



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

Gestão de Políticas Sociais

**Processo de captura do fundo público e rebatimentos na
Política de Assistência Social**

Amanda Letícia Magro¹

Resumo. Através de pesquisa bibliográfica e documental a respeito da temática, o presente artigo procurou analisar o desfinanciamento da Política de Assistência Social pós-2016 a partir da perspectiva de captura do fundo público, processo inerente ao modo de produção vigente e intensificado em conjunturas de crise. Foi possível indicar que a referida política desde 2016 sofre severos cortes orçamentários, bem como, eixos estruturantes do SUAS vêm sendo desmantelados em detrimento de programas de governo alheios às propostas do sistema, elementos que podem reverberar na restrição da capacidade protetiva da política.

Palavras-chave: Fundo público; SUAS; Política de Assistência Social.

Abstract: Through bibliographical and documentary research on the topic, this article sought to analyze the post-2016 de-funding of the Social Assistance Policy from the perspective of public fund capture, a process inherent to the current mode of production and intensified in times of crisis. It was possible to indicate that, since 2016, the policy has suffered severe budget cuts, as well as that SUAS' structural axes have been dismantled in favor of government programs alien to the system's proposals, elements that can reverberate in restricting the policy's protective capacity.

Keywords: Public fund; SUAS; Social Assistance Policy.

¹ Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (2021). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: amanda.leticia.magro@uel.br



1. INTRODUÇÃO

Não obstante o alinhamento dos governos petistas à burguesia – que vigoraram no Brasil por 13 anos e de maneira similar aos governos da década de 1990, utilizaram diferentes mecanismos a fim de subtrair fundo público e direcioná-lo para o capital financeiro beneficiando a classe dominante privilegiada pelo Capital Portador de Juros (CPJ) –, breves concessões a classe trabalhadora foram vislumbradas neste período, e dentre estas, a progressiva expansão da Política de Assistência Social e a ampliação de recursos orçamentários para tal.

Todavia, apesar dos avanços na política e os consequentes desdobramentos em índices socioeconômicos do país, desde 2016 verifica-se severa reversão destas tendências. Proveniente do recrudescimento do neoliberalismo e da crise capitalista de 2008, em linhas gerais, a estratégia de conciliação de classes que incorporou minimamente um traço reformista e foi levada à cabo na última década, demonstrou chegar a seu limite e ter se tornado insuficiente diante do avanço dos interesses da classe dominante, que objetivava ter condições de reproduzir estes interesses por completo, através do desmantelamento de conquistas sociais e democráticas.

Estas intencionalidades vêm sendo materializadas desde o governo interino de Michel Temer e possuem continuidade no governo de Jair Bolsonaro, através da aprovação de medidas que possibilitam a livre transferência de recursos públicos para o capital financeiro em detrimento do investimento em políticas sociais.

Desta maneira, partindo dos debates vislumbrados acerca das tendências contemporâneas de desmonte das políticas sociais e diminuição da participação do Estado nesta esfera, o presente estudo buscou identificar os rebatimentos deste processo em curso no financiamento da Política de Assistência Social.

2. PROCESSO DE CAPTURA DE FUNDO PÚBLICO NO CAPITALISMO

A princípio, é fundamental tecer algumas reflexões acerca do fundo público, do orçamento público e das restrições orçamentárias visualizadas na contemporaneidade para que haja a possibilidade de indicar alguns rebatimentos desta conjuntura na Política de Assistência Social no Brasil. Salvador (2017) sinaliza que o fundo público exerce papel de



suma importância na articulação das políticas sociais e em sua relação com a reprodução do capital enquanto um elemento estrutural deste sistema, que por sua vez, envolve a capacidade de movimentação de recursos que o Estado possui para interceder na economia e nas políticas públicas. Assim, assinala que uma das formas preponderantes de realização e formação do fundo público é através do recolhimento de recursos da sociedade – os impostos, contribuições e taxas, portanto, da mais-valia socialmente produzida –, o que implica considerar que sua composição se dá a partir do trabalho excedente transformado em lucros ou juros capturados pelo Estado para que este desempenhe suas funções (SALVADOR, 2017). A parte mais expressiva do fundo público é apontada pelo autor como o orçamento público, não tratando-se este de apenas uma peça técnica e formal ou somente um instrumento de planejamento. Seu caráter é político e possui a finalidade de orientar as negociações “a respeito de quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento de gastos” (SALVADOR, 2017, p. 428).

