



5º Encontro Internacional de Política Social
12º Encontro Nacional de Política Social
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

(Des) centralização e Orçamento Municipal

Jeane Andréia Ferraz Silva¹

Resumo: O objetivo do texto é apresentar e analisar o orçamento municipal e sua relação com a descentralização político-administrativa na Política de Assistência Social, considerando o período de 2002 a 2012. Para isso, além de pesquisa bibliográfica, realizou-se pesquisa documental e entrevistas com gestores da Assistência Social. Os resultados da pesquisa demonstram que a descentralização da Assistência Social preconizada na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 vem assumindo características de desconcentração e terceirização de recursos e serviços socioassistenciais, comprometendo a ampliação de direitos e do financiamento.

Palavras-chave: Descentralização. Assistência social. Orçamento municipal.

Decentralization and Municipal Budget

Abstract: The purpose of the text is to present and analyze the municipal budget and its relationship with political and administrative decentralization in the Social Assistance Policy, considering the period from 2002 to 2012. For this, in addition to bibliographical research, documentary research and interviews with managers of Social Assistance. The results of the research demonstrate that the decentralization of Social Assistance advocated in the Organic Law of Social Assistance of 1993 has assumed characteristics of deconcentration and outsourcing of resources and social assistance services, compromising the expansion of rights and financing.

Keywords: Decentralization; Social assistance, Municipal budget.

Introdução

No artigo 1º da CF/88 está posto que a República Federativa do Brasil é formada pela “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Essa definição tem repercussões na forma como cada ente federado é financiado, já que existe uma estreita relação entre autonomia política e financeira. A novidade desse texto é o reconhecimento do município como ente federado.

Esse caráter descentralizado definido pela lei pode também ser observado numa incipiente descentralização de recursos financeiros. Essa maior descentralização, no

¹¹ Doutora em Serviço Social e professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: <jeaneferraz@terra.com.br>.

entanto, não foi suficiente para reverter a estrutura tributária historicamente centralizada. Conforme Salvador (2010), dos recursos tributários disponíveis, a União detém cerca de 60%, os Estados ficam com aproximadamente 25% e os Municípios com os 15% restantes.

Diante dessa centralização dos recursos tributários, o município tem realmente autonomia enquanto ente federado na alocação e distribuição dos recursos da assistência social?

Assim, este artigo¹ tem por objetivo apresentar e analisar o orçamento² municipal e sua relação com a descentralização político-administrativa na Política de Assistência Social em Vitória-ES, considerando o período de 2002 a 2012. Para isso, no plano de trabalho metodológico adotamos como perspectiva de análise a totalidade social e a observação crítica da realidade da Política de Assistência Social. As etapas da pesquisa foram constituídas de pesquisas bibliográfica, documental e de campo (entrevistas com gestores).

Desenvolvimento

Conforme Silva (2009), o federalismo brasileiro tem, ao longo da sua história, padecido de ausência dos princípios fundamentais que regem o federalismo originário: a autonomia política e financeira dos demais entes federados em relação ao Governo Federal e a institucionalização das relações intragovernamentais.

Para a autora, o nosso federalismo herdou um conjunto de características que marcam a formação social brasileira: o patrimonialismo, o clientelismo, a busca do interesse individual em detrimento do coletivo, os acordos informais nas relações formais, o oportunismo, dentre outros. Esses elementos possibilitam compreender as fragilidades

¹ As reflexões e dados apresentados neste artigo são partes integrantes da Tese de Doutorado intitulada “Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no Suas”.

