

## OS IMPACTOS DOS CORTES ORÇAMENTÁRIOS NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DURANTE O GOVERNO BOLSONARO NO BRASIL

Isabela Caroline Correia da Mota <sup>1</sup>

Rafaela de Oliveira <sup>1</sup>

Rayane Nogueira do Nascimento<sup>1</sup>

Silmara Quintana<sup>2</sup>

1- Assistente Social formada pela UNIP Campus Campinas.

2- Coordenadora e Professora orientadora do curso de Serviço Social UNIP Campus Campinas.

Artigo elaborado a partir do TCC de mesmo título, apresentado para conclusão do curso de Serviço Social/UNIP Campus Campinas.

### Resumo

O presente artigo se propõe a apresentar a temática “Os impactos dos cortes orçamentários na política pública de assistência social durante o governo Bolsonaro no Brasil” como também trazer luz na identificação desses impactos provocados à população usuária a partir dos cortes orçamentários da política pública de assistência social. Apresenta uma trajetória histórica durante os modelos de gestão entre os governos de 2002 até 2022 na compreensão da concretização e avanço da proteção social. Busca compreender como tais cortes afetam a execução da política pública, bem como detectar o destino do orçamento que é retirado das políticas, e por fim encorajar uma reflexão a respeito desses modelos e efeitos de modo principal na gerência de Bolsonaro, o que agudizou os cortes orçamentários da política referenciada no contexto atípico da Pandemia de Covid-19, o qual não impactou somente a política de assistência, como também outros âmbitos das demais políticas sociais. Para coleta das informações e do ponto de vista metodológico deu-se através da abordagem quali-quantitativa, com procedimento bibliográfico e de levantamento de dados por meio do método dialético crítico, utilizando-se da produção de autores e pesquisadores que dominam o orçamento público com foco na política pública de assistência social. Nota-se a dificuldade das pesquisadoras no que tange a transparência na procura assertiva dos dados relacionados a pesquisa, bem como a essencialidade da presença de um orçamento efetivo para materialização de uma política pública de qualidade para com os usuários.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Proteção Social. Cortes Orçamentários. Política Pública. Gestão.

## Desenvolvimento

### 1. Introdução

A vigente pesquisa dispôs como delimitação do tema “Os impactos dos cortes orçamentários na política pública de assistência social durante o governo Bolsonaro no Brasil”. Tal temática deu-se a partir das inquietações e interesse sobre a lógica orçamentária ao quem exerce papel fundante no que tange ao planejamento e materializações das ações governamentais e como este reverbera no delineamento da política assistência ao qual repercute na extensão da proteção social.

Para isso, objetivou-se identificar os impactos provocados à população usuária dos serviços desenvolvidos pela política pública de assistência social, assim como buscou analisar quais foram as ações desenvolvidas na gestão do governo Bolsonaro na política referida, e por fim, detectar o destino do orçamento retalhado da mesma no Brasil.

No plano de trabalho metodológico teve como perspectiva a partir da abordagem quantiquantitativa, por meio de procedimentos bibliográficos e de levantamento de dados embasado ao método dialético sob a ótica de autores estudiosos a respeito do tema.

Em seu primeiro capítulo, definiu-se o orçamento em si, perpassando pelo processo do ciclo orçamentário, os cortes de recursos, o reconhecimento da assistência enquanto política pública, os territórios no âmbito da assistência social, os fundos federal, estadual e municipal, as comissões intergestoras Bipartite e Tripartite e suas atribuições e a articulação da/do assistente social na proteção social.

O segundo capítulo teve como foco os cortes orçamentários na política de assistência social, perpassando por uma linha histórica dos governos de 2002-2022, abordando como a proteção social e a política de assistência social eram tratadas a partir de gráficos e tabelas.

Já o terceiro capítulo elucidou por meio da análise dos dados coletados, promovendo uma comparação entre a teoria trazida uma vez trazida primeiro capítulo através das discussões e os dados práticos do segundo capítulo acerca do orçamento destinado as ações da política de assistência social.

Assim, evidenciou-se a discussão no prisma mediante ao retrocesso da política de assistência social durante o governo Bolsonaro e como ela expressa sua larga relevância apontando nesse cenário a fragilização e regressão dos direitos.

## 2. Orçamento

### 2.1- Orçamento, leis orçamentárias e os cortes orçamentários

O Orçamento público é um instrumento de planejamento do Governo Federal, o qual é utilizado para estabelecer como serão aplicados os recursos das finanças públicas advindos dos tributos como as taxas, impostos e contribuições que são recolhidos e reverberados para responder às demandas da sociedade através dos serviços públicos na construção e/ou manutenção, e formulação de políticas públicas para população como: educação, saúde, cultura, assistência social etc.

São indicadas as ações governamentais, as necessidades prioritárias, previsões das receitas arrecadadas, e igualmente as definições de gastos. No Brasil, a Lei Orçamentária corresponde ao poder executivo e, portanto, é apresentado à Presidência da República em âmbito federal, pelos Governadores na esfera estadual e distrital, e pelos Prefeitos em plano municipal. Nessa direção, complementa Santos (2011, p. 9):

[...] orçamento público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho e avaliar a sua execução para determinado período, construindo-se num documento fundamental das finanças do Estado, bem como da contabilidade pública.

Previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 165 aponta que serão estabelecidos às atribuições de iniciativa do Poder Executivo: “I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

Ademais, o Orçamento Público perpassa por etapas que devem ser cumpridas como parte do processo que envolve: elaboração, discussão/aprovação, execução e controle/avaliação denominado como “Ciclo Orçamentário” e para tal elaboração, o modelo deve ser redigido através das Leis Orçamentárias: P.P.A, L.D.O e L.O.A como definiremos a seguir.

O P.P.A consiste na etapa de planejamento estratégico que demonstra as diretrizes dos grandes propósitos de atuação do governo em relação ao período do mandato presidencial. O P.P.A possui vigência de 4 anos e tem como objetivo principal a definição das prioridades nacionais e regionais com metas para cada área de atuação (exemplo: educação, saúde, transporte, assistência social...). O mesmo é regido pelo instrumento jurídico da Lei do Plano Plurianual. A organização em relação a cada ano de mandato apresenta-se da seguinte maneira: no primeiro ano de mandato o Chefe do Poder Executivo

governa com o P.P.A de seu antecessor e elabora seu próprio Plano para os próximos anos, nos próximos 3 anos de mandato o Presidente coloca em prática seu P.P.A.

A L.D.O caracteriza-se, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 165, § 2º:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1998).

Portanto a L.D.O define quais são as despesas anuais mais importantes que o Poder Executivo deve focar e aplica na L.O.A. Quanto a L.O.A é possível afirmar que ela corresponde ao próprio Orçamento Público. É discutida e aprovada a cada ano, e tem como responsabilidade trazer a programação dos gastos governamentais em cada área, bem como a previsão da receita para custear esses gastos. De acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 165, § 5º, a LOA é estruturada a partir de três etapas, são elas:

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1998).

Podemos destacar também a L.R.F (Lei Complementar, nº 101, de 04/05/2000), “responsável por estabelecer, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro.” (BRASIL, 2020). Portanto, a L.R.F visa a preservação da situação fiscal dos entes federativos, a fim de garantir um equilíbrio em relação aos gastos e aplicação de recursos. Além disso, prevê que cada aumento dos gastos precisa vir de uma fonte de financiamento correlata, correspondendo-se como um dos instrumentos mais fortes de transparência em relação aos gastos públicos do Brasil.

Posto isto, em conceito introdutório foram indicadas as principais ações governamentais que regem a elaboração, organização e implementação do orçamento público e como este é imprescindível

para que as leis orçamentárias sejam aplicadas como também propondo-se para equilíbrio e prioridades do Governo perante a população.

Para melhor entendimento e delimitação do tema, discorreremos a seguir as especificidades da assistência social, sua trajetória alvo também do orçamento público.

## 2.2- A Assistência Social enquanto Política Pública

A Constituição Federal de 1988, vigente até os dias de hoje, é conhecida como Constituição Cidadã, foi fundamental para o reconhecimento dos direitos civis e sociais por parte do Estado, uma vez que foi promulgada logo após o fim do regime militar no Brasil durante a Ditadura. Ademais, possui em sua conjuntura princípios fundamentais que tem como finalidade a construção de um Estado democrático de direito, e apresenta como fundamentos em seu Art. 1º: “I – soberania; II – cidadania; III – dignidade da pessoa humana; IV – valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – pluralismo político” (BRASIL, 1988).

Além disso, é possível destacar algumas determinações principais, tais como: sistema presidencialista de governo, nacionalismo econômico, direito ao voto para analfabetos e menores de 16 e 18 anos de idade, ampla garantia de direitos fundamentais, bem como a Assistência Social sendo integrante do Tripé da Seguridade Social.