Desta forma, o orçamento público retrata a correlação de forças sociais e políticas que possuem hegemonia na sociedade em determinado momento histórico. Neste processo de caracterizar o fundo público e o orçamento público, Salvador (2017) destaca suas quatro funções principais na economia

- a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção de pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultuosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros² (CPJ). (SALVADOR, 2017, p. 429)

Um aspecto imprescindível a ser considerado no debate acerca do fundo público é a sua presença em todas as crises do capital nos últimos trinta anos, no intuito de socorrer as instituições financeiras em períodos de crises, e, desse modo, às custas do trabalho

² Salvador (2019) utiliza as formulações de Marx (2017) para definir brevemente o Capital Portador de Juros (CPJ), apesar de em sua época o mercado financeiro e creditício ainda fosse incipiente em comparação aos mecanismos que regem a economia capitalista na atualidade. Assim, assinala que o CPJ é uma das maneiras pela qual o dinheiro se transforma em expressão autônoma de determinado valor em capital, portanto, no valor cujo objetivo é se transfigurar e conservar mais valor. Adiciona que no atual desenvolvimento capitalista uma parte do capital industrial se autonomiza na forma de CPJ (SALVADOR, 2019). Finaliza apontando que “Marx (2017) explica que o dono do dinheiro que o deseja valorizar como CPJ faz uma alienação a um terceiro, lançando-o na circulação, o que o torna capital para si mesmo e para os outros. Ao entregar ao terceiro como capital, transfere-o como valor que possui o valor de uso de criar mais-valia. Assim, o valor se conserva no movimento do capital e, depois de ter funcionado, retorna para quem o despendeu inicialmente [...] O CPJ está localizado no centro das relações econômicas e sociais da atualidade e da atual crise em curso no capitalismo contemporâneo (Chesnais, 2005). Os juros da dívida pública pagos no orçamento público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados “investidores institucionais” que englobam fundos de pensão, fundo coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, portanto, operam no sentido da captura do fundo público para uma fração da burguesia financeira.” (SALVADOR, 2019, p. 101-103)



excedente dos cidadãos (SALVADOR, 2019). O autor sinaliza o caráter impositivo que esta financeirização do fundo público possui sobre as políticas sociais, especialmente as que compõem o tripé da Seguridade Social. Estas políticas sofrem rebatimentos diversos – no âmbito dos direitos que elas asseguram; do orçamento destinado à sua formulação, gestão e execução, de seu financiamento e transferência de determinadas ofertas para a esfera do mercado, onde transformam-se em produtos disponíveis para serem comprados (SALVADOR, 2019).

Boschetti e Teixeira (2019) destacam alguns elementos no que tange à pilhagem do orçamento público para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Utilizando formulações de Toussaint (2011 apud BOSHCETTI; TEIXEIRA, 2019), indicam que esta é uma via de “alienação do Estado”, na medida em que ao reduzir o orçamento destinado as políticas sociais e em consequência restringir direitos e serviços públicos, o Estado prescinde de sua responsabilidade para com os cidadãos. Assim,

Ocorre uma dialética interdependente entre as expropriações de direitos e a dívida pública, pois como a dívida pública se assenta no fundo público, e os governos contraem empréstimos para suas despesas ordinárias e extraordinárias, o pagamento de juros, de amortizações [...] gera um aumento crescente de impostos. [...] a sobrecarga de impostos requerida pela acumulação de dívidas contraídas pelos governantes obriga a recorrer a novos empréstimos, e assim sucessivamente. O compromisso com o pagamento de juros e amortizações leva os governos a aumentar impostos sobre a classe trabalhadora, mas também a reduzir investimentos em direitos e serviços públicos, provocando uma expropriação forçada da classe trabalhadora (Boschetti, 2017).

Logo, é este processo que atravessa e conforma as restrições orçamentárias em curso que vêm impactando as políticas que compõem a Seguridade Social brasileira. O ajuste fiscal rigoroso em curso desde 1993 tem ao longo destes anos utilizado diferentes estratégias para destinar grande parte do fundo público para o pagamento de juros e amortização da dívida pública em detrimento da destinação de recursos para as políticas públicas. Corroborando com as formulações sucintamente apontadas, Salvador (2017) indica a DRU – oriunda do antigo Fundo Social de Emergência (FSE) – enquanto um dos instrumentos que também vêm viabilizando a retirada de recursos da Seguridade Social, que em 2004 já desvinculava 20% do montante destinado a este fim. Nos dias atuais, a DRU foi prorrogada até dezembro de 2023 e teve seu percentual de desvinculação expandido para 30%, através da EC no 93 de setembro de 2016 (SALVADOR, 2017). No período após o Golpe de 2016 o governo brasileiro impulsiona a ortodoxia neoliberal e leva adiante o severo corte de gastos direcionado as políticas públicas. A aprovação do Novo Regime Fiscal mediante a EC nº 95 em dezembro do mesmo ano se configura enquanto a principal estratégia recente para destinar recursos públicos ao pagamento de juros e amortização da dívida pública em oposição ao investimento em políticas sociais que garantem direitos sociais circunscritos na CF/88, ao congelar por vinte anos as despesas



primárias do governo, com exceção das destinadas para pagamento de juros da dívida – estes gastos, portanto, não estão restritos a nenhum teto orçamentário (SALVADOR, 2017).