² Os dados orçamentários analisados foram referentes ao período de 2002 a 2012, conforme aprovados anualmente na legislação orçamentária e executadas pelo Poder Executivo. Este período é importante, pois tem-se o aprofundamento do neoliberalismo, da acumulação flexível no Brasil, do “neodesenvolvimentismo”, juntamente com a implantação do SUAS, um sistema com muitas contradições e que na sua consecução traz a centralidade da Política de Assistência Social e a focalização na pobreza absoluta. Com base em Salvador (2010), nos gastos orçamentários, as informações analisadas corresponderam ao conceito de despesa paga, ou seja, momento em que ocorre efetivamente a transferência dos recursos públicos para o credor. Os gastos orçamentários foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

do pacto federativo brasileiro, que se refletem no uso da barganha política como arma para usufruir benefícios, sem levar em conta os direitos dos demais entes que formam a federação.

O debate recente acerca do federalismo brasileiro remonta aos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização do país. A democratização do Estado e a descentralização do poder entre os entes federados deram o tom dos amplos debates desenvolvidos por políticos, intelectuais e movimentos sociais os mais diversos, sendo capturados pelos Constituintes e assegurados na CF/88, sendo o federalismo reafirmado como forma de organização do Estado brasileiro no Art. 18.

Na organização do novo sistema de proteção social, Stein (1997) destaca que a CF/88 consagra a descentralização político-administrativa como um dos objetivos a serem alcançados e um dos princípios que demarcam uma nova ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento em que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade.

Segundo Boschetti (2000), na área da assistência social, uma das maiores inovações foi a recomposição do campo assistencial, com base nos princípios de descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle dessa política. Esses princípios estão na base de reordenamento dos dois grandes eixos de sustentação da estrutura organizacional da assistência social como política pública: a) a redefinição da relação entre o poder público central (Governo Federal) e os poderes públicos locais (Estados e Municípios); b) a recomposição da relação entre Estado e sociedade, que envolve duas dimensões: o papel das entidades não governamentais prestadoras de assistência social e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns na gestão democrática da política.

Stein (1997, p. 81) define a descentralização

enquanto um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão – isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos.

A autora defende, também, e concordamos com ela, que o “[...] processo de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação,

pois estas categorias são entendidas aqui como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder.” (STEIN, 1997, p. 93)

O sistema descentralizado e participativo da assistência social é composto: pelos órgãos gestores nos âmbitos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal; pelas instâncias deliberativas, que são os Conselhos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal; pelos instrumentos de gestão que são os planos nacional, estaduais, municipais e do DF e pelas estruturas financeiras constituídas pelos fundos em cada esfera de governo, bem como pela rede de entidades assistenciais não governamentais que executam ações com recurso público e devem estar inscritas nos conselhos municipais.

No que se refere à distribuição de competências entre as três esferas de governo, destacamos como aspecto positivo, a delimitação de papéis e o reconhecimento das esferas locais como instâncias autônomas de poder, sem perder de vista a unidade nacional.

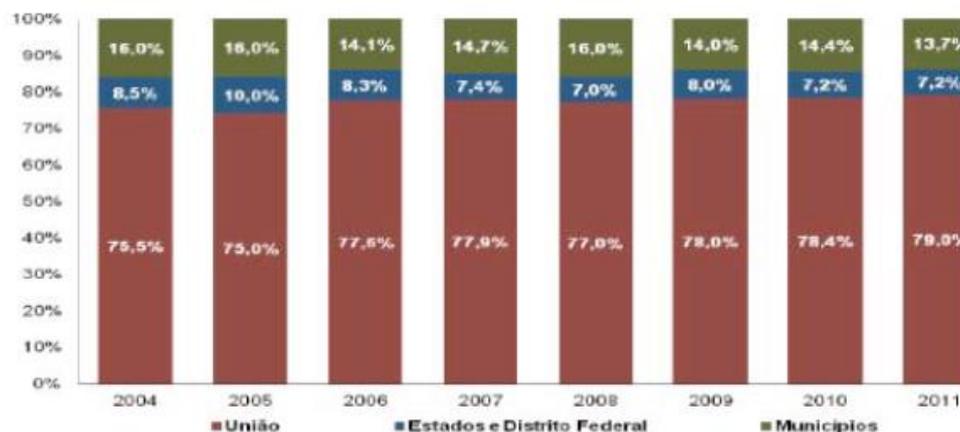
Se observarmos os números, temos avanços no processo de descentralização da política de assistência social, conforme apontam os dados do Censo Suas 2012: além do CNAS, são 27 Conselhos Estaduais e de 5.560 municípios, 5.178 Conselhos Municipais, 5.045 FMAS, PPA de Assistência Social (4.877) e Lei Orçamentária e anexo, que comprovam dotação de recursos próprios no FMAS como unidade orçamentária.

