renúncias fiscais implicou uma perda de arrecadação equivalente a 20,68% das receitas do Governo Federal ou 4,33% do Produto Interno Bruto.

Por fim, o autor aponta também que o orçamento da seguridade social está inflado por despesas que deveriam ser do orçamento fiscal, isso significa a utilização de recursos que deveriam ser exclusivos da seguridade social sendo utilizados para pagamento de despesas em outras funções, contribuindo para o desfinanciamento da seguridade social e de suas políticas: saúde, previdência e assistência social.

O cenário atual do financiamento das políticas sociais está determinado pelo Projeto de Lei Complementar 93, de 2023, que de acordo com a norma, institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, implementando novas regras para as contas do Governo Federal. No cenário de transição de governos no ano atual, foi aprovada a EC 126/22, que prevê o envio para o Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar, estabelecendo um regime fiscal sustentável. O PLP 93 é então apresentado no sentido de cumprir essa exigência constitucional<sup>13</sup>.

Tal medida, apesar de não achatar os gastos discricionários na mesma velocidade em que ocorria na EC 95, ainda influencia o achatamento desses gastos. Esse Projeto de Lei, ao limitar os gastos do governo, institui uma meta para a arrecadação dos gastos primários, com a finalidade de estabilizar a dívida pública, equilibrar as contas do governo e zerar o déficit público até 2024. Caso essa meta seja cumprida, o crescimento dos gastos públicos fica limitado a 70% do crescimento real da arrecadação do governo. Caso não seja cumprida, fica limitado a apenas 50%, impondo limites ao financiamento e à implementação das políticas sociais. Ainda é relevante mencionar que não houve qualquer participação da sociedade civil na deliberação desse novo arcabouço fiscal, exaltando o caráter da economia blindada de qualquer interação democrática, no sentido contrário aos princípios da participação ou do controle social.

---

<sup>13</sup> Para mais informações sobre o PLP 93/2023 e o arcabouço fiscal, conferir texto de Salvador Evilasio em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/as-origens-suspeitas-do-arcabouco-fiscal/>.

A definição de controle social como a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais exprime o sentido do controle democrático sobre o orçamento público. Conforme Salvador e Teixeira (2014), pensar o sentido democrático no orçamento público é estabelecer como está definida a socialização política do fundo público, ou seja, como a classe trabalhadora tem tido acesso à participação das decisões a respeito do orçamento público. A democracia no orçamento público perpassa a problematização a respeito da transparência do fundo público no Brasil, assim como a forma de publicização das informações, muitas vezes utilizando-se de linguagens orçamentárias complexas inacessíveis à grande parte da população do País.

Em suma, diante do cenário de ataque à proteção social da classe trabalhadora, via desfinanciamento do orçamento da seguridade social, por meio de diversas medidas mencionadas neste capítulo, a assistência social, inserida nesse contexto de correlação de classes e disputa pelo fundo público, sofre constantes ataques à sua forma de concepção, financiamento e execução.

## **CAPÍTULO 3 - ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL**

### **3.1 O histórico da Política de Assistência Social no DF**

O Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal foi implementado a partir da Lei 4.176, em 2008, que dispõe sobre a Política de Assistência Social na região com base nos parâmetros determinados pela PNAS e pela NOB/SUAS. O Distrito Federal é caracterizado pelo seu alto grau de concentração de renda, sendo a unidade da Federação com o segundo maior índice de desigualdade de renda.

Freitas (2011), ao analisar a Política de Assistência Social no DF, expõe que a vulnerabilidade na região está concentrada não somente em termos de renda, mas também de território. De acordo com a autora, o crescimento populacional não foi acompanhado por políticas sociais que proporcionam condições dignas de habitação e moradia. Ademais, a política tributária local segue a lógica neoliberal de taxaço maior sobre impostos indiretos e regressivos e taxaço mínima sobre propriedade, além do impedimento constitucional do DF tributar a renda, elementos esses que evidenciam o caráter regressivo da política tributária da região.

Atualmente, o Distrito Federal conta com 33 Regiões Administrativas (RAs). A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada pelo relatório da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), no ano de 2021, permite traçar o perfil socioeconômico da população do DF. Com base nos dados apresentados pela PDAD, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) produziu um Mapa das Desigualdades do Distrito Federal, no ano de 2022. De acordo com esses dois documentos, as desigualdades presentes na região são marcadas por questões raciais, de gênero e de classe.

Conforme o Mapa das Desigualdades do Distrito Federal, o DF conta com 57,4% da população autodeclarada negra. Esse documento examina que as regiões com maior porcentagem de população negra são as mais desassistidas em termos de infraestrutura, recursos e investimentos, além de apresentarem a menor renda domiciliar. Expressão dessa desigualdade é o fato da maior renda *per capita* do DF ser equivalente a 16 vezes o valor da menor renda. Exemplo disso é a contraposição entre a RA Estrutural, que conta com a menor renda *per capita* e com a maior porcentagem da população negra, em comparação com a RA Lago Sul, que tem a maior porcentagem de população branca e a maior renda *per capita* do DF.

Essa desigualdade manifesta-se na medida em que as regiões majoritariamente negras e com mais baixa renda concentram a porcentagem de população com menos acesso à água, à saneamento básico e às demais políticas sociais.

Outros dados apresentados pelo PDAD que evidenciam as desigualdades sociais presentes no DF são: em relação à frequência escolar da população entre 4 e 24 anos, 2,6% afirmam nunca ter frequentado nenhuma instituição de ensino; em relação à escolaridade das pessoas com mais de 25 anos, 4,2% da população não possuem escolaridade; com relação à saúde, 32,5% da população possuem planos de saúde, em contraposição à 67,5% que não possuem; em relação à previdência pública, 47,2% da população contribui com a previdência pública, em contraposição à 52,8% que não contribui; e aproximadamente 21,6% de domicílios encontram-se em situação de insegurança alimentar.