Tendo estes elementos no horizonte, torna-se possível indicar algumas tendências que estes processos impõem às políticas sociais. O estudo de Boschetti e Teixeira (2019) a respeito dos resultados do aprofundamento do ajuste fiscal nas despesas do Orçamento da Seguridade Social (OSS) – especialmente a partir da aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF) e ampliação da desvinculação de recursos permitida pela DRU – torna-se essencial para analisar as restrições orçamentárias avistadas até o momento. Destacam que o OSS sofre implicações negativas e é descaracterizado desde sua aprovação através da CF/88, tal qual, tem sido utilizado historicamente como importante mecanismo de ajuste fiscal no atendimento dos interesses do capital portador de juros, em desfavor às políticas sociais. Na conjuntura recente, associado aos instrumentos supra mencionados e situado em período de recrudescimento da crise capitalista, o OSS vem sendo direcionado cada vez menos em favor a classe trabalhadora (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

3. MECANISMOS DE CAPTURA DE FUNDO PÚBLICO NO BRASIL PÓS-2016 E REFLEXOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Desde suas primeiras normativas, a Política de Assistência Social vinha conquistando sua legitimidade enquanto política pública circunscrita na CF/88, parte do sistema de proteção social brasileiro e dever do Estado. Através de entrevista via e-mail para a construção do estudo elaborado por Araújo, Araújo e Carneiro (2019), Márcia Lopes, estudiosa da temática, sinaliza que o sistema estava em estruturação, apesar dos percalços e das diversidades existentes em um país continental como o Brasil. Havia debates direcionados à consolidação da PNAS a respeito da gestão e do financiamento da política, acerca do controle social; de processos de capacitação; tecnologias de informação; gestão do trabalho e sistemas de avaliação e monitoramento. Pontua-se dois ciclos no que tange à consolidação do SUAS: entre 2005 e 2011, de sua criação à reformulação da LOAS, e no período entre 2012-2016, quando o processo de solidificação do sistema é suspenso (SILVA, 2017 apud ARAÚJO; ARAÚJO, CARNEIRO, 2019).

Os avanços verificados neste primeiro ciclo retrocedem desde 2016 através do conjunto de contrarreformas neoliberais empenhadas, que possuem seu alicerce na captura de fundo público para destinação ao capital financeiro. Desta maneira, a política social torna-se coadjuvante em um Estado que se torna penal para os pobres e gerencial para o mercado e grupos políticos, “nesse contexto a PAS é atingida com mais intensidade como política direcionada ao enfrentamento da pobreza.” (ARAÚJO; ARAÚJO, CARNEIRO, 2019,



p. 38). Enquanto resultante deste processo verificam-se tendências de retorno da assistência social ao formato anterior à CF/88, de caráter assistencialista; o enxugamento nas equipes profissionais; a tentativa de reconfiguração dos serviços que estavam em processo de consolidação; alterações nos critérios de acesso à benefícios; mudanças no órgão gestor da política através do reordenamento de diversas ações e serviços, como o combate às drogas, a operação de benefícios previdenciários; diminuição da cobertura do PBF, dentre outras. Sinalizam, assim, as implicações destes resultados para os municípios, que diante da redução da participação do governo federal no financiamento da política, são pressionados a sustentar a manutenção dos equipamentos e serviços, a fim de responder as demandas sociais iminentes

Os rebatimentos da restrição orçamentária prevista pela EC no 95 são observáveis esmiuçando a Assistência Social. Evidencia-se que houve 10,01% de redução dos gastos com o Programa Bolsa Família (PBF) entre 2015 e 2018, de maneira simultânea ao aumento da renda familiar per capita mensal e do valor do benefício, o que amplia os critérios de acesso ao programa. Paralealmente a esta queda, a ampliação do número de famílias atendidas foi pífia. Entre 2015 e 2018 o aumento foi de apenas 0,14%, o que é um resultado negativo tendo em vista a precarização das condições de vida e de trabalho, aspectos que impulsionam o aumento da demanda por transferência de renda. Concomitantemente, desde 2017 os recursos destinados ao Programa Criança Feliz (PCF) se expandem: em 2017 teve a destinação de R\$ 186,4 milhões, e, no ano seguinte, uma expansão de 21,8%. Quanto aos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS, a tendência também é de enxugamento de recursos,

Os valores transferidos para os serviços tiveram uma diminuição de 23,2%, com queda de R\$ 2,5 bilhões em 2012 para R\$ 1,9 bilhão em 2017. Nesse intervalo de tempo, o ano de 2015 apresentou o valor mais baixo, de R\$ 1,6 bilhão, voltando a crescer em 2016 para R\$ 1,7 bilhão e em 2017 para R\$ 1,9 bilhão, mas sem atingir o montante aplicado em 2012. Contudo, diante do arrocho fiscal, a projeção é de quedas nos próximos anos. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2018. p. 14)

Embora a característica histórica da destinação de recursos aos serviços socioassistenciais seja a sua participação reduzida no orçamento da assistência social, entre 2002 e 2010 os recursos destinados a estes serviços saltaram 84,25%. No entanto, verifica-se queda de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 1,6 bilhão entre 2012 e 2018, sendo este último considerado o menor valor já visualizado (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

No âmbito da gestão de projetos e ações, é onde se constata a maior subtração de recursos: Boschetti e Teixeira (2018) indicam que entre 2012 e 2017, houve uma queda de 47,7%. Desta forma, resgatando o histórico da Assistência Social desde que foi incluída no campo da proteção estatal, o que se configura são diversas alterações – que restringem ou ampliam a política –, a depender da conjuntura que se instala, como aponta Alves (2019). Assim, apesar de entraves verificados em sua regulamentação pós CF/88, verificou-se um



período de expansão contraditória da política nos governos petistas, que embora o enfoque tenha sido na transferência de renda, não se pode desconsiderar os avanços na estruturação do SUAS e na ampliação do alcance da política.

