



7º Encontro Internacional de Política Social 14º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao
capitalismo em crise

Vitória (ES, Brasil), 3 a 6 de junho de 2019

Contrarreformas e Política de Assistência Social: retrocessos e resistências.

FUNDO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DESFINANCIAMENTO PÚBLICO

Jeane Andréia Ferraz Silva¹
Naara de Lima Campos²
Solange Emilene Berwig³

Resumo

Este artigo é resultante de parte de estudos realizados no doutorado e posteriores pesquisas regionais sobre o financiamento da Política de Assistência Social. É no município que a política de Assistência Social se concretiza na vida de seus usuários. Temos uma Política de Assistência assumindo características de desconcentração e terceirização de recursos e serviços socioassistenciais, comprometendo a ampliação de direitos e do financiamento. Estas características serão contraditoriamente tensionadas pelo governo Bolsonaro e pelo movimento da luta de classes no Brasil. Compreender como se aloca o financiamento público para esta política é fundamental para a luta permanente contra o desfinanciamento da seguridade social que se aprofunda no país.

Palavras chave: Fundo público; Assistência Social; financiamento.

Public Fund and Social Assistance: the public undfinancing

Abstract

This article is the result of studies carried out in the PhD and subsequent regional research on the financing of the Social Assistance Policy. It is in the municipality that the policy of Social Assistance materializes in the life of its users. We have a policy of assistance assuming characteristics of deconcentration and outsourcing of resources and social assistance services, compromising the extension of rights and funding. These characteristics will be contradictorily strained by the Bolsonaro government and the class struggle movement in Brazil. Understanding how public funding is allocated for this policy is fundamental to the ongoing struggle against the underfunding of social security that deepens in the country.

Keywords: Public fund; Social assistance; financing.

¹ Doutora em Serviço Social/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Assistente Social, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UFES; Vice-Coordenadora do Grupo de Estudos Fundamentos da Teoria Social Crítica, Serviço Social e Política Social (INTERFACES/UFES). E-mail: <jeaneandreaferraz@gmail.com>.

² Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista CAPES, integrante do Grupo de Pesquisa Dinheiro e Capital da UFES. E-mail: <naaracampos@yahoo.com.br>.

³ Doutora em Serviço Social pela PUC-RS. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja. Integrante do Grupo de Pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina. E-mail: <solangeberwig@unipampa.edu.br>.

1 Introdução

Este trabalho é resultante de parte de estudos realizados no doutorado e posteriores pesquisas regionais sobre o financiamento da Política de Assistência Social. É no município que a política de Assistência Social se concretiza na vida de seus usuários. Compreender como se aloca o financiamento público para esta política é fundamental para a luta permanente contra o desfinanciamento da seguridade social que se aprofunda no país.

Como o orçamento se apresenta como a faceta mais visível do fundo público, e é por meio dele que são ou não realizados investimento nas políticas sociais, o seu estudo permite compreendê-las. Daí a importância dos estudos sobre o orçamento da assistência social: como ele se apresenta, como são alocados os recursos e em que direção, além de verificar se ele amplia ou restringe o acesso aos direitos.

As pesquisas sobre o financiamento da Assistência Social focam no orçamento federal e apontam a focalização e a redução dos recursos para os demais serviços, programas e projetos. Com a implantação do SUAS, houve uma ampliação dos recursos na área da Assistência Social, conforme pontua Salvador (2010) em sua pesquisa nacional. Porém, esta ampliação não veio acompanhada dos aportes dos recursos necessários para o êxito da implantação dos serviços de proteção social básica e especial.

Este processo que já ocorria nos governos Lula e Dilma foi ainda mais aprofundado quando o governo Temer com sua ortodoxia neoliberal aprovou a EC n. 95 – Novo Regime Fiscal (NRF) com brutal corte de direitos sociais, sobretudo do financiamento público.