Esse reconhecimento inicia uma nova fase significativa na configuração da Proteção Social. No que tange a Assistência Social, esta foi consolidada como direito e Política Pública, em seu Art. 203 amplia que “será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988) e fundamenta-se pelos objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar, que as palavras “carentes”, “pessoas portadoras de deficiência” e “idoso” supracitados, atualmente, se encontram em desuso, sendo substituídas sequencialmente pelas expressões “em situação de vulnerabilidade e risco”, “pessoas com deficiência” e “pessoa idosa”. Demais, no Art. 204, se discorre sobre as diretrizes das ações governamentais que serão realizadas com orçamento da Seguridade Social (uma vez previstas no Art. 194), e devem ser seguidas com base:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Posteriormente, após cinco anos da promulgação da Constituição, tem-se através da Lei nº 8.742, de 7 dezembro de 1993, a LOAS que alinha a organização da Assistência Social e direciona outras providências, como leis, objetivos e critérios, a fim de prover os mínimos sociais.

É somente após uma década da LOAS, que se constituiu a PNAS em junho de 2004, engendrando de forma incorporada às políticas setoriais. Podendo assim, suscitar o enfrentamento às fragilidades sociais, salvaguardando a inclusão e a equidade, no âmago da família, garantindo a convivência familiar e comunitária. Conforme Sposati apresenta:

Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um processo constituinte ainda inconcluso, mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/eqüidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana (SPOSATI, 2007, p. 440).

Não obstante, é instituído em 2005, o SUAS, como um sistema descentralizado, não-contributivo e participativo, organizando a Política de Assistência Social em dois principais eixos: PSB e PSE. Contudo, temos um pequeno vislumbre do processo da implementação da Assistência Social enquanto direito, podendo se destacar os longos anos que se perduraram nesse processo, em que há de notabilizar-se grandes conquistas de direitos e marcos históricos, que ainda não se esgotaram e exigem uma continuidade.

A transição da assistência social para o âmbito da política pública exige que ela supere sua identificação sob a categoria de programa social deste ou daquele governo para desenvolver um sistema de proteção social contínuo, ainda que cada governo possa complementar, ou potenciar, uma ou outra dimensão desse sistema com um programa social governamental com a marca específica de um período de governo. Por consequência, é preciso distinguir o que é assistência

social como ação contínua resultante de uma política do alcance de um programa social, ou mesmo de uma ação eventual e circunstancial de um governo (SPOSATI, 2007, p. 447).

Compreender a assistência social como Política Pública no reconhecimento das disposições constitucionais é destacar a relevância que a mesma assume diante dos instrumentos que definem e garantem os direitos à assistência social no processo de promoção humana, valorização e visibilidade as situações de condições de vulnerabilidade social na extensão da proteção social.

Na efetivação, revelam-se os territórios de abrangência, caracterização dos municípios, seu modelo e forma de organização diante dos serviços ofertados no propósito na articulação com as demais políticas setoriais considerado as realidades e demandas locais.

### 2.3- Os Territórios dentro da Assistência Social

Por finalidade e concordância com a Constituição Federal e LOAS, a Política Pública de Assistência Social:

Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2005, p.33).

Sob este entendimento, ela se objetiva em:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;

Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.

Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005, p. 33).

Nesse conjunto, se subdivide em categorias de proteção: PSB e PSE em dois níveis de complexidade: média e alta. Por sua vez, a PSB, integra o conjunto de serviços, programas e projetos a fim de prevenir ocorrências de vulnerabilidade e risco social, desenvolvendo suas potencialidades por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Sendo conferido ao CRAS, unidade pública municipal de abrangência territorial em localidades de alto índice de vulnerabilidade social, atender à PSB, tendo como principal serviço ofertado o PAIF.

Por conseguinte, a PSE organiza-se mediante os serviços, projetos e programas especializados de caráter continuado em contexto de vivências de famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados ou ameaçados. Na média complexidade, as unidades de referências são: CREAS, a unidade pública e estatal de abrangência municipal ou regional.

Encontram-se os serviços: PAEFI e outros serviços como: SEAS, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC, Serviço de Proteção Social Especial a Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Na alta complexidade, temos a proteção integral de indivíduos e famílias em que houve vínculos rompidos fragilizados e/ou afastados temporariamente do núcleo de origem. Há os serviços de acolhimento institucional, nas seguintes modalidades: Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

O artigo 11º da LOAS estabelece que:

As três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações (BRASIL, 1993).

Tocante ao Porte dos Municípios a PNAS, 2004, afirma que:

[...] a Política Nacional de Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE10, com maior grau de desagregação territorial quanto maior a taxa de densidade populacional, isto é, quanto maior concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região (BRASIL, 2004, p. 45).

Pode-se considerar: “A classificação por porte auxilia o SUAS a identificar as ações de proteção básica e/ou especial de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas levando-se em conta a realidade local”. (PAINEL SOCIAL, 2014, p.1).



Ainda compreende que:

Como forma de caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte utilizada pelo IBGE, agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles:

- Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e federal.
- Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos pequeno porte 1 especialmente no que se refere à concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantêm-se as mesmas dos municípios pequenos 1.
- Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. A oferta de empregos formais, portanto, aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha à dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.
- Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).
- Metrópoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado (BRASIL, 2004, p. 46).

- Pisos da Assistência Social

O piso é uma forma de organização dos serviços ofertados a determinado público-alvo. O valor que será repassado aos estados e municípios é calculado a partir de critérios para a oferta dos serviços. Com base nesses critérios, os pisos são calculados e os municípios recebem recursos para executar os respectivos serviços. Os serviços são agregados aos seguintes pisos: (BRASIL<sup>1</sup>, 2019).

PROTEÇÃO SOCIAL	PISO	SERVIÇO
Básica	Básico fixo (PBF)	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
	Variável (PBV)	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
		Equipes Volantes
		Manutenção de Lanchas da Assistência Social
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (PAEFI)
		Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC)
		Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
		Serviço Especializado em Abordagem Social
		Serviço de Proteção Social Especial em Centro-Dia de Referência para pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-dos-suas/financiamento-1/pisos-da-assistencia-social>

	Transição de Média Complexidade	Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias
	Variável de Média Complexidade	Serviço Socioeducativo Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI)
Alta Complexidade	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC I)	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
		Serviço de Acolhimento ao Público Geral
	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II)	Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua
		Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência e em situação de dependência
Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC)	Serviço de Proteção Social Especial em situações de calamidades públicas e emergências	
Programas	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas)	Pessoas economicamente ativas que necessitam de mediação do acesso ao mundo do trabalho
	Capacitação dos Trabalhadores do SUAS (CapacitaSUAS)	Trabalhadores do SUAS

Fonte: Ministério da Cidadania, 2019.

À vista disso, é primordial considerar a perspectiva dos territórios e municípios como estratégia da identificação, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas na execução e ofertas dos serviços.

Os fundos da assistência social concretizam meios para se fazer: “uma gestão transparente e racionalizadora de recursos” (REIS, 2022). A seguir apresentaremos como devem ser efetuados os repasses de seus recursos.

#### 2.4- Fundos: Federal, Estadual e Municipal

Na NOB-SUAS, são difundidos os Fundos da Assistência Social como peça da gestão orçamentária e financeira da União, do Estado e do Município. Dessa maneira, ela é caracterizada como despesa pública com a seguridade social, sendo orientada e controlada pelo CNAS.

O FNAS, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, possui o seguinte objetivo: “proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social” (art. 1º, Decreto nº1605/95).

De acordo com a PNAS acerca do financiamento, constata que:

O financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 2004, p. 49)

Além disso, o FEAS, foi criado em 1996, pela Lei nº 11.362, com o objetivo de destinar recursos para os fundos municipais, tendo como modelo de gestão direcionado pelo SUAS, e devendo financiar a PSB, a PSE, a gestão do SUAS, o PBF e o CadÚnico.

Ademais, o Município é responsável por efetuar suas despesas com seus próprios recursos em conjunto com os repasses da União e do Estado. Vale ressaltar que, a União só realiza esse repasse caso o município possua um Conselho com participação popular e um fundo com um plano de assistência social, ou seja, não somente recebe o dinheiro, como também trabalha em conjunto com a União e o Estado.

FNAS foi instituído pela Lei nº 8.742 de 1993, para que fosse possível custear o BPC, apoiando os serviços e programas da política de assistência social. Cabe ao gestor, prestar contas ao Ministério anualmente e aos conselhos de assistência social, no período que é estabelecido pelas leis e decretos em cada esfera de governo.

Desta forma, faz-se necessário que os Municípios estejam em conformidade com os requisitos apresentados pelo FEAS, a fim de garantir o repasse de recurso e efetivar as ações da Política Pública de Assistência Social.

As Comissões Intergestora competem o processo de gestão do SUAS, sendo dívidas de acordo com a instância de pactuação em Bipartite e Tripartite, pactuando os critérios de transferência de

recursos, inferindo diretamente no FNAS, uma vez que o mesmo é responsável pela gestão do orçamento.

## 2.5. Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e Comissão Intergestora Tripartite (CIT)

A NOB/SUAS 2012, em seu Artigo. 8º inciso 2º, aponta que para gestão da mesma:

§2º O SUAS comporta quatro tipos de Gestão:

I - da União;

II – dos Estados;

III – do Distrito Federal;

IV - dos Municípios (BRASIL, 2012. p. 19).