Entretanto, o termo descentralização tem um caráter contraditório. Pode expressar o exposto anteriormente, cuja proposta amplia a esfera pública envolvendo paritariamente Estado e sociedade. Ou mesmo se constituir numa das estratégias idealizadas pelos governos neoliberais para diminuir a ação estatal na área do bem-estar social e, com isso, reduzir os gastos sociais nesse setor (LAURELL, 1997).

O processo de descentralização foi, então, acelerado sob a crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980 e 1990, como estratégia de redução dos gastos sociais do governo federal e, assim, a descentralização aconteceu ao sabor das pressões dos entes federados. Conforme Silva (2009), por um lado, o governo federal e suas burocracias lutando pela manutenção do controle político e financeiro sobre os serviços e transferindo responsabilidades para os Estados e Municípios. Por outro lado, governadores e prefeitos fortalecidos pelo voto direto procurando extrair do governo federal o máximo de recursos tributários desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas.

Essa contradição no processo de descentralização pode ser melhor compreendida quando se analisa o financiamento da assistência social pelos entes federados, demonstrando a desconcentração e a transferência de responsabilidades.

Gráfico 1 – Participação dos entes federados no financiamento da assistência social



Fonte: BRASIL, 2013.

Conforme o gráfico 1, a União detém a maior representação no financiamento da assistência social, alcançando, em 2011, o percentual de 79,9% dos recursos aplicados. Mas essa representação deve-se aos aportes realizados na ampliação de cobertura do PBF e do BPC à Pessoa Idosa. Este último acentuado pelo Estatuto do Idoso e pela mudança dos critérios de elegibilidade para obtenção do benefício. Vale lembrar que os recursos destinados aos programas de transferência de renda mencionados são pagos diretamente aos beneficiários, não configurando transferência para os municípios.

Embora exista uma prevalência do financiamento da Assistência Social por parte da União, os municípios vêm, em seguida, na aplicação de recursos que oscilou entre 16% em 2004, e 13,7% em 2011.

O governo estadual apresentou a menor parcela do financiamento da Assistência Social, com percentuais decrescentes a partir de 2005 (10%) e reduzindo essa participação em 2011, com 7,2%.

Esses dados revelam que há um maior financiamento por parte da União, mas prioritariamente voltado para os programas de transferência de renda, como o PBF e o BPC, conforme já apontado anteriormente. Como o montante desses recursos não compõe o orçamento municipal, o município, apesar de um índice menor que a União, vem arcando com expressivo volume de recursos e assumindo a realização dos benefícios,

serviços, programas e projetos, tanto na PSB quanto na PSE, de acordo com o que apresentamos na direção dos gastos.

Conforme a NOB/Suas 2012, a organização do Suas foi idealizada para funcionar em consonância com o pacto federativo, a fim de propiciar a descentralização das ações de execução para os gestores locais. Foram, então, estabelecidas as competências comuns e exclusivas entre os entes da federação.

Do ponto de vista do financiamento da política, destacamos algumas responsabilidades dos entes federados, de acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas) 2012. À união compete: cofinanciar, por meio de transferência automática, a assistência social em âmbito nacional; financiar as ações assistenciais de caráter de emergência; apoiar financeiramente o aprimoramento de gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-Suas); elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social.