No atual governo de Bolsonaro o que se configura é o aprofundamento destas premissas indicando um total desmonte do financiamento da seguridade social brasileira e por, consequência da Assistência Social. Sem um processo de mobilização e organização popular em defesa dos direitos sociais, a emancipação política num país periférico como o Brasil está seriamente comprometida. E a política de Assistência Social retomará as mais perversas formas de “ajuda social” como a retomada do apelo à solidariedade, ao controle e gestão da pobreza.

2 Desenvolvimento

Conforme Silva (2014) o capitalismo contemporâneo na sua forma fantasmagórica de capital portador de juros, ofusca o capital produtivo, apresentando-se como a forma mais fetichizada do capital, em que há uma inversão entre sujeito e objeto, colocando a humanidade a serviço das coisas sociais e não das necessidades sociais. Tem-se aqui a mundialização financeira articulada aos movimentos da reestruturação produtiva, da contrarreforma do Estado e das mudanças no mundo do trabalho, que afetam transversalmente a divisão do trabalho, as relações entre as classes e a organização e distribuição de bens e serviços, na conformação da sociabilidade e da cultura, reconfigurando o Estado e a sociedade civil e redimensionando as lutas sociais.

O capital financeiro captura e subordina o Estado e sua política, que é direcionada para viabilizar as condições gerais de sua reprodução. Esta subordinação traz como consequências a precarização e a flexibilização do trabalho; desemprego crônico; desmonte dos sistemas de proteção social e retirada dos direitos sociais; aumento da pobreza e da barbárie.

Estes processos rebatem no Brasil e aprofundam as suas marcas sócio-históricas periféricas como a heteronomia, a cultura política, as formas de desenvolvimento desigual e combinado que o capital assume no país, dentre outras. O país adere aos ditames do capital financeiro internacional na sua condição periférica.

Neste contexto, a questão social e suas múltiplas expressões sofrem um processo de criminalização e naturalização e/ou são enfrentadas pelo viés moralizante e conservador via a focalização, descentralização neoliberal e a privatização das políticas sociais.

A política de assistência social, como uma política integrante do sistema de seguridade social brasileira, passa a ser a única política com o papel de proteção social, mas voltada prioritariamente para o atendimento dos mais pobres. Neste sentido, é uma política compatível com o capital financeiro, pois o combate à pobreza é operado por uma política específica e não articulada às demais políticas econômicas e sociais.

O fundo público, como a principal fonte de financiamento do capital e do trabalho, também é capturado pelo capital financeiro, que provoca a diminuição de sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho. O fundo público é tensionado na luta de classes e passa a ser o pressuposto geral das condições de produção e reprodução

do capital. E como sinteticamente isto ocorre? Salvador (2010) afirma que o fundo público está presente na reprodução do capital e comparece:

1- Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam [...] a reprodução do capital. 2- Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável diretamente [...] pela criação do valor. 3- Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. 4- No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2010, p. 91).

Behring (2010) afirma que no contexto do capitalismo monopolista, em sua fase madura e vivendo hoje uma profunda crise estrutural, o fundo público passou a se constituir como um elemento *in flux* do processo de produção e reprodução capitalista. Para a autora, o fundo público não se constitui como anticíclico, conforme o padrão keynesiano. A partir de 1970, “[...] a política real é a de redirecionar (e atenção, não diminuir!) o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho [...]” (BEHRING, 2008, p. 46).

Como uma das principais formas de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, o orçamento se apresenta como uma das faces e uma das formas mais visíveis do fundo público.

Na sua aparência, o orçamento é uma figura de ficção, envolto em números frios e contendo tecnicidades. Mas ali estão dispostas as receitas e os gastos administrados pelo Estado. Entretanto, nos alerta Oliveira (2009): é nessa arena que são tomadas decisões sobre os objetivos dos gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento. Aqui reside a sua feição política, no seio da qual se travam os embates entre os representantes das classes para definir a direção e a forma de ação do Estado.

Partimos do pressuposto de que o orçamento público é um espaço de luta política, em que as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na

sua forma restrita, o orçamento público deve ser entendido como um plano de governo para guiar as ações do Poder Público a curto e médio prazo. Numa perspectiva política, o orçamento público pode ser visto como um instrumento que agrega e institucionaliza numa lei (contrato) os diferentes interesses que perpassam os poderes formais (Executivo, Legislativo e Judiciário), além das preferências dos diversos sujeitos sociais (SALVADOR, 2008).