Sobre o orçamento do DF, os dados que constam no Portal da Transparência da Câmara Legislativa do DF precisam ser tratados melhor e tornados mais acessíveis. A dificuldade de acesso aos dados orçamentários do DF, assim como a dificuldade em compreender o valor que foi autorizado, em contraposição ao valor que foi de fato pago, tornam quase inacessível o acesso a esses dados para pessoas que não trabalham diretamente com o orçamento. O Mapa das Desigualdades realizado pelo INESC evidencia, que apesar da

dificuldade de acesso a esses dados, é possível visualizar que o orçamento público do DF não tem priorizado a população mais pobre com a destinação de recursos para a superação de déficits habitacionais, de saneamento, de ausência de internet ou equipamentos, de melhoria da qualidade do transporte público urbano, dentre outros.

Sobre a Política de Assistência Social no DF, Freitas (2011) ressalta a importância de traçar o perfil socioeconômico dos beneficiários dessa política, que tem a maioria de suas ações voltadas para programas de transferência de renda, pretendendo superar a condição de insegurança alimentar, sobretudo na Proteção Social Básica.

O DF conta com um sistema denominado Cadastro Único, popularmente conhecido como CadÚnico, que é um programa unificado para as políticas sociais do Governo Federal. No entanto, algumas das problematizações realizadas por Freitas (2011) com relação a esse sistema são que, apesar dele, no DF existem quatro bases de transferência que não se comunicam entre si, expressando a contraditoriedade desse sistema, além do fato dessas diferentes bases dificultarem a sistematização e organização dos dados. Outro fator é que cabe a família a manutenção e atualização dos dados no cadastro único, no entanto, tal atualização pode demorar cerca de 8 meses para ser alterada, levando muitas famílias a terem seus benefícios suspensos pela justificativa de terem perdido o prazo para atualização ou recadastramento.

Ademais, “os programas de transferência de renda no DF estão diluídos entre programas do Governo Federal, programas do GDF e programas que são pactuados entre as duas instâncias” (FREITAS, 2011, p. 123), o que dificulta a consolidação dos dados a respeito do perfil socioeconômico dos beneficiários dos programas de transferência de renda na região. A autora evidencia a diversidade dos programas incorporados no Cadastro Único na época em que incluíam ações da área da educação e da saúde, além da implementação de ações que não se caracterizavam como transferência de renda. Além disso,

as ações de transferência de renda passam por uma discussão intensa a respeito do seu papel na promoção da igualdade social, da proteção social, da redistribuição de renda, das suas condicionalidades e, principalmente, da linha tênue que essas ações causam entre a obrigação do Estado de atender as necessidades básicas e de corresponder com as expectativas do mercado (FREITAS, 2011, p. 130).

Essa contradição das políticas sociais de transferência de renda decorre da disputa em torno desse elemento, expressa na oposição entre social e econômico. Assim, a implementação das políticas de transferência de renda em um país periférico e dependente tornam-se limitantes pela falta de determinação política, tornando-se meros repasses

financeiros de valor mínimo. A ausência de articulação entre essa política com as demais políticas sociais caracteriza-a como focalizada, sendo instrumento de uma política paternalista que visa os mínimos sociais. Conforme argumenta Freitas (2011),

os programas de transferência de renda e de concessão de alimentos não são medidas de implementação de direitos de cidadania e não contribuem para uma situação de proteção social, configurando um estado paternalista e clientelista, ao conceder mínimos básicos para a sobrevivência das famílias e tentar condicioná-las a políticas de emprego, renda e educação que não oferecem nenhum tipo de retaguarda ou participação em rede para a efetivação da autonomia dos cidadãos (FREITAS, 2011, p. 131).

No DF, Pacheco (2006) conclui que esse cenário se realiza pela compreensão errônea do Governo do Distrito Federal (GDF) em relação à diferenciação entre a política de assistência social e as ações, programas e serviços que contribuem para o desenvolvimento social. Além da ausência de planejamento desta política, que contribui para a causalidade do GDF no trato da assistência social, assim como uma série de repasses de funções estatais para entidades não-governamentais.

Ao analisar os serviços e ações socioassistenciais no DF, no ano de 2011, Freitas (2011) evidencia que existe uma particularidade nessa região, que são as unidades específicas de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), chamadas de Centro de Orientação Socioeducativa (COSE). “Essas unidades já existem na estrutura do GDF há 30 anos, porém apenas com o SUAS que elas passaram a atuar no formato de serviço de convivência” (FREITAS, 2011, p. 133), no entanto, as atividades realizadas por esses centros ainda não estavam em conformação com as normatizações nacionais.

A PNAS e a tipificação dos serviços determinam que o SCFV deve ser ofertado pelos CRAS ou por alguma entidade privada conveniada. Na época, o DF contava com 12 COSEs, todos referenciados aos CRAS. Além da existência de 24 CRAS e 8 CREAS, distribuídos em diversas Regiões Administrativas, de acordo com o critério da territorialidade da PNAS. Cada CREAS abrange mais de uma RA, e a estrutura da Proteção Social Especial conta com núcleos de enfrentamento a situações de riscos, na média complexidade, e com serviços de acolhimento institucional, na alta complexidade.

Freitas (2011) evidencia também que, até o momento de sua pesquisa, o DF ainda não possuía um mapeamento de vulnerabilidade como determina a NOB/SUAS. Em relação à PSB, o DF não executava o serviço de acolhimento a pessoa idosa ou com deficiência em domicílio, não havendo previsão para implementação desse serviço. E com relação à PSE, a

autora aponta para a falta de unidades estatais de alta complexidade, como a inexistência de unidades de acolhimento institucional para idosos e pessoas com deficiência, sendo necessário especializar-se melhor nestes serviços, ao invés de transferir a responsabilidade para entidades privadas.