Aos governos estaduais compete: cofinanciar por meio de transferência automática a assistência social em âmbito regional ou local; executar os recursos federais transferidos para o aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito local; financiar o custeio do pagamento dos benefícios eventuais, a título de participação, com base nos critérios estabelecidos pelo CEAS; municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos estados, assegurando seu cofinanciamento; normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao Suas. (BRASIL, 2012)

São competências dos municípios: cofinanciar a assistência social em âmbito local; executar os recursos federais e estaduais transferidos para a melhoria da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito local; zelar pela boa e regular execução dos recursos transferidos pela União, inclusive em relação à prestação de contas, dentre outras. (BRASIL, 2012)

Essas competências reafirmam a ideia do cofinanciamento entre os três entes. Mas questiona-se: como esse cofinanciamento se materializa no orçamento da assistência social?

Temos uma disparidade e uma desigualdade nesse cofinanciamento. O município, no período de 2002 a 2012, gastou com a assistência social R\$ 137,9 milhões, representando 80,75% dos recursos alocados para essa política. Em seguida, temos o

governo federal, que contribuiu com 12,89% dos recursos, porém para custeio, cujo gasto foi de R\$ 22 milhões. Na ordem de R\$ 3,9 milhões comparecem outros recursos¹ - custeio, que representam 2,33%. O governo estadual repassou ao município, também para custeio, o valor de R\$ 3,4 milhões, que não ultrapassou os 2% do montante total do orçamento executado.

Esses dados revelam que os recursos advindos dos governos federal e estadual, mais outros recursos, constituíram-se 17,20% dos recursos para custeio, ou seja, o cofinanciamento desses entes foi, em sua maioria, para o funcionamento da máquina pública.

Os recursos para investimento repassados pelos governos federal e estadual, mais os de outros recursos totalizam apenas 2% dos gastos, significando um valor de R\$ 3,3 milhões apenas, no período 2002 a 2012. Ora, esses recursos são ínfimos e demonstram que não é possível constituir o Suas conforme preconiza o arcabouço jurídico da política. Não há, assim, como falar em pacto federativo no tocante ao financiamento da assistência social, pois o município vem arcando com a maior parcela dos gastos. Há um rompimento com o pacto federativo como modelo de gestão preconizado pelo Suas, que fragiliza a descentralização político-administrativa. Então, o que foi descentralizado? Foram descentralizadas as responsabilidades, mas não as condições, principalmente financeiras, para assumi-las.

Segundo Silva (2014) a fala de um entrevistado contribui, também, para ilustrar que o cofinanciamento realizado majoritariamente para custeio impõe que o município disponibilize recursos tanto de custeio quanto para os investimentos:

[...] transferência fundo a fundo não dá conta de responder ao físico, o material, humano e o financeiro, então isso a gente conta com o município. E aí o município tem que ter uma estrutura física que comporte os equipamentos da básica e da especial, ele vai ter que ter gente pra trabalhar em cada um, ele vai ter que ter material de trabalho, móveis e também de escritório, minha filha, não tem, não dá. Vitória, pra montar todos os Cras, no primeiro momento, a gente ia pro refugio pegar armário, cadeira, mesa, cadeira pra fazer grupos. Não tem [...], não dá, porque não se pensa nisso. Então, assim se estruturou os serviços, mas não deu condições, porque a assistência não é entendida como necessária, como parte da seguridade, como parte da proteção brasileira dos munícipes (Entrevistado 02, 2014).

¹ São doações, multas judiciais, entre outros que são recursos do FIA, por exemplo.

Outro aspecto do pacto federativo, no que tange ao financiamento, é que o município tem sua autonomia ferida quanto ao cofinanciamento do governo federal, que determina o volume de recursos e as condições de realização dos gastos com a política de assistência social. Outra fala, conforme Silva (2014) revela que o cofinanciamento, a transferência fundo a fundo, foi um passo importante na política. Entretanto, engessa o orçamento quanto determina recursos para determinado item do serviço que, para ser realizado, necessita mais do que foi alocado.