O orçamento público é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades públicas do governo. Contudo, Salvador (2012) alerta que não basta a análise de como os recursos são alocados, mas também importa sobre quem recai o financiamento do Estado. Observa-se que o orçamento tem sido utilizado muito mais como um instrumento de ajuste fiscal do que como um dos meios de realização de políticas sociais e da ampliação de um Estado social.

Isso pode ser explicado no sentido de que a “[...] canalização de recursos para a esfera da economia é articulada pela inter-relação entre o Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social, que garante a rentabilidade do capital portador de juros.” (SALVADOR, 2010, p. 369).

Conforme Salvador (2010), na viabilização desse processo, dois instrumentos são importantes e estão articulados com as políticas econômicas adotadas desde 1999: a DRU⁴ e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por meio da DRU ocorre o que Salvador (2010) qualifica de “perversa alquimia”, em que os recursos que pertencem à seguridade social são transformados em receitas do orçamento fiscal e apropriados anualmente pelo Governo Federal, visando à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida.

⁴ Em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE) como medida necessária à chamada estabilização da economia. Desde então, esse instrumento foi prorrogado, com algumas alterações, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União (DRU). A Emenda Constitucional nº 61 prorroga a DRU até 31.12.15. A legislação prevê a desvinculação de órgão, fundo ou despesa de 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. Por meio da EC n. 93, de 8 de setembro de 2016, a DRU foi prorrogada 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).

Segundo Salvador (2017) o Brasil compromete, há pelo menos 25 anos, cerca de um terço do orçamento público anual comprometido com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Em 2015, observa o autor por meio dos dados do sistema Siga Brasil revelam que para o pagamento de juros e amortização da dívida foram destinados R\$ 417,25 bilhões, isto é, 23,71% do orçamento executado naquele ano.

A LRF, Lei Complementar nº 101/2000, também é um instrumento importante para permitir a apropriação financeira pelo capital. Criada no contexto de ajuste fiscal realizado no governo FHC e monitorada pelo FMI, a LRF trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros. E como isso é realizado? Salvador (2010) pontua que essa lei concretizou mudanças necessárias nas peças orçamentárias para viabilizar a política econômica com o estabelecimento da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) de metas fiscais para os orçamentos públicos na União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de determinar legalmente a submissão da execução orçamentária ao cumprimento das metas fiscais, fazendo com que os gastos sociais discricionários e os investimentos públicos entrem na lógica da financeirização.

E mais: a LRF “[...] é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais.” (SALVADOR, 2010, p. 386). O resultado desse processo é o enfraquecimento da capacidade do Estado de realizar políticas sociais universais, abalando a efetivação dos direitos sociais no Brasil.

Isso será ainda mais tensionado com a EC n. 95 – Novo Regime Fiscal (NRF). “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).

Diante deste quadro como podemos compreender o financiamento da Assistência Social? O que revela os financiamentos regionais?

O financiamento da seguridade social brasileira é impactado diretamente pelo papel do fundo público, em que os recursos do orçamento da seguridade social são financiados pelos próprios trabalhadores, principalmente os mais pobres,

prioritariamente pela via do consumo que tem a maior tributação, permitindo a regressividade no padrão de financiamento desse sistema (SILVA 2014).

Dados apresentados por Salvador (2010) sobre a estimativa da carga tributária brasileira por base de incidência apontavam que 55,26% dos tributos eram sobre o consumo, 27,51% sobre a renda, 3,36% sobre o patrimônio, revelando que o peso recai em grande parte sob as classes de menor poder aquisitivo.