Sobre a participação das entidades privadas no orçamento da assistência social no DF, sabe-se que o período neoliberal foi responsável pela entrada massiva de entidades privadas na área da assistência social a partir da ideia da redução da proteção social estatal, transformando-a em responsabilidade da sociedade civil. A prioridade pelas despesas financeiras em detrimento do gasto social provoca a precarização dessa política, assim como das suas formas de financiamento. Conforme Freitas (2011),

a não consideração da assistência como política promotora de direitos comprometidos com a melhoria na qualidade de vida, e a falta de intenção política em transformar uma sociedade justa socialmente por meio da redistribuição de riquezas, faz com que os recursos destinados para a execução dessa política sejam insuficientes, trazendo limites para a realização de seus objetivos (FREITAS, 2011, p. 137).

De acordo com a Lei Orgânica do DF (LODF), o planejamento orçamentário da região é composto por PPA, LDO e LOA. O PPA do DF deve conter diretrizes, objetivos e metas quantificadas física e financeiramente, por região administrativa. O orçamento da assistência social no DF é executado por duas unidades orçamentárias, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), anteriormente nomeada Secretária de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST), e o Fundo de Assistência Social (FAS/DF). O FAS é o fundo determinado pela LOAS, composto pelos repasses feitos pelo FNAS e outras fontes de arrecadação que visam a execução e expansão da assistência social, e está sujeito à aprovação do Conselho de Assistência Social do DF. No entanto, Freitas (2011) analisa que, para o período entre 2008 e 2011, apenas 18% dos recursos destinados à política de assistência social do DF transitaram no FAS, apesar da publicação da Portaria 48, de 2009, que determina os valores dos pisos de proteção social, que contribuiu para a expansão dos recursos do FAS/DF.

A pesquisa apresentada por Lins (2016), ao analisar a execução do FAS/DF, no período de 2012 a 2015, apresenta que, ao passo que o repasse do FNAS para esse fundo diminui a cada ano, com exceção de 2013, a despesa desse fundo cresceu a cada ano analisado, expandindo o gasto com a assistência social. A autora também evidencia que as maiores despesas deste fundo, durante esse período, foram os pagamentos de auxílio, bolsa e



benefícios eventuais, e o gasto com convênios para prestação de serviço. Esses gastos indicam o caráter de desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais, assim como sua postura neoliberal de garantir o mínimo social, voltando suas ações para meras transferências de renda, sem articulação com outras políticas sociais, exprimindo a ausência da perspectiva de materialização dessa política como acesso ao direito à cidadania.

A participação das entidades privadas no orçamento da assistência social ocorre via subvenções fiscais, instituídas no DF pela Lei Distrital 4.049, de 2007, que as define como repasse de recursos públicos para custear despesas de organizações sem fins lucrativos. Freitas (2011), ao analisar a destinação do orçamento da assistência social, observa a primazia de transferências para o setor privado. Como exemplo, “no ano de 2007, apenas 3,9% ficaram com as unidades estatais” (FREITAS, 2011, p. 158), ainda, “em 2009, o Estado, para atender diretamente 41,9% da demanda por serviços da PSE ficou com apenas 11,1% dos recursos” (FREITAS, 2011, p. 170). A autora também aponta para a problemática causada pela ausência de clareza e transparência no orçamento, que torna inviável saber a destinação exata dos recursos.

Lins (2016) afirma que o cenário de primazia dos serviços sendo prestados pelo setor privado perdurou também nos anos subsequentes no DF, na medida em que a cada ano aumentou o repasse de recursos para as instituições privadas. A autora também critica a permanência na execução do FAS/DF de transferências de recursos em altos valores para poucas entidades.

Evidencia-se também no orçamento da assistência social no DF o processo de pulverização dos recursos, por meio da incorporação de ações e serviços de outras áreas, sobretudo da educação, e do dispêndio de recursos para realização de eventos esportivos ou religiosos, que desrespeitam as normas legais da política. Além da associação das entidades privadas com entidades religiosas, elemento contraditório, pois, por vezes, a política sai da perspectiva de direito universal para atender propósitos e princípios próprios da instituição.

Apesar do processo de consolidação do SUAS no DF ter ocorrido em 2009, Freitas (2011) aponta que nesse mesmo ano, na PSB houve uma participação mínima estatal, tanto na execução de serviços, quanto no recebimento de recursos. Em 2010, 82% dos recursos do fundo público da PSB foram repassados a entidades privadas, que atenderam 54% da demanda. Nesse mesmo ano, a PSE teve um aumento de recursos, porém concentrado no setor privado.

Dessa forma, a expansão, mesmo que mínima, dos recursos destinados para a política de assistência social no DF ocorre dentro da lógica do setor privado, que privatiza e precariza a proteção social na região, por meio do repasse de recursos e responsabilidades para as entidades privadas, realizando “uma verdadeira apropriação privada do fundo público” (FREITAS, 2011, p. 174). Em suma, essa apropriação privada dos recursos públicos destinados à política de assistência social “acaba causando um déficit para o direito em si, que deixa de ser garantido em uma perspectiva ampla e passa a ser ofertado de forma restrita dentro das exigências privadas daquela organização contratada pelo Estado” (FREITAS, 2011, p. 174).