Então, o cofinanciamento foi fantástico para nós que estávamos na gestão, pois o trabalho burocrático, cartorial, ficou muito menos pesado do que era antigamente. Mas serviços não são feitos sem o humano e a característica de gastar 60% dos recursos recebidos fundo a fundo, fundo federal para o fundo municipal, pra ser gasto em recursos humanos, foi uma briga que foi feita com o diálogo e argumentação dos municípios, essa foi uma conquista dos municípios. Porque eles colocavam a rubrica pra serviços e você tinha que cumprir, mas os serviços por si só não se fazem, serviços são processos de trabalho, que resultam da relação do humano, do técnico, do profissional, na oferta para a população. Eles obrigam a gente a fazer serviços, mas os municípios não têm as condições humanas para executá-los. Assim, o cofinanciamento é bom do ponto de vista cartorário, mas ele não é bom porque é engessado, você tem uma estrutura e só pode ser gasto naquela estrutura. O cofinanciamento é fundamental, mas há de dar realmente autonomia aos municípios, que é o que não acontece e o que é uma das diretrizes (Entrevistado 02, 2014).

Outro aspecto que merece ser destacado no processo de descentralização da assistência social é a transferência de recursos públicos sob a forma de subvenções sociais para as entidades prestadoras de serviços.

A relação tradicionalmente estabelecida no Brasil entre o poder público e as entidades assistenciais “[...] foi marcada pelo princípio do dever moral, orientada pela lógica da filantropia e benemerência” (BOSCHETTI, 2000, p.145), significando que o reconhecimento legal da assistência social, enquanto direito, não provoca, automaticamente, uma inversão de tais práticas tão arraigadas na cultura política.

Boschetti (2003, p. 36), ao pontuar que o dever legal atribui ao Estado a primazia da responsabilidade na condução da assistência social, coloca a seguinte questão: como consolidar a assistência social como direito obrigatório se ela é, majoritariamente, praticada por instituições caritativas e filantrópicas? Para a autora, o reconhecimento da assistência como direito não significou uma opção pela estatização e nem pela laicização

do campo assistencial. A lei, na verdade, estabelece que deve existir uma “colaboração vigiada” entre os poderes públicos e o mundo da filantropia.

Na relação público-privado, a colaboração não pode ser entendida como transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, sobretudo num contexto de focalização, privatização e descentralização neoliberal das políticas sociais, combinado com a proliferação de ONGs, filantropia empresarial, trabalho voluntário e forte apelo ao princípio da solidariedade, que reforçam a lógica da sociedade em detrimento da lógica do Estado.

Com o neoliberalismo, tem-se o retorno e valorização de velhas formas de ajuda social, travestidas de novas como as ações voluntárias, a ajuda mútua, os mutirões e a solidariedade informal praticada no seio da família, da vizinhança, dos grupos de amigos, etc. Acontece, assim, o que Yazbek (1995) denomina de refilantropização da questão social.

Nota-se, também, que a contrarreforma (BEHRING, 2002) do Estado abre, ainda mais, a participação das ONGs por meio das organizações sociais para a execução da Assistência Social. O “marco legal” do chamado “terceiro setor” institui as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que atuarão nas denominadas atividades não exclusivas do Estado, ou atividades que são repassadas para a sociedade civil executar com recursos públicos. Com isso, a “[...] Reforma atropela o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ao propor o credenciamento [dessas] entidades privadas com fins públicos (Terceiro Setor) no Ministério da Justiça” (BEHRING, 2002, p. 288). Do mesmo modo, amplia a dificuldade de controle social da política de Assistência Social, colocando-a numa situação de vulnerabilidade enquanto direito social.

Mas como a relação entre governo e entidades prestadoras de serviços pode ser identificada no âmbito do financiamento da assistência social? Qual é o volume de recursos transferidos para as entidades de assistência social?

Para a gestão, a

[...] forma encontrada pela Semas para implantar o SUAS com a rapidez e a flexibilidade necessárias foi realizando convênios e contratos com entidades sociais e fundações, inscritas no Comasv, que passaram a ter o vínculo SUAS, sempre sob a orientação dos princípios do ‘comando único’ e ‘primazia da coordenação do Estado’ definidos na LOAS (VITÓRIA, 2008, [s.p.]).