O Art. 128 ainda acrescenta que:

As instâncias de negociação e pactuação entre gestores quanto aos aspectos operacionais do SUAS são: I - Comissão Intergestores Tripartite - CIT, no âmbito nacional; II - Comissão Intergestores Bipartite - CIB, no âmbito estadual (BRASIL, 2012, p. 51 e 52).

A CIB constitui-se em duas esferas de operacionalização: municipais e estaduais. Na NOB-SUAS no Art. 136, afirma e a define:

A CIB constitui-se como espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS (BRASIL, 2012, p. 54).

E no Art. 137. Compete dezoito atribuições à CIB:

I - pactuar a organização do Sistema Estadual de Assistência Social proposto pelo órgão gestor estadual, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta da proteção social básica e especial no âmbito do SUAS na sua esfera de governo; II - estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS; III - pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação complementar à legislação vigente, nos aspectos comuns às duas esferas de governo; IV - pactuar medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional; V - pactuar a estruturação e a organização da oferta de serviços de caráter regional; VI - pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais aos municípios; VII - pactuar o plano estadual de capacitação; VIII – estabelecer acordos relacionados aos serviços, programas, projetos e benefícios a serem implantados pelo Estado e pelos Municípios enquanto rede de proteção social integrante do SUAS no Estado; IX - pactuar planos de providência e planos de apoio aos municípios; X - pactuar prioridades e metas estaduais de aprimoramento do SUAS; XI - pactuar estratégias e procedimentos de interlocução

permanente com a CIT e as demais CIBs para aperfeiçoamento do processo de descentralização, implantação e implementação do SUAS; XII - observar em suas pactuações as orientações emanadas pela CIT; XIII - pactuar seu regimento interno e as estratégias para sua divulgação; XIV - publicar as pactuações no Diário Oficial estadual; XV - enviar cópia das publicações das pactuações à Secretaria Técnica da CIT; XVI - publicar e publicizar as suas pactuações; XVII - informar ao Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS sobre suas pactuações;

XVIII - encaminhar ao Conselho Estadual de Assistência Social os assuntos de sua competência para deliberação (BRASIL, 2012, p. 54 e 55).

#### Tocante à sua constituição representativa da CIB:

[...] representatividade do Estado e dos municípios, levando em conta o porte dos municípios e sua distribuição regional, com a seguinte composição: I - 06 (seis) representantes do Estado e seus respectivos suplentes, indicados pelo gestor estadual da política de assistência social; II - 06 (seis) representantes dos Municípios e seus respectivos suplentes, indicados pelo COEGEMAS, observando a representação regional e o porte dos municípios, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Assistência Social - PNAS, sendo: a) 02 (dois) representantes de municípios de pequeno porte I; b) 01 (um) representante de municípios de pequeno porte II; c) 01 (um) representante de municípios de médio porte; d) 01 (um) representante de municípios de grande porte; e e) 01 (um) representante da capital do Estado. §2º Os representantes titulares e suplentes deverão ser de regiões diferentes, de forma a contemplar as diversas regiões do Estado, e observar a rotatividade, quando da substituição das representações dos municípios (BRASIL, 2012, p. 54).

Por sua vez a CIT, refere-se a três níveis de gestão: federal, municipal e estadual (âmbito nacional).

Art. 134. A CIT é um espaço de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, para viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS (BRASIL, 2012, p. 54).

#### São conferidas onze responsabilidades aos representantes da CIT:

I - pactuar estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do SUAS; II - estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que compõem o SUAS; III - pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; IV - pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; V - pactuar planos de providência e planos de apoio aos Estados e ao Distrito Federal; VI - pactuar prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS, de prevenção e enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades sociais e dos riscos sociais; VII - pactuar estratégias e procedimentos de contato permanente e assessoramento técnico às CIBs e gestores de assistência social; VIII - pactuar seu regimento

interno e as estratégias para sua divulgação; IX publicar e publicizar suas pactuações; X - informar ao CNAS sobre suas pactuações; XI - encaminhar ao CNAS os assuntos que forem de sua competência para deliberação; XII - pactuar as orientações para estruturação e funcionamento das CIBs; XIII - pactuar os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades de financiamento e execução (BRASIL, 2012, p. 53).

É integrada pelos entes da: União, ao qual é representada pelo Órgão Gestor Federal da política de assistência social, Estados e Distrito Federal, pelo FONSEAS e Municípios, através do CONGEMAS.

Diante do exposto, verifica-se a importância da presença das CIBs e CITs, para uma melhor gestão do SUAS, com vistas a intervenções organizadas do sistema com estratégias certas para implementação e operacionalização da oferta de serviços e benefícios nas quatro gestões existentes.

Desse modo, o assistente social caracteriza-se como um profissional capaz de atuar em diversos espaços sócio-ocupacionais devido sua eficiência no conhecimento de diversas técnicas profissionais, contemplando experiências de avaliação, monitoramento, pesquisa, elaboração e gestão das políticas públicas, sempre priorizando os princípios do Código de Ética profissional.

## 2.6. Articulação da/do Assistente Social na Proteção Social

O profissional de Serviço Social tem a possibilidade de trabalhar em diversos espaços onde se manifestam as múltiplas expressões da questão social, dessa maneira se faz necessário a pesquisa e a intervenção em diversas áreas para além da política de assistência social, na qual uma/a profissional qualificada/o tem que ter atribuições na elaboração, execução e avaliação da política pública. Para além disso, o Serviço Social acompanha o andamento da sociedade, e conforme Raichelis afirma esse acompanhamento traz novas formas de trabalho para a área

Trata-se de transformações contemporâneas que moldam e redefinem competências e atribuições profissionais em função dos novos modelos e formatos que assumem os programas e serviços sociais. Esta dinâmica institucional desencadeia novas requisições ao trabalho social no âmbito das políticas sociais, mas também novas possibilidades de atuação, impulsionadas pelos Programas de Transferência de Renda (PTR), com grande destaque ao Programa Bolsa Família (PBF), que passam a ser intensificados nessa conjuntura, assumindo centralidade nas políticas públicas e requerendo o desempenho de novas tarefas e atribuições profissionais, que precisam ser redefinidas e requalificadas pelos trabalhadores, rompendo com a perspectiva de “gestão do não trabalho (RAICHELIS, 2013, p. 625).

Um dos espaços onde a/o profissional pode atuar é na proteção social, como já citada anteriormente, ela é dividida em PSB e PSE. Dentro da PSB, se desenvolve o SCFV que é oferecido dentro do CRAS tendo o caráter preventivo e protetivo. Já na PSE, é elaborado o PAEFI, sendo ofertado dentro

do CREAS, que além de ser preventivo e protetivo, também foca na restauração, preservação da integridade e dos vínculos afetivos.

Nessas duas instancias, é indispensável o papel do/a assistente social, e deve se basear no Código de Ética da profissão que norteia seus direitos e deveres, como está previsto em seu artigo 2º e 3º:

Art. 2º - Constituem direitos do/a assistente social:

- a) garantia e defesa de suas atribuições e prerrogativas, estabelecidas na Lei de Regulamentação da Profissão e dos princípios firmados neste Código;
- b) livre exercício das atividades inerentes à profissão;
- c) participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais;
- d) inviolabilidade do local de trabalho e respectivos arquivos e documentação, garantindo o sigilo profissional;
- e) desagravo público por ofensa que atinja a sua honra profissional;
- f) aprimoramento profissional de forma contínua, colocando-o a serviço dos princípios deste Código;
- g) pronunciamento em matéria de sua especialidade, sobretudo quando se tratar de assuntos de interesse da população;
- h) ampla autonomia no exercício da profissão, não sendo obrigado a prestar serviços profissionais incompatíveis com as suas atribuições, cargos ou funções;
- i) liberdade na realização de seus estudos e pesquisas, resguardados os direitos de participação de indivíduos ou grupos envolvidos em seus trabalhos.

Art. 3º - São deveres do/a assistente social: a) desempenhar suas atividades profissionais, com eficiência e responsabilidade, observando a Legislação em vigor; b) utilizar seu número de registro no Conselho Regional no exercício da profissão; c) abster-se, no exercício da profissão, de práticas que caracterizem a censura, o cerceamento da liberdade, o policiamento dos comportamentos, denunciando sua ocorrência aos órgãos competentes; d) participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades (BRASIL, 1993).

Não obstante, o profissional também desenvolve práticas de monitoramento e avaliação, com o intuito de analisar se determinadas atividades tem o resultado e o objetivo conforme foi planejado. Essa característica colabora para que seja possível executar uma política pública de qualidade para os usuários e compreender quais são os desafios e possibilidades.

Sendo assim, para que haja monitoramento e a execução da política é necessário que haja orçamento, pois é uma obviedade que a forma como se faz o orçamento dita como será feita a política de assistência social, isto é, a economia se faz fundamental dentro da atuação do/a assistente social, ainda que não seja a sua área de atuação principal.