Boschetti e Teixeira (2019) indicam que os gastos classificados nesta esfera orçamentária aumentaram 72,7% durante 2002 e 2018, todavia, sofreram queda após 2016. A expansão das despesas no âmbito do OSS é gradativa desde 2005 e no primeiro ano de vigência do NRF verificou queda de 1,7%. Embora tenha sido visualizado um aumento de 0,9% no ano de 2018 em comparação aos valores de 2017, estes ainda foram inferiores aos gastos de 2016. Em contrapartida, no que tange à totalidade do Orçamento Geral da União (OGU), as autoras indicam que a destinação de recursos para pagamento da dívida pública federal tem sido massiva. Assinalam que em 2018 houve o dispêndio de R\$ 651,3 bilhões para o pagamento de juros e amortização da dívida, o que equivale a 66,6% do OSS, tendo sido o grupo que totalizou maior ganho neste mesmo ano com relação à 2016, o que nos termos de Boschetti e Teixeira (2019) sugere que o teto imposto pelo NRF não rebate nas transferências do fundo público para o capital financeiro, mas atinge os gastos sociais. Esta despesa entre 1994 e 2015 saltou de R\$ 84 bilhões para aproximadamente R\$ 3,5 trilhões, não obstante o gasto de R\$ 11 trilhões nestas duas décadas para tal finalidade.

Entre 2002 e 2018 a fração do fundo público destinada à saúde e à assistência social foi inferior ao valor de 1/4 das despesas do OGU dispostas ao capital financeiro. Para efeito comparativo, as autoras sinalizam que em média, anualmente, as despesas no âmbito da assistência social significaram 13,0% com relação as despesas destinadas para pagamento de juros e amortização da dívida pública. Destacam

Estas informações ilustram que o alardeado rombo nas contas públicas pode ser explicado em grande medida pela sangria de recursos para despesas financeiras, o que coloca em xeque o argumento de “excesso de gastos públicos” que tem sido há anos empregado para justificar as sucessivas reduções de direitos sociais. A dívida pública, portanto, é o verdadeiro sumidouro do fundo público, daí a pertinência de sua caracterização como “dívida ilegítima e odiosa” por Chesnais (2011). (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 76)

A capacidade protetiva de políticas sociais, e especificamente, da Política de Assistência Social, tende a tornar-se, nos termos de Araújo, Araújo e Carneiro (2019), “mera retórica”. Sem destinação orçamentária adequada que as sustente e as amplie, sua viabilidade se restringe. Verifica-se o retrocesso da proteção social brasileira a partir desta “isenção estatal” de seus deveres na garantia de direitos sociais, o que no âmbito da referida política, pode representar retorno ao seu padrão caritativo; prestações instáveis e fragmentadas; sob responsabilidade de organizações sociais, empresas privadas e “indivíduos dotados de generosidade”(ARAÚJO; ARAÚJO; CARNEIRO, 2019, p. 46).

Logo, as colocações dos diferentes estudos utilizados para subsidiar a reflexão direcionam-se para a indicação de que o SUAS encontra-se em processo de desmonte e em



risco de destruição diante das escolhas político-econômicas em favor do capital financeiro e em detrimento da proteção social.

4. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO FEDERAL VIGENTE

A Organização Cem Flores³ durante o primeiro semestre de 2019 construiu uma síntese com indicativos acerca da crise econômica e política que se desenrola no Brasil, inicialmente indicando que para além de não haver qualquer indício de resolução no momento, o governo Bolsonaro a agrava.

Assim, apresentam-se alguns dados acerca da conjuntura econômica brasileira atual:

a) a taxa média anual do crescimento do PIB brasileiro foi negativa entre 2011 e 2018, equiparando-se aos níveis da década de 1980, considerada a “década perdida”; b) a classe trabalhadora é atingida duplamente: de maneira direta, através da expansão dos índices de desemprego e precarização das condições de trabalho, bem como de forma indireta, mediante os constantes cortes de gastos destinados aos serviços públicos e a consequente deterioração da qualidade de vida; c) entre março de 2014 e março de 2017 a taxa de desemprego dobrou de 7,2% para 13,7%; d) partindo de um conceito ampliado de desemprego, compreendendo trabalhadores subocupados e os que não procuram frente a baixa perspectiva de encontrar (taxa de desalento), o índice de “subutilização da força de trabalho” atingiu em 2019 1/4 da população economicamente ativa do país, em média 28,3 milhões de trabalhadores; e) expansão de postos de trabalho informais: entre 2015 e 2018 houve aumento de 2,1 milhões de trabalhadores nesta condição ao passo que no âmbito dos “empregados do setor privado”, houve queda de 2,5 milhões de postos de emprego; f) por conseguinte, o rendimento médio da população permanece estagnado: entre 2014 e 2019 verificou-se aumento de somente 0,75% (CEM FLORES, 2019).