No que se refere às renúncias tributárias (gastos tributários), Salvador (2017, p. 438-439) demonstra que no período de 2010 a 2016 houve um crescimento expressivo: evoluindo de R\$ 217,27 bilhões (2010) para R\$ 319,23 bilhões (2016), isto é, um crescimento 46,93% acima da inflação. No mesmo período, o orçamento fiscal e da seguridade social aumentou, em termos reais, apenas 28,28%. “Portanto, as renúncias tributárias implicaram uma perda de arrecadação equivalente a 20,68% das receitas do governo federal ou 4,33% do PIB. Esses recursos que o fundo público deixa de contar significam, em grande parte, um financiamento para o capital.”

Outro dado importante apresentado por Salvador (2017, p. 440) é que enquanto as desonerações de impostos cresceram 25,42%, os gastos tributários advindos das contribuições sociais (Cofins, PIS, CSLL e contribuições previdenciárias) que financiam a seguridade social tiveram uma evolução de 71,68% em termos reais. Assim, as “renúncias tributárias concedidas pelo governo federal em favor do capital, nos últimos anos, retiraram recursos das fontes orçamentárias que financiam as políticas de previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego.”

No período de 2010 a 2016, ocorreu uma inversão nas renúncias tributárias. Até 2012, a maior parte das renúncias tributárias ocorria sobre os impostos. A partir de 2013, a situação se inverte, e os gastos tributários advindos das contribuições sociais passam a responder por mais da metade da perda de arrecadação de tributos da União, sendo que em 2015 esse percentual respondeu por 55,82% (SALVADOR, 2017).

Tudo isso irá impactar diretamente no financiamento municipal da Assistência Social, principalmente a partir da Constituição de 1988, em que o município é reconhecido como ente federado. Esta definição tem repercussões na forma como cada ente federado é financiado, já que existe uma estreita relação entre as autonomias política e financeira.

Esse caráter descentralizado não foi suficiente para reverter a estrutura tributária, historicamente centralizada. A carga tributária brasileira encontra-se em

torno de 37% do Produto Interno Bruto (PIB). E quando se verifica a dinâmica dessa carga tributária, cerca de 68% dela está concentrada na União; 28% nos estados e 4% nos municípios. Os recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização (SALVADOR, 2010). Diante dessa centralização dos recursos tributários, o município tem realmente autonomia enquanto ente federado na alocação e distribuição dos recursos da assistência social?

Paulo Guedes, ministro da Economia pretende aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) propondo a revisão dos termos do pacto federativo. Segundo o ministro esta PEC do Pacto Federativo propõe desvincular e descentralizar os recursos orçamentários da União. A desvinculação orçamentária, para ele, além de importante medida para o equilíbrio fiscal, representa uma oportunidade para reconfigurar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, fortalecendo a participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento da União (VALOR ECONÔMICO, 2019).

Esta proposta do governo Bolsonaro não vai reverter a centralização dos recursos no governo federal e sim vai contribuir para adensar ainda mais a relação assimétrica na arrecadação de recursos e ampliar o processo de desconcentração de responsabilidades do governo federal para estados e municípios, sem o aporte de recursos para o cumprimento das mesmas.

Embora a Assistência Social não possua uma vinculação de recursos assim como a educação e a saúde, esta proposta vai contribuir para o desfinanciamento público do Suas, pois a política vai ficar à mercê da decisão individual do seu gestor, que decidirá sobre os aportes de recursos e, portanto, qual política irá ou não implementar, de que forma, com que serviços e com qual participação popular.

Apresentamos alguns dados de pesquisa sobre o financiamento da política de Assistência Social compreendendo o período de 2002 a 2012⁵, que já apontavam

⁵ Ver Silva (2014) que estudou o financiamento da Política de Assistência Social em Vitória-ES no período de 2002 a 2012. Neste estudo, a pesquisadora considerou, a proposta metodológica apontada por Salvador e Teixeira (2012) que apresenta três óticas para o estudo do financiamento da política social a saber: ótica tributária da política (verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento); gestão financeira, ou seja, análise “[...] das decisões no campo político administrativo da política, a descentralização, assim como o controle democrático do orçamento [...]” e identificação das renúncias tributárias (financiamento indireto das políticas sociais). Entretanto, não foi realizada a identificação das renúncias tributárias. Convém ressaltar que os dados apresentados de 2002 a 2012

para o desfinanciamento desta política e corroboram com as tendências gerais já delineadas pelo Governo de Bolsonaro em 2019.