Na sociedade capitalista e neoliberal, a questão orçamentária é vista como algo burocrático e de difícil compreensão, e para a burguesia é confortável que seja dessa maneira, pois é muito mais custoso



criticar o inexplorado, tentar tirar o orçamento da perspectiva do Serviço Social é fazer isso, conseqüentemente, é preciso ter um olhar diligente para esse objeto.

Faz-se então necessário uma análise crítica da trajetória histórica dos modelos de gestão dos governos de 2002 a 2022, com foco no orçamento destinado a Política Pública de Assistência Social, tal como a forma como os governadores lidaram com as múltiplas expressões da questão social durante seus mandatos.

### **3. RESULTADOS: CORTES ORÇAMENTÁRIOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

#### **3.1. Metodologia**

Buscou-se responder as inquietações das pesquisadoras considerando os problemas: a) Como os cortes orçamentários afetam a política pública de assistência social? b) quais os agravamentos sociais e econômicos que as ações do governo Bolsonaro geram na população usuária da política pública de assistência social? c) Há quem, ou o que, está sendo destinado o orçamento que é retirado da política de assistência social.

Diante de tais inquietações problematizadas as pesquisadoras levantaram as seguintes hipóteses: a) O SUAS, responsável por garantir a Proteção Social à população brasileira junto a LOAS que regulamenta a política pública de assistência social, teve cortado de seu orçamento mais de 70% dos repasses de 2019 a 2021, acarretando uma sobrecarga nos estados e municípios, e conseqüentemente agravando ainda mais a situação social e econômica dos usuários dos serviços sociais (SCHIAFFARINO, 2022); b) O Brasil é um país Neoliberal, portanto prioriza o privado em detrimento do público, e os mínimos sociais a população, sendo assim o Governo Bolsonaro, adepto ao sistema, em sua gestão demonstrou diversas políticas públicas, com foco a política pública de assistência social, propiciando um processo de diminuição da Proteção Social para com os usuários, acarretando situações de vulnerabilidade social e econômica (HESSEL, 2022); c) O orçamento e os recursos cortados da política pública de assistência social estão sendo destinados a campanha eleitoral, ou seja, ao fundo eleitoral, que em Janeiro de 2022 acumulou cerca de R\$ 4,9 bilhões aprovados pelo Legislativo (JASPER, 2022).

Percorreu-se um caminho para os seguintes objetivos: a) Identificar os impactos provocados à população usuária a partir dos cortes orçamentários da política pública de assistência social; b) Analisar as ações do governo Bolsonaro, no âmbito da política pública de assistência social, com foco nos desafios enfrentados pelos usuários e profissionais de Serviço Social; c) Detectar o destino do orçamento cortado da política pública de assistência social no Brasil.

Além disso, os objetivos da pesquisa foram explicativos e exploratórios. Tendo uma abordagem quali-quantitativa, com procedimento de abordagem bibliográfico em uma lógica de busca de levantamento de dados com método dialético crítico de Marx e dados governamentais das três esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal), utilizou-se de acesso a autores e pesquisadores da área de orçamento público com foco na política pública de assistência social.

### 3.2. A proteção social durante o governo Lula (2002-2010)

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil em outubro de 2002, representando o PT, iniciando uma nova era no país, pois o presidente tinha grande apoio pela sua origem nordestina e por toda sua trajetória no movimento sindical, lutando contra as injustiças sociais. Sendo assim, havia uma grande expectativa com relação ao seu governo, não somente pelos militantes dos movimentos sociais, mas também por parte da classe média.

Anteriormente, na ditadura militar, havia sido construída uma visão de proteção social clientelista e excludente que não atendia a todos que necessitavam. Em 1988 com a instituição da nova Constituição Federal, esse olhar se transforma a partir da perspectiva da universalização do acesso aos direitos básicos e fundamentais como à saúde, à educação básica e a materialização do tripé da seguridade social.

Este governo trouxe uma certa receptividade com relação as discussões no campo da proteção social, agregando o acúmulo profissional da categoria de serviço social, especialmente das pesquisadoras do Serviço Social da PUC-SP, aprofundando os debates e pesquisas com relação a concepção da política de assistência social e novos caminhos a se percorrerem.

Assim, Aldaíza Sposati<sup>2</sup> deixa algumas recomendações para o Lula:

#### 1ª recomendação

Erguer os pilares sustentadores da política pública de assistência social, (...) - o primeiro pilar é formado pelo paradigma da relação de parceria, não podem existir tijolos separados ONG a ONG, entidade a entidade. (...) É preciso instaurar a relação de rede/sistema (...).

-o segundo pilar é o sistema único de cobertura, descentralizado, territorializado, com porta de entrada única para todos os usuários, e não para cada entidade. É preciso definir quem entra e quem sai e como sai, isto é, com quais aquisições e direitos garantidos.

-o terceiro pilar é o de serviços permanentes e continuados, acabando com nomes fantasias. É preciso nomenclatura padrão que atravesse governos, é preciso hierarquia de serviços entre proteção social básica e especial que garanta seguranças de cobertura.

-o quarto pilar é o do pacto federativo da assistência social que opere por um fluxo ascendente onde a gestão nacional opere sob o caráter democrático e reconheça as forças locais que possui.

2ª recomendação dar caráter substantivo a assistência social.

(...) Ela não é elixir de pobre. Ela é proteção social básica e especial; ela tem especificidade que a distingue, o que não a aparta das necessárias relações com as demais políticas sociais e econômicas. Assistência social é ato de direito e não ato de vontade ou liberdade. (...)

3ª recomendação estabelecer para o usuário o poder de ter direitos:

Construir paredes e tetos nessa casa, definir seu espaço próprio, exige materializar que direitos são esses da assistência social.

(...) Considero que podemos caracterizar dois grupos de direitos sob a assistência social:

<sup>2</sup> Assistente social, professora, doutora em Serviço Social, pesquisadora e ativista social.

a) o direito à subsistência: que supõe satisfazer necessidades básicas, que na sociedade brasileira, tem sido pensado e operado fora da assistência social, (...)52;

b) o direito à proteção social básica e especial para prover apoios para a autonomia em situações de risco, vulnerabilidades, vitimizações como aquisições específicas da gestão da assistência social como política de direitos.

4ª recomendação romper o caráter inconcluso da aplicação da Constituição brasileira quanto aos direitos sociais. (...)

5ª recomendação romper com o vínculo entre a assistência social e a noção residual de pobreza que não alcança a cidadania; é preciso adotar por base as noções: de necessidades, de risco, de vulnerabilidade social demandatárias de garantias às seguranças de proteção social.

A força da assistência social não vem tão só da sua macro organização, mas, [sic] sobretudo da sua micro organização e isto em três sentidos: - a força do Estado local, as Prefeituras, o comando único da assistência social municipal, os conselhos municipais e os fundos municipais. Temos uma estrutura capilar organizada que não tem recebido a importância que merece (SPOSATI, 2005, p. 77-82).

Para além disso, Lula trouxe em sua proposta política a erradicação da fome e da pobreza. Ao assumir como Presidente da República do Brasil seu pronunciamento assegurou:

Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivos de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero.

Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana.”<sup>3</sup>

Dois programas são criados: Fome Zero e PBF, ambos sofreram críticas, o primeiro por ter uma visão rasa da fome e assistencialista, colocando-a como apenas a ausência de alimentos, quando ela é mais complexa, o segundo, sofreu críticas por não ter sido oriundo do partido e por ser transferência de renda. Ainda assim, em 2004 o PBF é regulamentado pelo decreto nº 5.209, que continha as seguintes finalidades e objetivos.

Art. 3o O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001.

§ 1o Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto no 4.102, de 24 de janeiro de 2002. § 2o Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2o deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relembre-os-discursos-de-lula-nas-posses-de-2003-e-2007/>. Acesso em: 04 de out de 2022.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

Já o programa Fome Zero, nasce com a proposta do governo de combater a insegurança alimentar e as suas causas, envolvendo todas as esferas de governo e todos os ministérios, logo, em 2003 é lançado o slogan do programa como: “O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome”. Adiante, no mesmo ano, por meio do decreto nº 4.675 é regulamentado o PNAA, onde seria implementado o Cartão Alimentação.

Art. 1º O Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação" visa garantir, a pessoas em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie.

§ 1º Considera-se situação de insegurança alimentar a falta de acesso à alimentação digna, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para a nutrição e a manutenção da saúde da pessoa humana.

§ 2º O "Cartão Alimentação" poderá ser implementado em cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o disposto neste regulamento.

§ 3º A responsabilidade pela formulação, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das ações inerentes ao "Cartão Alimentação" será do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a implementação dessas ações se dará em articulação com os entes federativos envolvidos, nos termos do art. 10 deste Decreto.

Art. 2º O Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome definirá a forma de concessão do benefício, se em dinheiro ou em alimentos em espécie.

Parágrafo único. A concessão do benefício em alimentos em espécie atenderá situações específicas das populações beneficiárias, tais como:

- I - Questões culturais e hábitos alimentares; II - ocorrência de calamidades naturais e outras situações emergenciais; III - inexistência ou insuficiência de infra-estrutura varejista de distribuição de alimentos (BRASIL, 2003).