Simultaneamente, verifica-se o recrudescimento da desigualdade social em território nacional, e o editorial utiliza alguns dados a fim de atestar esta afirmativa. Dentre estas, menciona que o Índice de Gini cresce gradativamente desde o último trimestre de 2013 e está em seu maior nível desde então, marcando 0,627 no primeiro trimestre de 2019. Na tendência destas indicações, apontam que a pobreza também aumentou expressivamente (CEM FLORES, 2019). Logo, em período de degradação das condições de vida e de trabalho da população, intensifica-se também a necessidade de oferta de serviços públicos que garantam mínimos sociais.

³ A Organização Cem Flores é uma página online construída por marxistas a fim de divulgar produções bibliográficas, editoriais e fomentar debates acerca da conjuntura socioeconômica nacional e internacional. A produção de material é feita por voluntários que se dispõem a participar coletivamente.



Contudo, o direcionamento atribuído à Política de Assistência Social pelo governo federal põe em xeque esta necessidade – que para além de necessidade, é direito a ser garantido. Em editorial para o Esquerda Online, Rotelli (2020) realiza um apanhado geral a respeito das ações efetivadas no âmbito da assistência social no ano de 2019. Indica que no que tange ao PBF, foi realizado o pagamento do 13º do benefício – já prometido em campanha eleitoral. Entretanto, não houve expansão de recursos para concretizar tal medida, mantendo-se os R\$ 32 bilhões já previamente destinados. A autora destaca que isto foi possível diante do baixo nível de inclusão de novas famílias no programa aliado a redução de famílias beneficiárias, que caíram de 14,3 milhões para 13,5 bilhões, ocasionando fila de espera para acesso ao benefício, acontecimento não visualizado há mais de dez anos – no fim de 2019, cerca de 700 mil famílias em âmbito nacional aguardavam pelo acesso ao PBF (ROTELLI, 2020). Mencionando o exemplo de Belo Horizonte, a autora sinaliza que até o início de 2019, famílias incluídas no Cadastro Único (CadÚnico) que atendiam aos requisitos do programa levavam cerca de 45 dias para ter acesso ao benefício, no entanto, no período do editorial, há cerca de nove meses não eram vislumbradas novas inclusões, e ao longo do ano de 2019 no município, menos de cem novas famílias foram inclusas – equiparando-se a média mensal que anteriormente era visualizada.

Destarte, Rotelli (2020) salienta que em período de altas taxas de desemprego, a demanda pelo benefício tende a se expandir, embora a previsão orçamentária destinada ao programa para 2020 tenha sido ainda inferior ao ano de 2019, totalizando R\$ 29,5 bilhões. Similarmente, a demanda pelo BPC também não foi suprida neste íterim, tendo em vista a demora na liberação do benefício e a redução de idosos beneficiários, não obstante o envelhecimento e empobrecimento da população. No período do editorial em questão, 150 mil pedidos estavam aguardando análise inicial no INSS, embora a previsão de verba destinada – e aumento de 1,5% – não garantissem amparar a demanda (ROTELLI, 2020).

Ainda em 2019, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) destacou em artigo o recebimento de diversos relatos de prefeitos e gestores da Política de Assistência Social nos municípios a ausência dos repasses regulares dos pisos de financiamento por parte do governo federal. Embora disposto na Portaria 36/2014 do MDS, o FNAS durante o período não estava efetivando o repasse do cofinanciamento para os municípios com saldos insuficientes, zerando os saldos de muitos destes, de acordo com os relatos. Reiteram

[...] é imprescindível que o governo federal cumpra o papel do Estado no financiamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas). A entidade alerta que a população e os usuários dependentes das ofertas dos serviços socioassistenciais e de ações da política de assistência social não pode sofrer as consequências da falta de verbas orçamentárias da União. Não realizar a transferência regular e automática do cofinanciamento federal é uma medida drástica, que fere o pacto federativo no âmbito do Suas e aponta claramente a ausência de uma



responsabilidade federativa no processo de fortalecimento do Suas e garantia de acesso a direitos sociais. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019)

A pandemia do COVID-19, causado pelo vírus SARS-Cov-2, perdura globalmente desde o início de 2020 e alcança números catastróficos no Brasil. Enquanto uma doença respiratória altamente contagiosa, a sua contenção exige mudanças em diversas esferas da vida humana. As implicações biomédicas e sanitárias da pandemia em conjunto com as consequências da crise econômica e política já em curso no país, como apontado brevemente, atingem de maneira desigual a classe trabalhadora.