De acordo com a autora, a privatização dos serviços da proteção social no DF evidencia-se na medida em que, ao longo dos quatro anos analisados, a participação máxima do Estado na execução orçamentária dessa política foi de 21,6%. Apesar da implementação dos pisos na PSB e na PSE, que aumentaram o gasto obrigatório com essa política, antes realizada com recursos escassos. Assim, observa-se uma predominância pelo aumento do setor privado através dos convênios, posteriormente modificados para parcerias, como será mencionado, em detrimento da construção de unidades públicas estatais.

Em vias de finalização deste subcapítulo, Silva (2020) expõe que, no DF em especial, e no Brasil como um todo,

os debates apontam que a tendência que tem direcionado a organização da Política de Assistência Social está atrelada ao ideário neoliberal, não permitindo a ultrapassagem do caráter focalizado, seletivo e consolidando uma cidadania de consumo, configurando um caráter de gerenciamento da pobreza no atual estágio do modo de produção capitalista (SILVA, 2020, p. 67).

Esse cenário se intensifica, a partir de 2013, com a mudança na conjuntura econômica mundial e o aprofundamento da crise do capital na periferia do sistema. O golpe que depôs a Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, aponta para o avanço dos movimentos conservadores e reacionários no Brasil, com a implementação de contrarreformas do Estado, visando o permanente ajuste fiscal. Esse avanço conservador traz implicações à Política de Assistência Social na medida em que passam a ser questionados até mesmo os poucos recursos destinados a essa política.

Conforme aponta a autora, “em suma, o Governo golpista de Michel Temer (2016-2018) ancorado no documento *Uma ponte para o futuro*, buscou intensificar as investidas contrarreformistas reiterando e reforçando o compromisso estatal com o capital financeiro” (SILVA, 2020, p. 66). Outro retrocesso referente à Política de Assistência Social

no Governo de Michel Temer foi a criação do *Programa Criança Feliz*, em outubro de 2016, o qual reforça a ação do terceiro setor na oferta de serviços, programas e projetos, em detrimento da primazia de responsabilidade do Estado, além de reforçar o primeiro-damismo, ao ter Marcela Temer como embaixadora do programa. Também se faz de extrema relevância salientar as consequências no campo do financiamento das políticas sociais a partir da implementação do Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela EC 95.

A ascensão dos governos de extrema direita no Brasil culminou na eleição de Jair Bolsonaro, em 2019, o qual deu continuidade ao contexto de regressão de direitos, intensificado a partir de 2016. Sgorlon e Dal Bello (2021) apresentam alguns desafios enfrentados pela Política de Assistência Social durante o Governo Bolsonaro, são eles: a extensão da cobertura dos serviços socioassistenciais, frente a intensificação de cenário conservador; as consequências enfrentadas pelo desfinanciamento das políticas sociais em favor do capitalismo clientelista; os desafios apresentados pela crise sanitária mundial da Covid-19, como a diminuição dos atendimentos nos CRAS e CREAS, em contraste com o aumento da violência doméstica, do aumento da população em situação de rua, o aumento massivo das filas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, devido à restrição de recursos, e a instituição do Auxílio Emergencial sem qualquer vinculação ou associação aos demais serviços socioassistenciais. Em suma,

o contexto de ataques às políticas públicas, em especial a de assistência social, que vem sendo demarcada por um crescente e acelerado processo de desfinanciamento, tem levado a regressão de direitos expressa pela limitada oferta dos serviços socioassistenciais e benefícios sociais, e pela fragilização do pacto federativo para a materialização da expansão e consolidação da proteção social (SGORLON e DAL BELLO, 2021, p. 11).

A análise do Plano Plurianual da União, para o período de 2020 a 2023, assim como dos relatórios anuais de avaliação permitem o entendimento a respeito de como foi elaborada e executada a Política de Assistência Social a nível nacional. O referido PPA foi estabelecido pela Lei 13.971, em 2019, e define diretrizes, objetivos e metas para o planejamento governamental durante este período. A incorporação de três novos aspectos nesse PPA exprimem o interesse governamental para esse período, sendo este a redução da ingerência do Estado na economia. Os aspectos agregados são: simplificação, incorporando nele somente o previsto na CF/1988; o realismo fiscal, diante do arcabouço fiscal vigente e da intensa restrição de recursos; e a integração com os planejamentos estratégicos dos ministérios e com a avaliação das políticas públicas.

De acordo com o relatório anual de monitoramento do PPA 2020-2023, realizado pelo Ministério da Economia, evidencia-se que, para o ano de 2020, foram executados R\$ 877 bilhões no eixo econômico, enquanto R\$ 735 bilhões foram executados em políticas sociais. A execução orçamentária por maiores programas mostra que foram executados R\$ 66 bilhões na Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, enquanto R\$ 648 bilhões foram executados para a implementação na nova Previdência Social, criticamente avaliada como contrarreforma da previdência. Também foram executados R\$ 312 bilhões no Programa de Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas. Ainda no ano de 2020, ocorreu o pagamento do Auxílio Emergencial - AE (Lei 13.982, de 2 de abril de 2020) e do Auxílio Emergencial Residual - AER (Medida Provisória 1.000/2020), devido a instituição da pandemia da Covid-19, que somaram R\$ 106,2 bilhões repassados em benefícios. O relatório apresentou como principais desafios do SUAS, no ano de 2020, a viabilização do acesso e a qualificação dos serviços, assim como a dificuldade da integração de suas ações.

O relatório de monitoramento de 2021 aponta que, na execução orçamentária por maiores programas, foram executados R\$ 67 bilhões na Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, enquanto os valores para a nova Previdência Social aumentaram, atingindo R\$ 685 bilhões executados. A execução orçamentária do Programa de Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas apresentou uma queda drástica para R\$ 77 bilhões. Essa queda decorre, especialmente, pela implementação da Lei 14.235, que altera a Lei 13.971 e dispõe sobre a exclusão do Programa 5030 - Direitos da Cidadania, pondo fim ao Programa Bolsa Família, e sobre a inclusão do Programa 5035 - Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas.