No que se refere à ótica tributária, o orçamento destinado à assistência social ficou aquém das necessidades da população e não ultrapassou uma média de 1% da riqueza socialmente produzida (PIB) na cidade, que detém 49,84% do PIB do estado do Espírito Santo. Apesar de não termos identificado as fontes exatas do financiamento, inferimos que o orçamento foi perverso no sentido de que os recursos disponíveis foram provenientes predominantemente das contribuições direta e indireta dos trabalhadores, assim como ocorre com a seguridade social, não assumindo uma função mais progressiva de distribuição de renda. O orçamento foi escasso para o atendimento às demandas dos trabalhadores e abundante para atender o capital.

A assistência social ocupou o 9º lugar no conjunto das receitas municipais, representando 2,71% contra os 4,76% dos recursos alocados para os denominados “Encargos Especiais” em que participam o pagamento de juros e amortizações da dívida pública que alimenta continuamente a acumulação financeira. Os recursos para pagamento com o serviço da dívida daria para quase duplicar o orçamento da assistência social. A prioridade então foi disponibilizar recursos fiscais para a geração de superávits primários e garantir a sustentabilidade da dívida pública, que não retornam sob a forma de serviços que viabilizem direitos.

No tocante à gestão financeira do financiamento da assistência social, tivemos um “choque de gestão”, principalmente com relação ao arcabouço jurídico que o normatiza. Inequivocamente, representaram avanços as institucionalizações do fundo e do conselho de assistência social, do cofinanciamento entre os entes federados, da transferência automática de recursos fundo a fundo, a instituição dos pisos de acordo com os níveis de proteção (PSB e PSE – média e alta complexidade). Entretanto, esse “choque de gestão” teve um outro lado: uma gestão da escassez de recursos, com uma preocupação com a eficiência e a eficácia, contribuindo com um orçamento meramente instrumental, despolitizado e sem a intermediação da participação política de seus usuários e trabalhadores na sua elaboração, monitoramento e controle.

foram atualizados por Sartório (2017) e corroboram para o aprofundamento do desfinanciamento da Assistência Social a nível regional.

Na arquitetura do controle social estão as conferências, os conselhos, os planos e os fundos de assistência social. A legislação avançou na instituição dessa arquitetura, mas ela é permeada de contradições e tensões. Temos um quadro desfavorável para as práticas democráticas, atingindo os conselhos, as conferências, dificultando o pleno exercício de seu papel constitucional, legal e político. Vimos que o financiamento ainda é um tema pouco debatido na política, mas que vem sendo aprofundado na conferência e no conselho em Vitória.

A pesquisa revelou que o conselho não consegue realizar uma relação entre o plano municipal de assistência social e o fundo municipal de assistência social. O conselho não consegue estabelecer uma relação entre as necessidades sociais e a rede de benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nos Planos de Assistência Social e os respectivos recursos a serem alocados para a área e no próprio fundo. A interferência do conselho nesse processo ainda é bem incipiente devido a vários fatores como: dificuldade no acesso a informações mais claras e de fácil compreensão sobre o ciclo orçamentário e a prestação de contas; tempo hábil para a discussão e problematização das prestações de contas dos recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que geralmente ocorrem no mínimo uma vez por ano; dificuldade no monitoramento da execução orçamentária; não preparação dos conselheiros e, principalmente de usuários no processo, dentre outras dificuldades. Enfim, o conselho, apesar de sua luta no sentido de tensionar a discussão, realiza o controle dos recursos de forma mais protocolar e homologatória, do que prioritariamente de interferência e mudança de rumo no orçamento da assistência social.