Conforme dados do Relatório de Gestão da Semas (2012), a secretaria manteve, no período de 2005 a 2012, 733 instrumentos de parceria, representados por 293

convênios/termos de parcerias, 170 contratos de locação, 108 termos de responsabilidade (FIA), 101 contratos da rede socioassistencial, 32 convênios de captação de recursos, 19 copatrocínios e 10 comodatos.

Mas a relação do governo municipal com as entidades prestadoras de serviços comparece permeada de contradições e tensões. Se, por um lado, o convênio com essas entidades foi a saída para burlar a LRF para “agilizar” os gastos do governo na área da assistência social, por outro, “[...] foi uma relação difícil, pautada muitas vezes no embate [...]”. (Entrevistado 01, 2014).

As despesas com subvenções sociais¹ estão previstas na Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964 (art. 12 e art. 16) e na Instrução Normativa STN nº 01/97, sendo que é possível aos Estados e Municípios regularem a forma, os requisitos, bem como as sanções, a fim de também transferirem recursos a título de subvenções sociais.

Do total das despesas pagas no período de 2002 a 2012 que totalizaram R\$ 170.844.897,44, a transferência de recursos realizadas pelo governo municipal às entidades de assistência social somaram R\$ 68.618.239,12, representando 40,16% no mesmo período.

O programa Fortalecimento do Suas foi o que teve a maior transferência de recursos entre 2010 a 2012, totalizando R\$ 31,2 milhões, que representam 45,57% do somatório geral transferido às prestadoras de serviços. Com 18,04% dos recursos transferidos está o programa Proteção Social à Criança e ao Adolescente, representando R\$ 12,3 milhões de reais. O programa Rede Família, com R\$ 8,9 milhões, teve uma participação de 13,02% do valor destinado à subvenção social. O Atendimento ao Migrante e ao Morador Cidadão de Rua, com 7,61%, foi um programa que repassou R\$ 5,2 milhões; e o Juventude Ativa teve um percentual de 5,38%, representando R\$ 3,6 milhões de recursos transferidos. Para os demais programas que aparecem na tabela 12, as transferências de recursos não ultrapassaram, cada uma, mais que 5% do total gasto no período de 2002 a 2012, o que não significa que foram menos importantes.

Um dado importante é que se compararmos os valores totais despendidos com os principais programas do orçamento da assistência social no período de 2002 a 2012

¹ O art. 12 § 3º da Lei 4.320/64 apresenta a seguinte definição: “consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

temos: do total de R\$ 46,9 milhões de despesas com o programa Fortalecimento do Suas, R\$ 31,2 milhões, ou seja, 66,67% foram transferidos para as entidades prestadoras de assistência social; no Proteção Social à Criança e ao Adolescente, dos R\$ 14,5 milhões, foram transferidos R\$ 12,3 milhões, ou seja, 85,02%; no Rede Família, dos R\$ 14,2 milhões, foram transferidos R\$ 8,9 milhões, ou seja, 62,69% dos recursos. Temos, assim, uma tensão entre a lógica do direito e a lógica da refilantropização da assistência social.

Os recursos transferidos sob a rubrica “subvenções sociais” foram gastos, principalmente, com pagamento de pessoal e material de consumo e foi o meio mais rápido para a realização dos serviços no Suas. O entrevistado 02 (2014) relata esse processo:

O que acontece quando a gente vai pra terceirização, a gente tinha isso muito claro lá na gestão: quem manda é a Prefeitura, então todos os instrumentos de coleta de dados, todos os instrumentos de prestação de contas é da Prefeitura. E a gente contratava pessoas, porque o teto da Prefeitura já estava estourado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e a gente queria material, porque no ano de 2005 eu abri um processo que em 2007 ainda não estava concluído. O processo estava paquidêmico. A gente passava o recurso para a entidade social e aí contratava gente, triplicou o número da equipe mínima do Cras na época e todo o material de alimentação para os grupos, crianças, famílias, mais a cesta básica, mais todo o material de expediente, de oficinas pedagógicas eram compradas. [...] Era a gente que dizia para a entidade o que queríamos que ela comprasse.