Diante desse cenário de constituição do SUAS no DF e dos rumos tomados pelas políticas sociais, dentre elas a assistência social no cenário nacional, frente ao avanço neoliberal, pretende-se, na continuação deste trabalho, analisar a execução orçamentária da Política de Assistência Social no DF, no período de 2020 a 2023, com base no PPA do DF, além da análise dos dados extraídos do Portal da Transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

### **3.2 Análise da Política de Assistência Social no DF com base no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023**

Os dados referentes à renda e às desigualdades no DF implicam de maneira determinante sobre a organização social e as políticas públicas na região. A alta taxa de crescimento populacional impacta na execução das políticas sociais no DF, pois a demanda parte também do entorno.

Anteriormente a 2016, a relação entre a Administração Pública Distrital e as organizações da sociedade civil aconteciam via convênios, o que resultou na baixa transparência dos critérios de seleção e acompanhamento dessas parcerias entre governo distrital e entidade pública ou particular.

Essa relação tem uma alteração a partir do Decreto 37.843, de 2016, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Esse documento institucionaliza a atuação do setor privado na execução de determinados serviços socioassistenciais e surge a partir da necessidade do ideário neoliberal de delegar mais atribuições ao setor privado, sobretudo atribuições sociais. Apesar de prever uma maior flexibilidade na prestação dos serviços socioassistenciais, esse decreto apresenta uma legislação rígida, que incentiva a competitividade entre as entidades através da instituição de uma data limite para as parcerias. Este elemento apresenta-se de maneira controversa na realidade institucional, se por um lado incentiva a rotatividade das entidades prestadoras dos serviços socioassistenciais, não havendo sempre o mesmo repasse para as mesmas instituições, por outro lado, parcerias finalizam-se de maneira mais rápida, dificultando muitas vezes o realocamento dos usuários dos serviços dessas entidades para outras.

Outra modificação implementada por esse decreto foi a instituição dos gestores de parceria, designados a controlar e fiscalizar essas parcerias. Apesar de reconhecida a importância do papel dos gestores de parceria, o realocamento dessas pessoas para essa competência acabou por gerar um déficit na área dos atendimentos.

Ademais, é implementada, em 2020, a Portaria 91 da SEDES, que orienta as parcerias executadas no âmbito da Política de Assistência Social e regidas pelo MROSC. De acordo com Carneiro (2021),

uma das mais importantes inovações da Portaria 91/2020 é o estabelecimento de resultados esperados, metas, indicadores e parâmetros/índices de qualidade organizados por serviços socioassistenciais tipificados e a determinação de que, quando se tratar de outros programas, atividades ou projetos, tais itens deverão constar no edital de chamamento público. A tarefa de definir indicadores confiáveis é complexa, mas indispensável para que se adote um modelo de gestão baseado em resultados, conforme preconiza o MROSC. Esse avanço é fundamental para qualificar a execução, avaliação e controle das parcerias (CARNEIRO, 2021, p. 89).

De maneira geral, as medidas implementadas para a alteração da parceria entre o Estado e o “terceiro setor” (organizações privadas sem fins lucrativos) permitem melhorias na organização pública e na transparência e fiscalização das relações estabelecidas. No entanto, essas medidas influenciam o aumento do repasse de atribuições do Estado para o o setor privado da economia Carneiro (2021) evidencia esse aspecto ao analisar as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Distrito Federal e constata que do total das 14.682 OSCs na região, 439 tem sua principal atividade econômica relacionada à assistência social e apenas 108 OSCs compõe, de fato, a rede socioassistencial do DF. Isso significa dizer que menos de 1% das OSCs do DF integram o SUAS-DF.

Apesar do alto número de OSCs no DF, o baixo percentual das OSCs que atuam na área de assistência social e integram o SUAS evidencia um descaso com os princípios e diretrizes da Política de Assistência Social. Conforme Carneiro (2021), “isso pode indicar que OSCs de AS<sup>14</sup> distritais tendem a atuar conforme os ditames pessoais e unilaterais dos dirigentes, podendo estar mais próximos do particularismo e paternalismo filantrópicos” (CARNEIRO, 2021, p. 92).

De acordo com a autora, a ausência de fontes fixas de financiamento às OSCs de AS no DF causa uma escassez de contratações formais, de maneira que 75% das OSCs que integram o SUAS-DF não contam com trabalhadores formais. Essa ausência de vínculos formais de trabalho leva a uma carência de profissionalização e uma queda na qualidade de oferta dos serviços e ações efetivadas.

No que se refere a correlação de interesses referente à execução da PAS no Distrito Federal, Carneiro (2021) apresenta que, no ano de 2021, para a PSB havia 45 unidades públicas e 69 unidades privadas (OSCs). Para a PSE havia 16 unidades públicas e 39 unidades privadas. De maneira geral, o DF contava para a execução da Proteção Social (Básica e Especial) com 61 unidades públicas e 108 OSCs. Tais dados evidenciam a ideologia neoliberal implementada de transferência de responsabilidades estatais para os setores organizados da sociedade civil, de forma a privatizar e precarizar os serviços. Outro elemento que mostra essa realidade é o quantitativo de trabalhadores presentes nas unidades públicas de proteção social, somando 717 trabalhadores da PSB e PSE, ao passo que as unidades privadas contam com, somando PSB e PSE, 2.099 trabalhadores. O baixo quantitativo de profissionais atuando na Proteção Social pública do DF levam a um déficit de profissionais, o que causa uma precarização dos atendimentos e uma sobrecarga desses profissionais.

---

<sup>14</sup> Assistência Social (AS).