A execução orçamentária dos recursos oscilou no período analisado, revelando que os recursos da assistência social são ainda bastante permeáveis à conjuntura econômica e às decisões políticas, apesar de uma ampliação dessa execução principalmente a partir da implementação do SUAS. A não execução do orçamento na sua totalidade demonstra a dificuldade de expansão e universalização dos gastos orçamentários, que garantem a concretude à efetivação dos direitos.

É fato que houve ampliação de recursos municipais para a área. Mas esta ampliação apresentou uma diferença, considerando o papel dos entes federados no cofinanciamento da política. Enquanto a União ampliou o orçamento da assistência social direcionando-o nos benefícios e PBF, o município ampliou para o conjunto de

seus benefícios, serviços, programas e projetos, demonstrando que as responsabilidades municipais se ampliaram a partir do SUAS.

Esta situação compromete o pacto federativo mais no seu aspecto qualitativo (direção dos recursos alocados) do que no quantitativo (maior volume de recursos). O município ficou com a execução dos programas federais como Programa Bolsa Família (PBF) e ainda tem que arcar com os custos dos serviços que necessitam de um maior aporte de recursos como a PSE (média e alta complexidade). O governo estadual é o ente com menor participação no orçamento da assistência social e que deveria contribuir, principalmente, com a prestação de serviços por meio da regionalização dos serviços de média e alta complexidade, cujos custos são os mais altos do SUAS, o que ainda não ocorre, apesar da pressão dos municípios. Há assim, uma disparidade e uma desigualdade no cofinanciamento, além de um comprometimento na autonomia do município.

O cofinanciamento entre os entes federados priorizou os recursos destinados às despesas com custeio (funcionamento da máquina pública) em detrimento das despesas com investimentos que não ultrapassaram 2% dos recursos. Isso contribuiu para uma rede atrofiada e precária de serviços e uma expansão nessa mesma rede, dos benefícios que absorvem a maior parte do tempo da operacionalização da política.

Se, por um lado, o município abarca uma maior responsabilidade com a política, por outro, ele é capturado pela lógica do benefício. No período de 2002 a 2012 todo o orçamento da assistência social em Vitória foi inferior ao pagamento direto dos usuários do BPC/RMV e o PBF nos anos de 2004 a 2012. A relação serviços e benefícios está comprometida no orçamento federativo.

Outro elemento no processo de descentralização da assistência social é a transferência de recursos públicos sob a forma de subvenções sociais para entidades prestadoras de serviços. Apesar da LOAS estabelecer uma “colaboração vigiada” entre o poder público e o mundo da filantropia, o município repassou uma média de 40% de recursos públicos para entidades de assistência social. No período de 2013 a 2015 Vitória repassou em média de 50,58% dos recursos da Assistência Social de acordo com Sartório (2017), demonstrando a preponderância de recursos públicos sob a responsabilidade das entidades para execução da política pública em detrimento da execução direta pelo órgão responsável pela condução da Assistência Social no município.

Ao terceirizar os serviços e a contratação de trabalhadores para a política, a gestão vem contribuindo com a privatização indireta da assistência social, que fica a mercê da direção do chamado “terceiro setor”, sem capacidade e critérios universais de atendimento, com o que se torna basicamente assistencialista, num processo de refilantropização da assistência. Temos, assim, uma tensão entre a lógica do direito e a lógica da refilantropização.

Para aprofundar ainda mais o desfinanciamento do Suas, temos que o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019 – PLOA que previa a disponibilidade de R\$ 30,899 bilhões para a área, reduzia o orçamento da Assistência Social em 49,46% em relação a proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) previa um orçamento de R\$ 61,136 bilhões.

Destaca-se que todos os processos do financiamento da Política de Assistência Social ilustrados por meio de realização de uma pesquisa municipal, permitem realizar algumas inferências (que necessitam óbvio de estudos) sobre o destino desta política no Brasil quanto ao seu financiamento.

Uma primeira inferência refere-se à alocação dos recursos para a Assistência Social do ponto de vista orçamentário (sua função e sua alocação no Fundo de Assistência Social). Os recursos da Função 08⁶ serão drasticamente reduzidos. E devemos perguntar: será que a Assistência Social deixará de ser uma das funções de governo no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual? Como serão alocados os recursos para esta função?