Criou também o Ministério da Assistência Social e Promoção Social renomeado para MAS assumido por Benedita da Silva. Esse Ministério teria como responsabilidade a Política de Assistência Social e as atribuições destinadas ao órgão gestor federal como: coordenar, normatizar, acompanhar e avaliar a execução. Ademais seus programas e projetos.

No mesmo ano ocorreu em dezembro de 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social o que culminou em pautas importantes advindas desse a década de 90. Recomendou-se então que fosse implementado o SUAS, objetivando a materialização dessa política descrita na LOAS.

Pouco tempo, já em 2004, foi aprovado pelo CNAS a PNAS, com o intuito de executar o direito à assistência social. Para isso, em julho de 2005, foi publicada a NOB, construindo as bases para a implantação do SUAS um dos maiores e significativos avanços no país. Essa conjuntura foi o pontapé inicial para implantação das estruturas estatais (CRAS e CREAS) e implementação dos serviços socioassistenciais, tipificados e uniformizados em 2009, conforme aponta a tabela abaixo.

**4. Tabela 1- Evolução dos equipamentos socioassistenciais do SUAS – CRAS e CREAS (2005-2017)**

Ano	Qtde_Cras	Qtde_Creas	Qtde_Total
2005	1.978	314	2.292
2007	4.049	nd	Nd
2008	5.142	982	6.124
2009	5.812	1.200	7.012
2010	6.801	1.590	8.391
2011	7.475	2.109	9.584
2012	7.725	2.167	9.892
2013	7.883	2.249	10.132
2014	8.088	2.372	10.460
2015	8.155	2.435	10.590
2016	8.240	2.571	10.761
2017	8.292	2.577	10.869
Período	Fonte: Censo Sua e Creas e Jaaccoud (2012). OBS.: nd – não disponível	Creas (%)	Total (%)
Triênio 2005-2008	160	213	167
Triênio 2008-2011	45	115	56
Triênio 2011-2014	8	12	9
Triênio 2014-2017	3	9	4
Período 2005-2017	319	721	374

**5. Evolução dos equipamentos socioassistenciais do Suas – Cras e Creas (2005-2017)**

Fonte: Ministério da Cidadania, Financiamento da Assistência Social no Brasil: Nota Técnica de Monitoramento (2019). Disponível

em:[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Suas\\_Financiamento\\_V.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Financiamento_V.pdf).  
Acesso em: 12 mar. 2023.

A tabela demonstrada busca trazer os números de CRAS e CREAS entre 2005 e 2017, alcançando o maior número total em 2017.

Esse modelo de gestão descentralizado começou a ser implementado e no ano de 2005 finalmente se concretizou o SUAS, trazendo a garantia da proteção social, onde ela seria dividida em básica e especial, entretanto, nesse momento ela não é inserida na LOAS, isso só ocorrerá em 2011 com a Lei nº 12.435.

Como Lula estava em seu segundo mandato consecutivo, na próxima eleição ele não poderia se candidatar, dessa forma, indicou para representar seu partido a Dilma Rousseff, que já havia participado do seu governo assumindo o MME, além de ter sido uma grande companheira em sua luta política.

### **3.3. A proteção social no governo Dilma Rousseff**

Com posse em 1º de janeiro de 2011, Dilma Vana Rousseff foi a primeira mulher presidenta eleita no Brasil com mais de 47 milhões de votos e com forte apoio popular. Sua jornada foi marcada pelo grande histórico de atividade política e oposição ao regime militar durante sua adolescência e vida. Nesse cenário, integrou organizações marxistas de esquerda como o Colina e a VAR-Palmares. Ela esteve presa por dois anos, entre 1970 e 1972, em São Paulo acusada de agir contra a ditadura e torturada devido à repressão.

Graduou-se em economia pela UFGRS, ocupou e atuou em secretarias em Porto Alegre e Rio Grande do Sul, como também fundou o PDT) ao lado de Leonel Brizola na década de 1980. Filiada ao PT tornou-se ministra do MME (2003-2005), e depois ministra da Casa Civil (2005-2010), ao qual se elegeu ao cargo de presidenta obtendo vitória.

Durante seu governo, deu continuidade às políticas sociais já mantidas pelo seu antecessor Luiz Inácio Lula da Silva do PT, como: PBF, MCMV, ProUni e Programa Luz para Todos.

Vale ressaltar durante seu governo, perdurou um modelo econômico denominado: nova matriz econômica, que tem como principais características a intervenção do governo na economia assim como o aumento dos gastos públicos em investimentos. As gestões de Lula e Dilma apresentaram avanços no campo social, mantendo a política neoliberal.

Apresentou um documento com 13 compromissos programáticos que lhe deram diretrizes para sua gestão acentuando que os mesmos “fundam a governabilidade” com objetivo de: fortalecer a democracia política e econômica, expandir o emprego e renda, projeto nacional de desenvolvimento sustentável e transformação produtiva, defesa do meio ambiente, erradicar a pobreza absoluta, atenção especial aos

trabalhadores, garantir educação para a igualdade social, transformar o Brasil em potência científica e tecnologia, garantir a qualidade do SUS, prover habitação e vida digna aos brasileiros, valorizar a cultura nacional, combater o crime organizado e por fim, a defesa à soberania nacional.

Ivanete Boschetti (2013, p. 356) destacou as principais estratégias da Dilma: Ênfase generalizada no aumento do consumo, substancialmente por meio de políticas de transferência de renda [...] e aponta um horizonte de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, em detrimento do investimento em políticas sociais universais.

No início do seu mandato, lançou um dos principais programas de maior expressão o: PBSM com propósito de articulação de políticas públicas a combater a desigualdade social e superação de extrema pobreza, dividido em três eixos:

Um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza, com centralidade para o PBF; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (BRASIL, 2011, p.11).

Em outubro do mesmo ano, instituiu o Pronatec, na oferta de educação profissional e tecnológica na ampliação e democratização com ênfase na formação qualificada destinados a estudantes de rede pública, trabalhadores beneficiários de programas de transferência de renda. Outro programa de grande relevância foi lançado em 2013, intitulado “Mais Médicos”, cuja meta era a contratação de médicos estrangeiros a fim de suprir a carência desses profissionais nos municípios do interior e nas periferias das grandes cidades do Brasil.

Ao ser reeleita, assumiu em 2015 e permaneceu até o início de 2016, quando sofreu o processo de impeachment, sendo acusada de ter cometido crime de responsabilidades fiscais, como também de “maquiar” as contas públicas e o desrespeito às leis orçamentárias, dessa forma, foi afastada da presidência da República. Nesse processo, um dos maiores apoiadores do seu afastamento era o seu próprio vice-presidente Michel Temer, que articulou e fomentou a oposição, pois com a perda do cargo ele quem assumiria, e dessa forma se concretizou, ela foi afastada e a partir de 2016 Temer foi nomeado.

#### 3.4. A proteção social no governo Michel Temer

Em 2016, Michel Temer foi conduzido de vice-presidente à presidente do país, após a presidenta Dilma Rousseff sofrer o processo de impeachment e ser afastada do cargo, dando início a um conturbado mandato permeado de polêmicas, de 2016 até 2018, onde teve a pior avaliação de popularidade ao final do governo, segundo o Ibope, em que 4% avaliavam como positivo e 79% como negativo. Essa alta rejeição se deu por meio das implementações de medidas provisórias, que marcou o início da (des)proteção social.

No primórdio da sua posse, publicou uma medida provisória que tinha como objetivo uma reforma no ensino médio, tendo como principal meta acrescentar a carga horária das escolas, para torná-las integrais, pois nessa perspectiva manteria o aluno na escola e evitaria a evasão escolar. Essa proposta deu início as polêmicas de seu governo, pois muitos criticavam a escola integral e apontava que não solucionava os problemas de evasão.

Adiante, propôs um limite de gastos do governo federal pelas próximas duas décadas, contando a partir de 2017, com o intuito de controlar o crescimento dos gastos públicos, ou seja, o governo federal não poderia criar um orçamento maior do que o ano anterior, salvo em casos de correção de valores conforme a inflação, fazendo com que os gastos do governo não tenham um crescimento real. Essa proposta se tornou a PEC 241 - Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, foi aprovada e implementada a partir de 2017, podendo ser revisada somente após 10 anos.

A princípio, essa PEC foi concretizada com o pretexto de controlar a dívida pública do país, onde a austeridade traria a longo prazo efeitos positivos para a economia. Entretanto, os opositores a denominaram como “PEC da Morte” por entenderem que essa medida é prejudicial para as classes subalternas, pois são as que mais precisam de políticas públicas.