Essa primazia pelo setor privado contrasta com o previsto para a execução da Política de Assistência Social na CF/1988, que seria uma relação pautada na complementaridade pela provisão de serviços. A análise da alocação das OSCs no DF também se torna importante para a compreensão de seu alcance na região, de forma a confirmar se realmente atuam mais próximo das populações que demandam mais proteção social. Carneiro (2021), ao analisar esses dados, aponta que uma parcela considerável das OSCs de assistência social no DF estão localizadas em RAs de maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e renda. De maneira que “o distanciamento observado no DF pode dificultar a identificação e satisfação das necessidades da população que pretende representar” (CARNEIRO, 2021, p. 96).

Ao analisar especificamente o PPA do DF para o período de 2020 a 2023, nota-se que o documento está dividido em eixos temáticos, no qual as ações da assistência social encontram-se no eixo “Desenvolvimento Social”, marcadas pelo Programa 6228 - Assistência Social. Ademais, o Programa 8228 também diz respeito à Assistência Social, tratando da gestão e manutenção. Para o Programa 6228, nota-se que estava previsto no PPA o valor de R\$ 246.704.579, a despesa autorizada foi de R\$ 591.398.112, e o valor liquidado foi de R\$ 538.975.191, apresentando uma execução de 91,14%.

Dentre os objetivos vinculados ao Programa 6228, encontram-se: acesso à renda; direito à assistência social; DF atende - transporte e atendimento especial; governança do desenvolvimento social; e direito à alimentação adequada e saudável. No entanto, compreender os índices e metas presentes no PPA constitui-se como tarefa difícil, uma vez que os dados como constam no documento apresentam-se de maneira vaga, como exemplo, ao analisar o indicador de desenvolvimento (ID) do CRAS e do CREAS, não constam nenhum dos índices alcançados. Desse modo, nota-se que esse documento é realizado mais no sentido de cumprir uma tarefa burocrática e organizacional do que, de fato, publicizar informações a respeito das ações realizadas na área de assistência social.

Ao analisar o relatório de avaliação do PPA 2020-2023 do DF, realizado no ano de 2022, voltando-se mais especificamente para as ações do Programa 6228 - Assistência Social, evidencia-se que a ação 2914 - Proteção Social Básica apresentou uma despesa autorizada de R\$6.664.231, no entanto, o valor liquidado foi de R\$2.131.676, apresentando uma execução de apenas 31,99%. Já a ação 2944 - Proteção Social Especial, apresentou a despesa autorizada de R\$9.936.510, e o valor liquidado foi de R\$6.432.342, representando uma execução de 64,73%. Evidencia-se também que diversas ações que constam neste programa como, por exemplo, Construção de Equipamentos Público de PSB (1235), Construção de Equipamentos

Público de PSE (3184), Promoção de Assistência Social Comunitária (2094), Vigilância Social nos Territórios (4181) e Enfrentamento da Emergência Covid-19 (4044) não apresentam nenhum valor executado.

Os dados extraídos da Tabela 1 representam o valor transferido da União para a Assistência Social no DF, na modalidade fundo a fundo, durante o período de 2014 a 2022. Nota-se um significativo decréscimo no valor das transferências fundo a fundo após 2014, caindo de R\$11.659.871, em 2014, para R\$2.966.922, em 2015. Os valores transferidos nessa modalidade só apresentaram um crescimento a partir do ano de 2021, devido aos impactos sociais e econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19. Cabe assinalar que, ao passo que os governadores de outros estados estavam implementando medidas para reduzir as taxas de contaminação por Covid-19, visando minimizar o impacto do vírus na população, o Governador do DF Ibaneis Rocha deixou a população a própria sorte, incentivando medidas como a volta das atividades presenciais sem subsidiar qualquer meio de garantia segura para que essa ação se efetivasse.

Os CRAS do DF durante esse período tiveram aumento expressivo de demandas, devido às implicações da pandemia da Covid-19. Esse aumento da demanda aliado à impossibilidade de realização dos serviços devido à ausência de condições adequadas da maioria das unidades da região, provocou a realização de filas intermináveis para acesso aos serviços e benefícios. A assistência social no DF também é marcada por questões como a falta de servidores e a estrutura precária das unidades de proteção social públicas.

**Tabela 1- Transferência do Orçamento da União para Assistência Social - DF**  
Fundo a Fundo, Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022

<b>Ano</b>	<b>Fundo a Fundo</b>	<b>Função 8</b>	<b>DF</b>	<b>União</b>
2014	11.659.871,81	113.429.624.512,08	-	-
2015	2.966.922,00	110.334.074.766,44	-74,55%	-2,73%
2016	4.470.549,62	111.761.791.255,55	50,68%	1,29%
2017	5.398.383,70	112.642.699.839,01	20,75%	0,79%
2018	4.096.264,40	113.110.338.125,52	-24,12%	0,42%
2019	4.936.220,57	117.846.927.214,41	20,51%	4,19%
2020	3.262.555,61	498.842.460.591,17	-33,91%	323,30%
2021	26.384.474,38	184.657.300.986,27	708,71%	-62,98%
2022	21.259.790,33	204.692.159.093,09	-19,42%	10,85%
<b>Var %</b>	<b>82,33%</b>	<b>80,46%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: SIGA Brasil  
Elaboração FOHPS



A Tabela 2 expressa a evolução dos valores liquidados<sup>15</sup> da Assistência Social no DF, no período de 2016 a 2021. A partir da comparação entre o valor destinado a Função 8, com o valor total do orçamento, é possível determinar a porcentagem de participação dessa Função no total do orçamento determinado. Nota-se que a participação da Função Assistência Social vem crescendo desde 2016, ocorrendo um salto maior a partir de 2020, também em decorrência do cenário da pandemia da Covid-19. No entanto, é possível perceber a histórica baixa participação dessa Função no total do orçamento recebido, não tendo ultrapassado nem 3% desde 2016, mesmo diante do expressivo aumento de demanda por essa política durante esses anos.