Mas, diante desta terceirização na assistência social, como fica a primazia do Estado na condução da política? Vimos que há contradições e tensões na relação público e privado e que contribuirão para a forma mais rápida de atendimento às demandas dos usuários, porém, irão impactar na direção e nos rumos que a política seguirá. Essa relação não pode ser compreendida apenas na sua dinâmica meramente instrumental (eficiência e eficácia) do orçamento, mas na compreensão de que os direitos e a própria política estão fragilizados, além de os recursos disponibilizados para a área, apesar de seu aumento real antes e depois do SUAS, priorizarem os benefícios em detrimento dos serviços que requerem ações contínuas e aportes substanciais de recursos.

Considerações Finais

O investimento que se faz hoje na assistência social não é capaz de desbordar os marcos da dualidade de uma cidadania que, simultaneamente, destina para os mais pobres serviços pobres e o mercado de serviços de saúde e previdência para o cidadão-

consumidor que pode pagar por eles. Estamos diante, assim, de uma gestão da pobreza absoluta e com uma estratégia eficaz de “como atender pobres com pobres recursos”. No caso aqui, esse pobre que chega ao SUAS é aquele sedimento da superpopulação relativa que, segundo Marx (2003, p. 747), “[...] vegeta no inferno da indigência, do pauperismo [...]”. É considerado como o grupo dos aptos para o trabalho, dos órfãos e filhos de indigentes, que podem também engrossar o exército industrial de reserva e os incapazes de trabalhar (crianças, pessoas com deficiências, idosos, doentes, etc.).

Um dos desafios do Suas hoje é ultrapassar a visão de que a assistência social, uma política compatível com o capital financeiro, seja a única política responsável pela proteção social brasileira. O Suas não cumprirá essa promessa sem a sua vinculação com as demais políticas sociais como o trabalho, a educação, a saúde, a previdência, a habitação, a alimentação e outras mais. Vimos que, do ponto de vista da captura do fundo público brasileiro pelo capital financeiro, o financiamento das políticas sociais e, particularmente, a assistência social, estão seriamente comprometidos na perspectiva da ampliação dos direitos sociais e na ampliação do próprio orçamento para a sua realização. Temos uma Política de Assistência assumindo características de desconcentração e terceirização de recursos e serviços socioassistenciais, comprometendo a ampliação de direitos e do financiamento.

Referências

BEHRING, Elaine R. **A contra-reforma do Estado o Brasil**. 2002. Tese (Doutorado em Serviço Social)- Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. (mimeo).

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social. In: **CAPACITAÇÃO em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3, Brasília (DF), UnB/Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

_____. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília (DF): [s. n.], 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em 16 nov. 2011.

BRASIL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2012**. Brasília(DF), 2013.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília (DF), 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 Jan. 2013a, Seção 1, p. 155. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo Leon Contrera. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MARX, Karl. A lei geral da acumulação capitalista. In: O CAPITAL: crítica da economia política: livro 1, vol. 2. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.713-823.

SILVA, Jeane A. F. ; LANES, Mônica Paulino de. **Assistência Social: diagnósticos e cenários**. Agenda Vitória 2008 -2028. Vitória: PMV, 2008. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20110511_agendavix_assisten_diag.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

SILVA, Jeane A. F. **Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no Suas**. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Lilia P. V. Pacto federativo e políticas públicas: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 4.; 2009. **Anais...** Maranhão, 2009.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 54, jul./1997.

VITÓRIA (Prefeitura). **Relatório de Gestão 2012**. Vitória: 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG/CNAS**, São Paulo, 1995.