Objeto da PEC 241/16, reflete a própria atuação do Estado no campo social, pode-se concluir que o congelamento real dessas despesas por 20 anos representa uma desresponsabilização do Estado com a situação social do país, com impactos em uma progressiva – e deletéria – desvinculação entre a atuação pública no campo social e a dinâmica de desenvolvimento do país. Em outras palavras, a configuração da PEC parece ancorar-se em uma concepção de progresso que desconsidera o papel proeminente dos investimentos públicos em educação, saúde, assistência social e cultura no desenvolvimento. Desse modo, a PEC parece passar ao largo da perspectiva de despesas sociais como um investimento capaz de dinamizar a economia e seu próprio financiamento. Por fim, cabe problematizar a premissa que sustenta a adoção deste ajuste fiscal de longo prazo, com impactos significativos para a assistência social em seu período de vigência (Paiva et. al., 2016, p. 26 e 27).

Posto isso, os cortes orçamentários vão surgir sob a alegação de se cumprir e favorecer o teto de gastos, como o governo tem despesas que são obrigatórias (pagamento de aposentadorias, pensões, encargos da dívida pública etc.) e despesas que são discricionárias (determinados programas sociais, programas de incentivo etc.) cabe ao Governo decidir se vai gastar ou não. Dessa maneira, os cortes orçamentários acabam se direcionando às políticas públicas por não ser obrigatória.

Tabela 2 – Perdas estimadas para a Assistência Social caso o NRF seja implementado a partir de 2017 – 2017 a 2036

Perdas estimadas para a Assistência Social caso o NRF seja implementado a partir de 2017 – 2017 a 2036



Ano	Despesa Cenário Base (A)	Despesa Cenário NRF (B)	Perda estimada (C=B-A)	
			em R\$ milhões 2016 (C)	% (D=C/A)
2017	85.646,38	79.052,09	-6.594,29	-8%
2018	87.657,64	79.297,59	-8.360,05	-10%
2019	90.239,05	79.462,35	-10.776,70	-12%
2020	93.094,06	80.088,05	-13.006,01	-14%
2021	96.710,01	80.088,05	-16.621,95	-17%
2022	100.510,11	80.088,05	-20.422,06	-20%
2023	104.492,43	80.088,05	-24.404,38	-23%
2024	108.672,08	80.088,05	-28.584,02	-26%
2025	113.042,91	80.088,05	-32.951,85	-29%
<b>2026</b>	<b>117.617,91</b>	<b>80.088,05</b>	<b>-37.529,86</b>	<b>-32%</b>
2027	122.403,08	80.088,05	-42.315,03	-35%
2028	127.391,18	80.088,05	-47.303,12	-37%
2029	132.567,22	80.088,05	-52.479,16	-40%
2030	137.912,70	80.088,05	-57.824,65	-42%
2031	143.434,45	80.088,05	-63.346,39	-44%
2032	149.139,74	80.088,05	-69.051,69	-46%
2033	155.023,83	80.088,05	-74.935,78	-48%
2034	161.096,52	80.088,05	-81.008,46	-50%
2035	167.360,76	80.088,05	-87.272,70	-52%
<b>2036</b>	<b>173.820,55</b>	<b>80.088,05</b>	<b>-93.732,49</b>	<b>-54%</b>

**Perda acumulada em 10 anos (2017 a 2026) -199.254,17**

**Perda acumulada em 20 anos (2017 a 2036) -868.523,66**

Fonte: PAIVA, Andrea Barreto de et al. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>. Acesso em: 05 mar. 2023.

A tabela acima supõe que a Assistência Social teria grandes perdas com o NRF devido ao congelamento das verbas, assim é demonstrado pelos números os danos que causariam na execução da política.

Ainda em um cenário desfavorável, o presidente também desempenhou a reforma trabalhista em 2017, trazendo uma mudança drástica para a CLT, pela lei nº 13.467. Nessa reforma, trouxe a possibilidade de “negociação” entre funcionários e patrões, como as férias, o pagamento e a jornada de trabalho, além da regulamentação da terceirização de todos os serviços prestados por uma empresa, e, o pagamento sindical como facultativo e não mais obrigatório. Iniciando um processo de desproteção social que viria a se perdurar por mais alguns anos pelo seu sucessor Jair Bolsonaro.

### **3.5. A gestão da Política de Assistência social no governo Jair Bolsonaro**

Jair Messias Bolsonaro foi eleito em 2019 com 55% dos votos válidos (Xavier, 2018), marcando o processo de desmonte do tripé da Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social), em decorrência de sua ideologia neoliberal de privatizações e cortes orçamentários.

Seu governo foi marcado por inúmeros retrocessos nos mais variados âmbitos, como saúde, educação, cultura, economia, meio ambiente, direitos humanos, políticas sociais, turismo, mulheres, LGBTs, povos indígenas, dentre outros grupos e aspectos através de cortes nos orçamentos, privatizações de serviços anteriormente garantidos de forma gratuita, por exemplo o projeto que estabelece o marco legal do saneamento básico acarretando o processo de privatização da água e do saneamento, e o impedimento de repasse de verbas, sendo exemplificado através dos 45 milhões de dólares feito pela ONU para os estados do Maranhão e Ceará.

Os recursos foram disponibilizados pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola das Nações Unidas (Ifad), mas a Comissão de Financiamento Externo do Ministério da Economia (Cofix) não os aprovou. Esse programa da ONU atende 100 mil famílias, como as de pequenos agricultores e de comunidades indígenas e quilombolas, que deixarão de receber os recursos destinados à instalação de cisternas, por exemplo. Dos 45 milhões de dólares barrados pelo Cofix, 25 milhões iriam para o estado do Ceará e os outros 20 milhões para o estado do Maranhão (Escola Nacional de Formação, 2021).<sup>4</sup>

Bolsonaro, de acordo com a Escola Nacional de Formação (2021), na área das políticas sociais, realizou amplos cortes orçamentários e foi responsável por regredir programas sociais anteriormente estabelecidos, como o PBF, que sofreu estagnação dos recursos, não consideração da inflação do país e exclusão de parte da população que recebe o benefício, uma vez que houve recurso apenas para 13,2 milhões de famílias das 13,8 milhões cadastradas aumentando a fila de espera pelo benefício (Resende e Pupo, 2020).

Outro programa social que sofreu grande desmonte durante este governo foi o MCMV, que passou por um corte de R\$ 1,9 bilhões, passando de R\$ 4,6 bilhões de investimento em 2019 para R\$ 2,7 bilhões em 2020. Ademais, outro exemplo de declínio no governo de Jair, é o Fies, de responsabilidade do MEC

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.enfpt.org.br/retrocessos-do-governo-bolsonaro/>

e amplamente desenvolvido durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, passou por uma redução de R\$ 3,6 bilhões em 2020.

Outrossim, durante a gestão do Governo Bolsonaro iniciou-se uma crise sanitária em decorrência da pandemia de Covid-19, acentuando os índices de desemprego, desigualdade social, insegurança alimentar e de renda, desproteção social e desamparo por parte do governo, uma vez que, os ideais neoliberais priorizavam apenas a economia do país.

Diante da pandemia, o presidente da república promoveu discursos irresponsáveis acerca do grau de importância das recomendações dos órgãos de saúde, como a OMS. Sendo responsável por agravar ainda mais o cenário da época, já que a população se viu obrigada a continuar trabalhando e correndo riscos à saúde.

**Tabela 3 – Orçamento pago do Fundo Nacional de Assistência Social 2016-2019**

ANO	ORÇAMENTO DO FNAS "PAGO"
2016	2,6 (bi)
2017	2,9 (bi)
2018	1,8 (bi)
2019	2,8 (bi)
2020	4,2 (bi)
2021 <sup>9</sup>	270,6 (mi)

6.

Fonte: DELGADO, Diana et al. (Des) financiamento e (des) proteção social: o abate da 'prima pobre' da Seguridade Social. *O Social em Questão*, v. 1, n. 52, p. 35-60, 2022. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/56391/56391.PDF>. Acesso em: 12 mar. 2023.

A tabela supracitada indica os orçamentos que foram pagos do FNAS de 2016 ao primeiro trimestre de 2021, sendo possível identificar a oscilação dos números, chegando ao seu menor número real em 2018.

Outro aspecto relevante de ser debatido, foi a criação do Auxílio Emergencial em 2020, em substituição ao PBF, com a iniciativa de fornecer proteção emergencial no período da crise sanitária, e econômica aos trabalhadores informais maiores de idade, MEI ou contribuintes da Previdência Social durante a pandemia de Covid-19. O Auxílio foi aprovada através da PL 1.066/2020 e concedia, inicialmente, cinco parcelas de R\$ 600,00 aos cidadãos aprovados mediante requisitos de acesso (BRASIL, 2020).

Não obstante, em 2021, o governo Bolsonaro elaborou o programa de transferência de renda denominado Auxílio Brasil que visava a substituição do então PBF, marcando mais uma vez o processo de retrocesso e desmonte da proteção social no país devido a redução do papel do Estado nas políticas públicas. O programa em questão é altamente criticado, pois caracteriza um forte processo de descaso

para com a população e aumento das expressões da questão social por preocupar-se apenas com a “superação da pobreza”, sem levar em consideração outros aspectos como a modificação estrutural da fiscalização, pautando-se em uma lógica meritocrática e assistencialista.