Em editorial do Esquerda Online (2020) a respeito das consequências socioeconômicas deste período na vida dos trabalhadores, são pontuados alguns elementos importantes para a compreensão da imprescindibilidade de políticas sociais efetivas. A princípio, indicam que as taxas de incidência do vírus e mortalidade devido à doença não são igualmente distribuídas: a população mais afetada é a usuária de transporte público, que fazem uso deste para o deslocamento até o local de trabalho. De maneira semelhante, a taxa de mortalidade dos pacientes internados em virtude do COVID-19 entre a população negra é de 55%, enquanto entre os brancos este índice atinge 38%. Simultaneamente, esta mesma população é severamente atingida pelas consequências de uma crise econômica que se acentua: no primeiro trimestre de 2020, ainda no início do período pandêmico no país, o PIB brasileiro registrou queda de 1,5%, indicando o começo de uma recessão. No entanto, não se delineiam previsões positivas – estima-se que esta é a crise mais intensa dos últimos quarenta anos (ESQUERDA ONLINE, 2020).

No que tange ao trabalho, no primeiro trimestre de 2020 o desemprego alcançou 12,9%, dado que por si só não desvela a proporção da crise. Estes números são seguidos também pela expansão de outros indicadores, como a taxa de desalento e da população subutilizada – já descritos anteriormente –, que totalizam cerca de 36 milhões de pessoas. Assim, a população ocupada de 85,9 milhões de pessoas, no trimestre encerrado em maio, representa uma perda de 7,8 milhões de postos de trabalho em relação ao trimestre anterior e o nível de ocupação (percentual ocupado do total de pessoas em idade ativa) pela primeira vez desde que começou a ser calculado é inferior a 50%. A queda no emprego atingiu trabalhadores formais (menos 2,5 milhões de empregos), mas ainda mais os informais (4,2 milhões a menos). (ESQUERDA ONLINE, 2020). Em consequência, o rendimento médio oriundo do trabalho também expressou queda: 5% no primeiro trimestre de 2020, em que 36,4% da população ocupada obtiveram salários menores do que o usual. Assim, considerando-se as desigualdades estruturantes do país – a título de exemplo, mulheres, mulheres negras e a população LGBT, que historicamente ocupam subempregos; representam grande parcela dos desempregados; possuem remunerações inferiores, etc. –,



os resultados deste cenário são distribuídos de maneira diversa e com maior intensidade no cotidiano destes segmentos populacionais (ESQUERDA ONLINE, 2020).

A partir deste pano de fundo é fundamental sinalizar a relevância e necessidade de forte intervenção estatal a fim de proteger toda a população de maneira igualitária, perspectiva e necessidade confrontadas com a lógica neoliberal que orienta o ajuste fiscal em curso responsável pelas restrições orçamentárias no âmbito das políticas sociais já apontados.

Equipamentos como os CRAS no âmbito da Assistência Social tornaram-se espaços estratégicos para procura de atendimentos à necessidades oriundas desta realidade socioeconômica e política. França e Guterres (2020), profissionais de um CRAS em Niterói – RJ, inscrevem que estes traduziram-se em referência inclusive para sujeitos não atendidos previamente pela política, resultando em expressivo aumento da demanda. Dúvidas acerca das formas de requerimento para benefícios eventuais e acesso ao Auxílio Emergencial; ausência de equipamentos eletrônicos para este acesso; problemas com documentação; dentre outras, foram constantes no cotidiano de trabalho, especialmente advindos da população sem acesso à internet.

A busca por estes benefícios e pelo atendimento do CRAS trouxe uma amostra do impacto devastador da pandemia no trabalho e renda da classe trabalhadora. Identifica-se uma nova população usuária para os serviços da assistência social, pois parte importante do público que buscou e continua procurando atendimento no equipamento neste período desconhecia a existência e os serviços ofertados pelo CRAS. Percebe-se que os serviços da Proteção Social Básica foram amplamente difundidos em decorrência da pandemia, e também, através dos benefícios municipais de enfrentamento a este período. Tais benefícios, em complemento ao Auxílio Emergencial, têm se mostrado essenciais para manutenção da sobrevivência da população da cidade. (FRANÇA; GUTERRES, 2020, p. 105)

Não obstante os percalços referidos no que toca à informatização do acesso a benefícios, o governo federal propôs no início de 2021 alterações em um dos pilares da Política de Assistência Social, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o que Sordi (2021) caracteriza como mais uma das tentativas de “desmonte sistemático do sistema atual de políticas sociais” (SORDI, 2021). Enquanto um sistema de informações considerado referência no âmbito da gestão de programas sociais, o CadÚnico agrupa dados da população usuária de programas como o PBF; BPC; Tarifa Social de Energia Elétrica; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); dentre outros, bem como

[...] permite diagnosticar e acompanhar o crescimento ou redução dos números que medem a pobreza, informações sobre os programas sociais e estabelecer metas de atendimento, e por sua vez, de repasses de verbas aos municípios para a gestão dos programas, através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD mede a qualidade da gestão dos programas sociais pelos municípios e, por meio do repasse de verbas, possibilita o desenvolvimento de ações de assistência social a nível local, bem como a fiscalização do cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família nas áreas de saúde e educação. (SORDI, 2021).