**Tabela 2 – Evolução do Orçamento da Assistência Social liquidado no DF**

Valores em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

<b>Ano</b>	<b>Função 8</b>	<b>Total Orçamento</b>	<b>Participação</b>
2016	360,14	54.118,19	0,67%
2017	763,13	39.970,40	1,91%
2018	723,98	40.187,33	1,80%
2019	648,77	37.491,31	1,73%
2020	747,72	35.003,32	2,14%
2021	809,41	36.681,24	2,21%
Var. %2016 a 2019	80,14%	-30,72%	
Var. %2016 a 2021	124,75%	-32,22%	

Fonte: Portal da Tansparência CLDF.

Elaboração Própria

A Tabela 3 trata da execução orçamentária da Função Assistência Social no DF, ou seja, diz respeito à diferença entre o valor que foi autorizado e o valor liquidado. Observa-se que mesmo com uma porcentagem de execução relativamente alta, quando analisamos os números em valores, há um enorme contingente de dinheiro que não foi sequer executado. Ademais, o DF é conhecido popularmente pelos trabalhadores da área da assistência social pela sua histórica baixa execução orçamentária.

<sup>15</sup> Cabe assinalar que, ao analisar os orçamentos, constam valores autorizados e liquidados. O ideal para a pesquisa seria ter acesso aos valores pagos, que exprimem de fato o que foi pago. Nem sempre o valor autorizado é liquidado, e nem o valor líquido é pago.

**Tabela 3 – Execução Orçamentária Função Assistência Social no DF**

Valores em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

<b>Ano</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Execução Orçamentária</b>
2016	536,04	360,14	67,18%
2017	859,1	763,13	88,83%
2018	807,8	723,98	89,62%
2019	764,79	648,77	84,83%
2020	849,8	747,72	87,99%
2021	948,94	809,41	85,30%

Fonte: Portal da Tansparência CLDF.

Elaboração Própria

Ao analisar no Portal da Transparência da CLDF os valores liquidados das ações Proteção Social Básica (2914)<sup>16</sup>, Proteção Social Especial (2944) e Concessão de Benefícios Assistenciais<sup>17</sup> (4187), evidencia-se que, para o período de 2020 a 2022, a cada ano os valores transferidos às ações PSB e PSE, se somados, não chegam ao valor total que foi transferido à concessão de benefícios socioassistenciais.

**Tabela 4 - Valor liquidado das ações: PSB, PSE e Concessão de Benefícios Assistenciais**

Valores em R\$ milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

<b>Ano</b>	<b>PSB - 2914</b>	<b>PSE - 2944</b>	<b>Benefícios - 4187</b>
2020	6.956.500	3.986.609	20.954.366
2021	1.562.312	5.720.067	39.612.833
2022	2.255.100	6.804.775	34.875.369

Fonte: Portal da Tansparência CLDF.

Elaboração Própria

Tal característica evidencia as prioridades da Política de Assistência Social no DF, e no Brasil como um todo, a partir do “predomínio dos programas de transferência de renda

<sup>16</sup> Cabe assinalar que outras ações compõem a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial no DF além das ações 2914 e 2944. Devido a impossibilidade da importação dos dados do portal da transparência da CLDF e da dificuldade em estabelecer quais ações compõem a PSB e a PSE, optou-se por analisar somente as ações 2914 e 2944.

<sup>17</sup> Na ação Concessão de Benefícios Assistenciais - 4187 enquadram-se as concessões de benefícios assistenciais eventuais e excepcionais.

direta à população, em detrimento da expansão de serviços socioassistenciais” (SALVADOR, 2011, p. 199). Devido a elementos como o caráter do capitalismo dependente brasileiro, além da regressiva tributação das fontes de financiamento das políticas sociais, como mencionado no capítulo 2, os programas de transferência de renda no País tornam-se limitantes e focalizados, submetendo os beneficiários a diversas condicionalidades para acesso ao seu direito, como meio de seletividade e focalização dessa política.

Ao tentar analisar no *site* da CLDF o valor anual que o DF transfere às entidades, observa-se que desde o ano de 2016 não constam valores para transferências às entidades, o que limita a noção real de quanto tem sido destinado a essas entidades para a execução da Política de Assistência Social, uma vez que é conhecimento a existência das parcerias estabelecidas entre o DF e a Sociedade Organizada Civil têm aumentado consideravelmente durante os últimos anos, como discutido anteriormente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os elementos paternalistas e clientelistas que permeiam a assistência social desde sua gênese implicam diretamente na sua constituição como direito social, integrante da política de seguridade social brasileira. Caracterizado o fundo público como a capacidade do Estado de mobilizar recursos e realizar intervenções, evidencia-se a centralidade do orçamento público na articulação das políticas sociais e da reprodução do capital. O tardio reconhecimento da Política de Assistência Social no orçamento público, incorporada como função orçamentária própria somente nos anos 2000, (SALVADOR, 2011) evidencia o caminho nebuloso de como eram tratados os recursos destinados e essa política social

A implementação do neoliberalismo a partir da década de 1990 implicou e ainda implica diretamente tanto na concepção, quanto no financiamento da Política de Assistência Social no Brasil, estabelecendo relações de privatização e precarização, a partir de ideologia neoliberal de transferência da responsabilidade estatal sobre essa política para as entidades privadas.