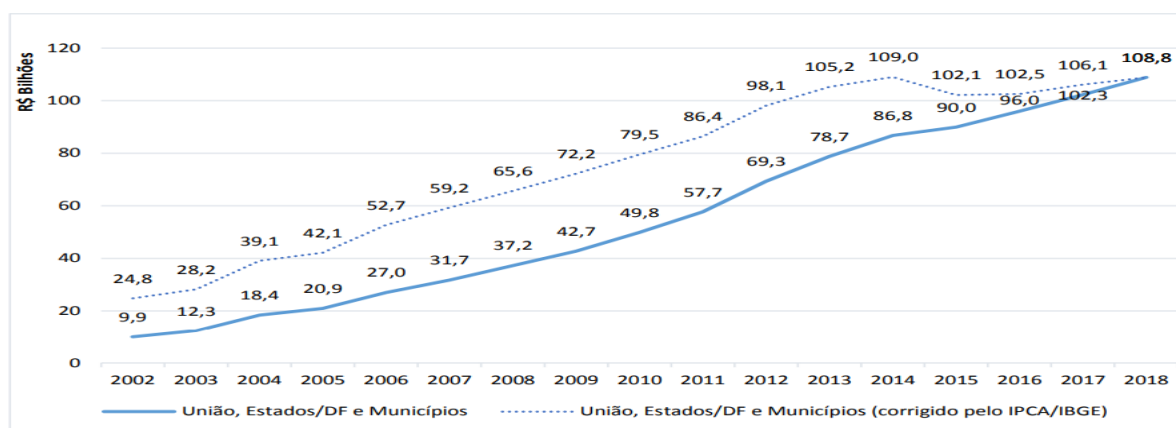
A proposta do Auxílio Brasil vai na contramão do desenho do Bolsa Família, pois diminui o sentido e a ênfase das condicionalidades em saúde e educação, ao trazer para o Programa um conjunto de mais nove benefícios diferentes – como Auxílio de inclusão rural e urbana, Bolsa iniciação científica (por 12 meses), Auxílio esportes (12 meses), Auxílio Criança/Creche, Alimenta Brasil (incentivo a agricultura familiar e que substituiu o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, outro bem sucedido programa que constitui referência internacional (Araújo et. al., 2021).

Após a análise da proteção social nos governos supracitados, iremos abordar os recursos financeiros que estiveram à disposição ao decorrer dos anos para desenvolver a política de assistência social que estarão dispostos em gráficos.

### 3.6. Números levantados acerca dos governos entre 2002 e 2020.

A fim de dar continuidade aos números relacionados a Assistência Social durante os governos supracitados, realizamos um compilado de tabelas e gráficos para melhor direcionar as reflexões e críticas.

#### Gráfico 1 - Despesas totais com a Assistência Social nas três esferas da federação (2002-2018)

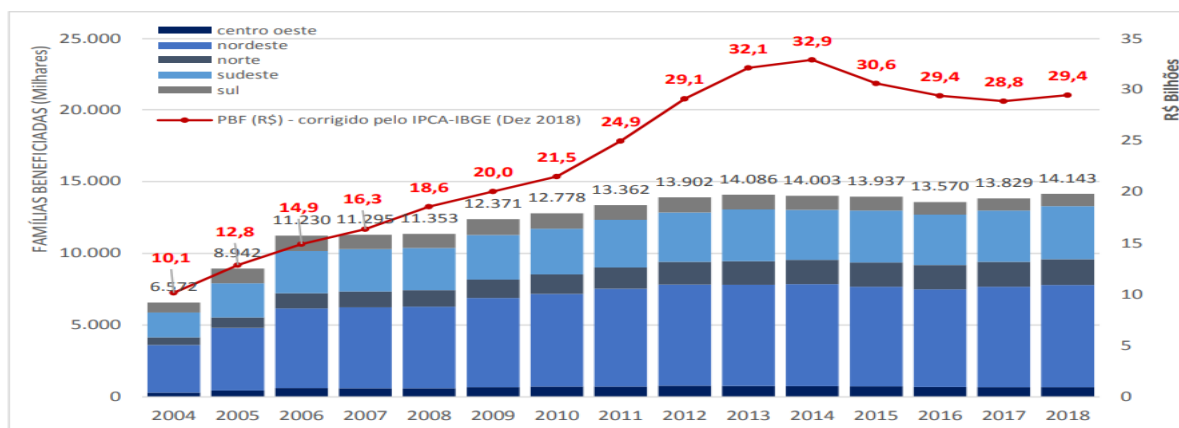


Fontes: Siafi; Siconfi (STN)  
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC

Fonte: Ministério da Cidadania, Financiamento da Assistência Social no Brasil: Nota Técnica de Monitoramento (2019). Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Suas\\_Financiamento\\_V.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Financiamento_V.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

Conforme o gráfico aponta, ao decorrer dos anos durante o governo petista compreendido entre 2002 e 2015, houve um vasto crescimento chegando ao ápice em 2013 e 2014, entretanto, passa a haver um declínio de 2015 a 2017, onde nesses anos quem comandava o país era o Michel Temer e é somente em 2018 que os números vão voltar a crescer, mas ainda são menores dos vistos em 2013 e 2014.

**Gráfico 2 - Bolsa Família: execução orçamentária e quantidade de famílias beneficiadas, por região, 2004 – 2018**

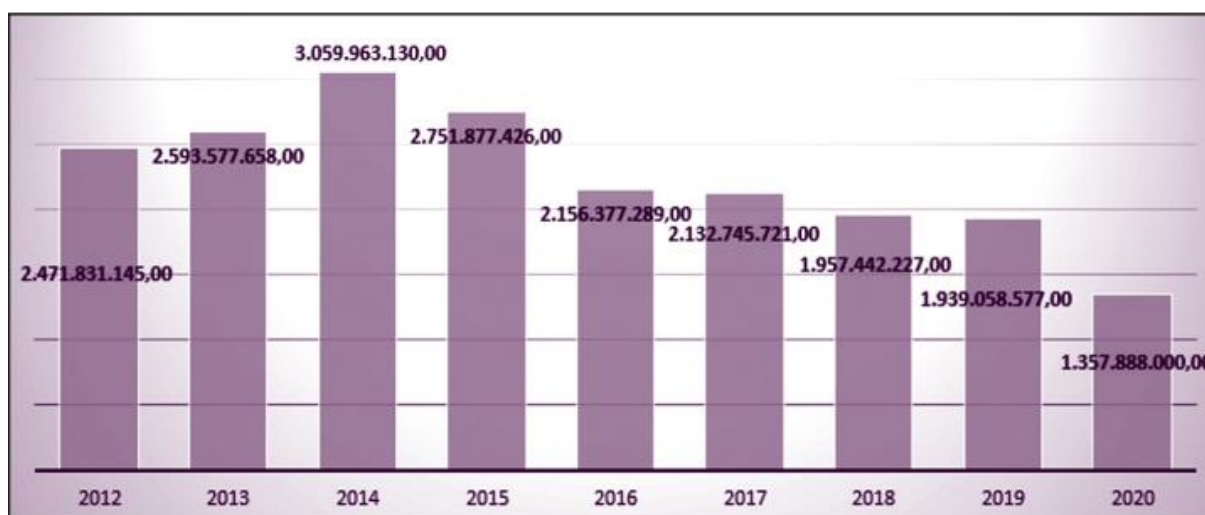


Fontes: Siafi e Senarc/MC  
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC  
 Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018  
 Dados físicos: posição dezembro

Fonte: Ministério da Cidadania, Financiamento da Assistência Social no Brasil: Nota Técnica de Monitoramento (2019). Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Suas\\_Financiamento\\_V.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Financiamento_V.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

Com os números expostos identifica-se o avanço que a assistência social passou a ter com o início do governo Lula, onde se tem uma constância no que diz respeito ao acréscimo no orçamento destinado a essa política. Entretanto, com a crise do PT e o Impeachment da ex-presidente Dilma, essa crescente se estagnou, e em alguns aspectos regrediu, atingindo o menor número em 2017 durante o governo de Temer.

**Gráfico 3 - Orçamento Federal Aprovado na Lei Orçamentária anual de 2012 a 2020**



Fonte: DELGADO, Diana et al. (Des) financiamento e (des) proteção social: o abate da ‘prima pobre’ da Seguridade Social. *O Social em Questão*, v. 1, n. 52, p. 35-60, 2022. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/56391/56391.PDF>. Acesso em: 14 mar. 2023.

O gráfico acima demonstra os números aprovados da LOA nos anos de 2012 a 2020, onde a maior foi aprovada no ano de 2014, durante o governo de Dilma Rousseff, e a partir desse ápice, houve uma queda gradativa, chegando ao menor número em 2020, já com o Jair Bolsonaro no governo.

Prontamente, diante do conteúdo apresentado acima e através dos elementos que contribuíram para consolidar as informações coletadas, foi possível compreender através das fases entre os governos como política de assistência social foi discutida tal qual seus desdobramentos para materialização. Para compor, faremos a análise dos dados de maneira descritiva acerca dos resultados identificados dispondo do diálogo entre teóricos e estudiosos do material produzido.