Logo, esta base informacional ao viabilizar a construção de dados acerca da população brasileira, permite o desenvolvimento de pesquisas e o planejamento de políticas sociais. O MC pretende instaurar o autocadastramento de beneficiários por meio de aplicativo para celular, similar ao que foi realizado para acesso ao Auxílio Emergencial.

Sordi (2021) interpreta esta mudança enquanto “mais uma das peças de um quebra-cabeça que ilustra a aceleração da conversão em curso para as políticas de proteção social no Brasil” (SORDI, 2021), que poderá inativar a rede socioassistencial que é organizada a partir desta base informacional e ao mesmo tempo inviabilizar ações no âmbito do controle, da transparência e da fiscalização de programas sociais.

Embora o contexto atual de crise agravado pela pandemia do COVID-19 exija políticas sociais efetivas – dentre elas a Política de Assistência Social –, e, por conseguinte, recursos orçamentários suficientes para tal, as tendências verificadas não favorecem esta perspectiva. Para além das características supra referidas que a política vem assumindo recentemente na direção da desconstrução do SUAS, não são identificados indicativos de possível reversão deste quadro nas recentes ações do governo federal no âmbito orçamentário. Sancionado em 22 de abril de 2021, o Orçamento do ano de 2021 segue cumprindo o teto de gastos proposto pelo NRF, o que ocasionou no corte de R\$ 29 bilhões, rebatendo em diversas áreas já subfinanciadas nos últimos anos – inclusive na saúde, não obstante o agravamento da pandemia do COVID-19. Portanto, as medidas de austeridade em detrimento do investimento de políticas sociais têm continuidade (CARDOSO, et al, 2021). Em um ano cujo o gasto com as despesas discricionárias é o menor da história, não há reservas suficientes para a eventual realização do CENSO 2021, adiado em 2020 em virtude da pandemia. Em matéria no G1 (2021), o secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Economia sinaliza que há R\$ 74,2 bilhões disponíveis para tais gastos, ao passo que IBGE prevê cerca de R\$ 2 bilhões para a realização do CENSO. Relevante frisar que a ausência do CENSO compromete severamente o planejamento de políticas públicas, haja vista a não atualização de dados acerca das condições socioeconômicas do país, traduzindo-se em mais um empecilho no percurso tortuoso que as políticas sociais brasileiras – e destaca-se a Assistência Social – vêm atravessando.

É válido enfatizar também outras medidas tomadas pelo governo federal para enfrentamento dos rebatimentos socioeconômicos da pandemia para além do Auxílio Emergencial e suas problemáticas, que descacterizam o que ora estava em consolidação na Política de Assistência Social. A Medida Provisória nº 1.061/2021 revoga o Programa Bolsa Família e introduz o Programa Auxílio Brasil, que promete integrar

em um só programa várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. O novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para



que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2021)

O CFESS (2021) manifesta suas críticas e preocupações com relação à implementação do programa, indicando que este não se constitui enquanto política de Estado, mas sim, um programa de governo com possível caráter clientelista e eleitoreiro; sua formulação não considerou a opinião técnica dos profissionais que trabalham com a Política de Assistência Social cotidianamente ou da sociedade civil; sustenta a promessa de ampliação da inclusão social, ignorando os rebatimentos da EC/95 no âmbito da expansão de programas socioassistenciais; reforça a ótica distorcida e preconceituosa de que Programas de Transferência de Renda (PTRs) sustentam o ócio ao sugerir “bônus” ao beneficiário que encontrar emprego, e, ao mesmo tempo, deixa implícita a noção de que é responsabilidade do sujeito a saída da pobreza e a procura por postos de trabalho, isentando o Estado de seus deveres; além da parca transparência a respeito de sua implementação e não definição da origem dos recursos que irão subsidiá-lo.

5. RESULTADOS E CONCLUSÕES

À guisa de conclusão, é possível indicar que, gradativamente, desde 2016 e com o advento da EC nº 95, a Política de Assistência Social vem sofrendo restrições orçamentárias severas, na contramão da tendência iniciada com a implementação do SUAS, em que progressivamente o montante de recursos destinados à sua gestão e execução se expandiam. Vale destacar que embora esta ampliação tenha sido visualizada, ela correspondeu principalmente aos Programas de Transferência de Renda (PTR) em detrimento dos serviços socioassistenciais preconizados pela política

Paralelamente às estimativas de redução orçamentária e o processo em que está inserida, o estudo pôde evidenciar que a maneira como o governo federal vigente interpreta e materializa ações na Política de Assistência Social está em oposição ao que vinha sendo consolidado pelo SUAS: verificam-se tendências de diminuição de participação dos municípios na gestão e execução da política, especialmente a partir das alterações propostas para o CadÚnico; de retorno ao primeiro-damismo e execução de ações de cunho moralizante, vide a implementação do Programa Criança Feliz e a opção política de privilegiá-lo, haja vista a expansão gradativa de destinação orçamentária para tal; bem como, as limitações no âmbito orçamentário da Assistência Social inviabilizam a continuidade da prestação dos serviços socioassistenciais previstos, elemento que diante do aumento expressivo de demanda, a julgar pelo recrudescimento da crise capitalista, do cenário socioeconômico brasileiro, e, conseqüentemente, das condições de vida da classe trabalhadora – agravadas no atual período de pandemia de COVID-19 –, possibilitam o



retorno de práticas focalizadoras levadas à cabo pela filantropia, em detrimento de ações na esfera do SUAS.