O DF vem aumentando a cada ano o número de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, sobretudo após a regulação do MROSC em 2016, tendo a maior parte de instituições que ofertam serviços de PSB e PSE na esfera privada, em detrimento da esfera pública. Ademais, a preferência da alocação dos recursos em programas de transferência de renda direta, em detrimento da ampliação dos serviços socioassistenciais e dos equipamentos

estatais de PSB e PSE evidenciam uma escolha política do GDF para a Política de Assistência Social.

A má gestão da pandemia da Covid-19 por Bolsonaro, a nível nacional, e por Ibaneis Rocha, a nível Distrital, provocaram um verdadeiro desastre em relação à Política de Assistência Social. Diante do aumento massivo da demanda e do processo de deterioração do SUAS, formaram-se filas intermináveis, físicas e virtuais, para acesso aos benefícios e serviços. O fechamento dos CRAS e CREAS do Distrito Federal durante esse período deixou milhares de famílias desassistidas.

Os dados dessa pesquisa apontam que os valores transferidos à Política de Assistência Social no DF, por parte da União, vinham diminuindo a cada ano, chegando a números quase irrisórios como R\$ 2.966.922, em 2015, com exceção dos anos de 2021 e 2022, devido à pandemia da Covid-19. Mostram também um baixo percentual de participação da Função Assistência Social no total do orçamento do DF, não tendo atingido nem 3% desde 2016, mesmo diante do aumento da demanda, além da histórica baixa execução orçamentária dessa Função na região. De maneira geral, os dados coletados apontam para perpetuação do histórico processo de privatização e precarização dessa política social.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. *In*: BEHRING, Elaine; ALMEIDA, Marta Helena (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Editora Cortez. 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Editora Cortez. 2019.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 1.ed. São Paulo: Editora Cortez. 2021.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 2º edição. São Paulo: Editora Cortez. 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2.ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. **O SUAS e a Seguridade Social**. Caderno de Textos da V Conferência Nacional de Assistência Social. CNAS. Brasília. 2005.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres. Editora UNB, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete. O curso da crise para a política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direito**. São Paulo: Editora Cortez. 2010.
- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social. *In*: **SER SOCIAL**, Brasília, n. 12, p. 115-144. 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social.
- BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
- BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
- BRASIL. Lei 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de

vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei 14.235, de 11 de novembro de 2021. Altera o Anexo I à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

BRASIL. Lei Complementar 12, de 8 de novembro de 1971. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Regula o art. 69 da Constituição, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória 1000, de 02 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Decreto 7.788, de 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.

Portal da Transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/portal-transparencia>. Acesso em: 15/05/2023.

BRASIL. Emenda Constitucional 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS 145, de 15 de outubro de 2004. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: maio/2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 269 de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012 Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: maio/2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

BRASIL. Emenda Constitucional 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

BRASIL. Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

BRASIL. Emenda Constitucional 123, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 93. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.

BRASIL. Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

BRASÍLIA. Lei 4.176, de 16 de julho de 2008. Dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal, institui o Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal e dá outras providências.

BRASÍLIA. Lei 4.049, de 04 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a concessão de subvenção social e auxílio para investimentos a entidades com personalidade jurídica de direito privado e dá outras providências.

BRASÍLIA. Portaria 48, de 9 de março de 2009. Dispõe sobre o financiamento de de Serviços Socioassistenciais executados por entidades e organizações de assistência social, sem fins lucrativos, no âmbito da Política de Assistência Social no Distrito Federal e dá outras providências.

BRASÍLIA. Decreto 37.846, de 13 de dezembro de 2016. Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.

BRASÍLIA. Portaria 91, de 30 de dezembro de 2020. Estabelece normas e parâmetros complementares ao Decreto Distrital nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, que regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASÍLIA. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993.

BROTTO, Marcio Eduardo. **Assistência social: história e cultura política**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Reflexão, 2015.

CARNEIRO, Esteyse. **Parcerias com o Terceiro Setor no Distrito Federal: uma avaliação à luz da teoria da agência**. 2021. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública - FACE, Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2021.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira : uma equação possível?** 3.ed. São Paulo: Editora Cortez. 2008.

FREITAS, Nathalia. **A materialização do SUAS no DF: o Estado garantindo a primazia do setor privado**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília. 2011.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. *In: IPEA/FUNDAP (Orgs.). Finanças públicas: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

LINS, Alzeneide. **Análise do Fundo da Assistência Social no DF, no período de 2012 a 2015**. Trabalho de Conclusão de Curso do Departamento de Serviço Social - Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2016.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3.ed. São Paulo: Editora Cortez. 2008.

MOTA, Ana Elizabete (org). **O mito da assistência social : ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4.ed. São Paulo: Editora Cortez. 2010.

PACHECO, Joselito da Silva. **Garantias Sociais sob Constante Ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização dos recursos na área da assistência social**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2006.

PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. **Contabilidade pública**. 9.ed. São Paulo: Atlas. 2006.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez. 2010.

SALVADOR, Evilasio. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. *In: TONELLI, Flávio; MARTINS, Floriano José (orgs.). Orçamento e Políticas públicas:*



**condicionantes e externalidades.** Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set/dez, 2017.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público. *In*: IVO, Anete B. L. (coord). **Dicionário Temático Desenvolvimento de Questão Social: 110 problemáticas contemporâneas.** 2.ed. ampliada. São Paulo, 2020.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas.** São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan/jun. 2014.

SILVA, Gabriele Ponciano da. Hegemonia neoliberal no Brasil: implicações para a política de assistência social. **Temporalis**, Brasília - DF, n.39, p. 57-69, 2020.

SGORLON, Claudiana; DAL BELLO, Marília. **Política de Assistência Social e proteção de famílias: um contexto de regressão de direitos.** X Jornada Internacional Políticas Públicas, São Luís. 2021.