Os fundos representam uma das formas de se vincular recursos para a Assistência Social e de se garantir recursos para a área. Embora não tenha um percentual definido em lei, o Fundo de Assistência Social poderá perder a sua centralidade na vinculação dos recursos da política. Será que os recursos destinados à

⁶ A Portaria nº 42, de 14.04.1999 do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) especifica as seguintes funções: 1- Legislativa; 2- Judiciária; 3- Essencial à Justiça; 4- Administração; 5- Defesa Nacional; 6- Segurança Pública; 7- Relações Exteriores; 8- Assistência Social; 9- Previdência Social; 10- Saúde; 11- Trabalho; 12- Educação; 13- Cultura; 14- Direitos da Cidadania; 15- Urbanismo; 16- Habitação; 17- Saneamento; 18- Gestão Ambiental; 19- Ciência e Tecnologia; 20- Agricultura; 21- Organização Agrária; 22- Indústria; 23- Comércio e Serviços; 24- Comunicações; 25- Energia; 26- Transporte; 27- Desporto e Lazer; 28- Encargos Especiais. Assim, como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Assistência Social continuarão alocados nos FMAS, ou serão pulverizados em outras secretarias e funções de governo?

Outro aspecto é com relação ao papel dos governos estaduais no cofinanciamento da política que é ainda recente. Os governos estaduais terão muitas dificuldades de cofinanciar o Suas, principalmente diante das crises e ajustes fiscais a nível estadual. Temos hoje vários estados como RJ e MG em situação de total abandono com as políticas sociais.

Uma outra inferência fundamental trata-se do pacto federativo e Assistência Social. Teremos uma ampliação da desconcentração de responsabilidade em detrimento da descentralização político-administrativa prevista na CFB/88, ou seja, o município será o grande responsável pela política de Assistência Social. E como o município já cumpre este papel, ele irá exercê-lo alegando a “escassez” de recursos e terceirizando o mínimo que irá realizar, repassando para a “rede de voluntariado e de solidariedade” o atendimento. Será o retorno ao processo de refilantropização no Brasil, agora com a retomada de práticas extremamente conservadoras e reacionárias, que estavam maquiadas sob o manto da emancipação, empoderamento e autonomia da população atendida.

Como uma política compatível com o capital financeiro, a Assistência Social adentrou os anos 1990 como a única política responsável pela “proteção social” brasileira. Hipoteticamente podemos dizer que esta mínima “proteção social” assumida nos últimos anos, será ainda mais reduzida à condição de uma “ação” do Estado, da sociedade e sujeita aos seus traços mais remotos. E neste caso, precisamos repensar como os trabalhadores e usuários desta política se movimentarão no processo de luta classes e de articulação com os movimentos de sua classe.

3 Considerações Finais

O investimento que se faz hoje na assistência social não é capaz de desbordar os marcos 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.). E mais que isso, diante do quadro de aumento do desemprego, das contrarreformas trabalhista, previdenciária, da educação dentre outras, há um aumento da demanda de Assistência Social por trabalhadores “aptos” para o trabalho, sem que esta política possa atendê-los.

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. Estas características serão contraditoriamente tensionadas pelo governo Bolsonaro e pelo movimento da luta de classes no Brasil.

Referências

BEHRING, Elaine R Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In*: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.) **Política Social no capitalismo contemporâneo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 44-63.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

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.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

SALVADOR, Evilásio. Controle social democrático na gestão e orçamento público. *In*: CFESS. **Seminário Nacional: O controle social e a consolidação do Estado democrático de direitos**, (slides), 2008.

_____. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n.2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

_____. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000300426&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 13 mar. 2019.

SILVA, Jeane Andréia Ferraz. **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) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

PEC do pacto federativo deve ser apresentada pelo Executivo
Valor Econômico, 2 abr. 2019. Disponível em:
<https://www.valor.com.br/politica/6193985/pec-do-pacto-federativo-deve-ser-apresentada-pelo-executivo>.