No mesmo processo, é plausível apontar que na medida em que se restringe orçamento para a política, a demanda para suas ações aumenta. A deterioração das condições de vida da classe trabalhadora – submetida ao desemprego; a redução de seus rendimentos médios; expansão de postos de trabalho informais, e contração na oferta de serviços públicos – recrudescer em período pandêmico, sendo possível visualizar que usuários ainda não inseridos na rede socioassistencial passaram a demandar suas ações. Eventualmente, a necessidade por serviços ofertados por uma política não-contributiva, como a Assistência Social, cresce. Embora direcionada a “quem dela necessitar”, a gradativa restrição orçamentária não corrobora com a imprescindibilidade da política, que inclusive, desde o início da pandemia em março de 2020, foi considerada enquanto essencial.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A CONJUNTURA econômica no começo do governo Bolsonaro: continuidade da crise do capital, estagnação e aumento do desemprego. **Cem Flores**, 2019. Disponível em < <https://cemflores.org/2019/05/24/a-conjuntura-economica-no-comeco-do-governo-bolsonaro-continuidade-da-crise-do-capital-estagnacao-e-aumento-do-desemprego/> > Acesso em: 29 abr. 2021.

A TRAGÉDIA econômico-social que é imposta aos trabalhadores. **Esquerda Online**, 2020a. Disponível em <<https://esquerdaonline.com.br/2020/07/03/a-tragedia-economico-social-que-e-imposta-aos-trabalhadores/>> Acesso em 29 abr. 2021.

ALVES, Luciana Sousa. A hipertrofia da Política de Assistência Social brasileira: desafios contemporâneos. IN: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais XVI**, 2019. Brasília.

ANDRADE, Rosângela Silva de Azevedo de, et al. O golpe no fundo público: uma análise orçamentária da Seguridade Social a partir da Emenda Constitucional 95. IN: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social XVI**, 2018, Vitória.

ARAÚJO, Cleonice Correia; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **SER Social**, Brasília, v. 21, n. 44, p. 29-47, jan/jun 2019.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O fardo do radical ajuste fiscal para a classe trabalhadora sob a ótica das despesas do Orçamento da Seguridade Social. IN: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social XVI**, 2018, Vitória.



BOSCHETTI, Ivanete Saete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. IN: BEHRING, Elaine Rossetti; LIMA, Rita de Lourdes de; SALVADOR, Evilasio (Orgs). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 67-119.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 54, p. 1052-1063, jul/ago 2020. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/1982-3134-rap-54-04-1052.pdf>> Acesso em: 29 abr. 2021.

CARDOSO, Alessandra, et al. Vetos de Bolsonaro ao Orçamento 2021: mais uma afronta à garantia de direitos. **Instituto de Estudos Socioeconômicos (Org)**, 2021. Disponível em <<https://www.inesc.org.br/vetos-do-bolsonaro-ao-orcamento-2021-mais-uma-afronta-a-garantia-de-direitos/>> Acesso em: 30 abr. 2021

CFESS (Org). **Nota pública do CFESS sobre anúncio do “Auxílio Brasil”, programa de transferência de renda do governo federal**. Brasília/DF, 2021. Disponível em <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1833>> Acesso em: 25 jan. 2021

CHAVES, Helena Lúcio Augusto. Crise do capitalismo e Seguridade Social: a (des)proteção social e a regressão de direitos no Brasil. IN: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social XVI**, 2018, Vitória.

PESSOA, Natália da Silva. Crise do capital e Estado neoliberal: da seguridade às finanças. IN: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais XVI**, 2019, Brasília.

ROTELLI, Agatha. A Assistência Social no primeiro ano de governo Bolsonaro. **Esquerda Online**, Belo Horizonte, 2019. Disponível em <<https://esquerdaonline.com.br/2019/12/20/a-assistencia-social-no-primeiro-ano-de-governo-bolsonaro/>> Acesso em: 19 abr. 2021.

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

SORDI, Denise de. As perigosas mudanças no Cadastro Único, o Bolsa Família e o Brasil rumo ao Mapa da Fome. **El País**, 2021. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-01/as-perigosas-mudancas-no-cadastro-unico-o-bolsa-familia-e-o-brasil-rumo-ao-mapa-da-fome.html>> Acesso em: 30 abr. 2021.