#### 4. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Conforme os dados trazidos no capítulo anterior, é possível identificar as posições de cada governo compreendido nos anos de 2002 a 2022 frente a implementação da Política Pública de Assistência Social. São duas décadas que tiveram lideranças com ideologias diferentes, trazendo impactos positivos e negativos que serão levantados a seguir.

O primeiro governo dos anos analisados foi o do Lula, em 2002, era um candidato que vinha de variadas derrotas para o cargo da presidência federal, mas que naquele momento não era um fator impeditivo, pelo contrário, demonstrava a resiliência e a vontade do mesmo em ganhar essas eleições. Para chegar a esse feito, em sua campanha ele demonstrava ser um político que estaria alinhado com as causas sociais, dando um foco maior na fome e na pobreza.

Com discursos fortes, uma oratória cativante e um grande apoio da classe trabalhadora, Lula é eleito no segundo turno das eleições. Nesse momento de muitas comemorações, em um dos seus primeiros discursos após a posse ele afirmou que “se, ao final do meu mandato, todo brasileiro tiver condições de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida”, reforçando seu objetivo principal que seria o combate à fome. Assim como observa Mossicleia

O tema da “fome e do combate à pobreza” foi proeminente nas campanhas eleitorais do Presidente Lula, tendo larga importância na definição do próprio marketing de seus governos, tornando-se central na narrativa governamental em relação ao projeto de governo do petista. Desde o início dos governos do PT já estava claro que a pobreza extrema constituiria o eixo articulador da política social e, mais precisamente, da política de assistência social (SILVA, 2018, p.6).

Assim, diante desse contexto, havia uma expectativa com relação a implementação da Política Pública de Assistência Social, onde se esperava que durante esse governo o terreno seria fértil tanto para a questão do orçamento destinado quanto para a sua organização enquanto política, pois ela entraria como prioridade na agenda política do país.

Demonstrando cumprimento as suas promessas, Lula implementou dois programas que trariam mudanças significativas para a classe trabalhadora em situação de exclusão do mundo do trabalho, o Programa Fome Zero e o PBF, como já mencionados. Além desses programas, foi durante seu primeiro mandato que se concretizou a implementação do SUAS, e a NOB.

A construção dos conteúdos desses serviços e de sua organização como componentes fundamentais do SUAS consumiu as energias da implantação dessa política nos dois mandatos de Lula. Seu coroamento final deveria ocorrer ainda nesse governo: a incorporação nas LOAS das características e objetivos do sistema implantado ao longo desses anos. Mesmo com certo atraso, finalmente se consagraram em lei, no primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, as conquistas mais recentes da luta pela visibilidade da política de assistência social (MENDOSA, 2012, p. 187).

Evidentemente, no que tange a implementação da política, o governo trouxe medidas significativas e produtivas ao fazer com que a fome fosse uma questão prioritária, trazendo visibilidade a esse imbróglio que assolava o país por anos. Ainda assim, o Lula enquanto político foi duramente criticado por correntes de seu próprio partido e alguns apoiadores por ser uma figura com tendência a mediar classes e interesses políticos.

Essa imagem de mediador e conciliador de classes não era um papel esperado, mas que evidencia a dificuldade de se efetivar políticas públicas dentro de um sistema neoliberal que não tem como prioridade atender aqueles que mais necessitam e sim o mercado financeiro, isto é, foi preciso ceder a classe burguesa e seus interesses em troca de poucas (ainda que fossem poucas já demonstrava um avanço não visto anteriormente) mudanças. Além disso, por conta dessa mediação, ele conseguiu atingir dois mandatos consecutivos.

O ano era 2010, o país que nunca tivera sentada na cadeira de Presidente da República uma mulher, foi responsável pela eleição da presidenta Dilma Rousseff, pertencia ao PT assim como seu companheiro político anterior, mas mais que isso, Dilma representava uma figura de liderança feminina em um país machista e patriarcal, era mais uma vez o Brasil fazendo um caminho de mudanças.

De 2011 a 2016, Dilma procurou dar continuidade às políticas aplicadas por Lula, conseguindo ainda em seu governo atingir grandes números direcionados a Política de Assistência Social, com um olhar atento as desigualdades sociais, reverberadas pela questão social, fazendo com que ela tivesse grandes avanços, ainda que não fossem o suficiente como aponta Jucimere:

A construção da esfera pública na assistência social entre 2005 e 2015 demandou um esforço coletivo que priorizou a qualificação política e legal do direito à proteção não contributiva. Movimento indispensável, no espectro dos avanços e lutas emancipatórias políticas, mas insuficiente se não for acompanhado de conteúdo e processo ético-político constitutivo dos projetos coletivos, no sentido da emancipação humana. Ou seja, a dimensão normativa do direito foi fundamental, mas requer mais materialidade e incorporação na agenda política da sociedade civil, das forças sociais, no conjunto das reivindicações e lutas cotidianas da população usuária (SILVEIRA, 2017, p. 498).

Com um olhar atento a questões que envolvia as mulheres, em 2015, Dilma sancionou a Lei nº 13.104/15, a Lei do Feminicídio, que é o assassinato de uma mulher em decorrência de uma violência doméstica ou pela discriminação de gênero. Esse agravante ao homicídio foi uma grande conquista, colocando uma visibilidade para a luta contra a violência contra mulheres, expondo esse enorme problema enfrentado pela sociedade.

Ainda com o fato do Brasil ser um país patriarcal, a presidenta sofria duras críticas direcionadas as suas falas e aos seus discursos, que não eram de cunho construtivos, mas com ofensas que a diminuíam pelo simples fato de ser uma mulher falando. Se anteriormente, Lula assumia um papel de mediador, Dilma não fazia questão de continuar com essa imagem, e, esse fator foi decisivo para o início do seu processo de Impeachment, pois ela não tinha apoio parlamentar, pelo contrário, até o vice-presidente Michel Temer era a favor do seu afastamento.

A irrupção de escândalos de corrupção e uma investida sem trégua da direita e extrema direita contra o Partido dos Trabalhadores tornavam o contexto do segundo governo Dilma insustentável. Neste interim, estavam postas condições históricas favoráveis à expansão do mais aberrante veio 13 Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social conservador da sociedade brasileira, que capitaneado pela ala política mais interessada na queda de Dilma – inclusive sua base aliada, o PMDB, sob batuta de Michel Temer – tornou-se uma das molas propulsora do impeachment (SILVA, 2018, p. 12-13).

Assim, ainda durante seu segundo mandato, Dilma sofre o impeachment, com alegação de crimes de responsabilidade fiscal, além de uma crise econômica no país que não colaborava para a sua permanência, logo, Temer é convocado a assumir a presidência em 2016. É interessante observar que são duas figuras com linhas ideológicas distintas, o que ocasionou uma nova era para a proteção social, pois naquele momento Temer não tinha como interesse dar prioridade as desigualdades sociais, conforme a proposta político partidária do governo do PT.

Michel Temer começa uma era de valorização ao mercado, e sob a alegação da crise econômica institui um NRF, ele não era uma figura política bem-vista pela população brasileira, porém para ele não era importante, já que havia a consciência que não seria reeleito, e assim se movimentou para aprovar o máximo de medidas possíveis, medidas essas que tinham como foco retirar direitos que foram conquistados arduamente pela classe trabalhadora.

A chegada de Michel Temer ao Planalto Central, conjugado com um Parlamento ávido por emendas, expressivamente conservador e majoritariamente atolado em corrupção, marca a ascensão de uma ofensiva ultraliberal de largas proporções. Sob a falácia do combate à corrupção, da necessidade de ajuste das contas públicas e do enfrentamento à crise econômico e política, o governo Temer – cuja reprovação popular é massificada – passa a implementar uma série de medidas, cujo impacto político e social tem se mostrado desastroso (SILVA, 2018, p.13).



A Assistência Social pouco evoluiu durante a implementação do governo do Temer, em muitos aspectos regrediu, visto que o NRF iria gerar impactos diretamente na execução da política, pois diminuiria o orçamento destinado para ela. Se, naquele momento, estudiosos destinavam suas pesquisas a supor o arrombo que poderia vir, atualmente podemos identificar que o impacto negativo se concretizou, e mais, é notório que possibilitou ao governo Bolsonaro a continuidade dessa desproteção social.

Não obstante, em meados de 2018, durante a campanha eleitoral, o país estava vivendo um momento de forte polarização, muitas pessoas desacreditadas do sistema político, com sentimentos de abandono e descrença. Ainda nesse período, há a prisão do ex-presidente Lula, quando ele pretendia disputar uma reeleição pra presidência, sob fortes alegações de corrupção, o que endossava o discurso antipetista.

Posto isso, Jair Bolsonaro vê a oportunidade de criar a imagem de um político anticorrupção e antissistema, trazendo à tona um discurso anticomunista, conservador, direitista, e repleto de Fake News, destilava duras críticas a mídia brasileira, ao sistema judiciário, e prometia “acabar com a mamata”. Assim, ele é eleito no segundo turno, ganhando do também candidato Fernando Haddad que representava o PT, e diante da sua vitória afirmava que as urnas teriam sido fraudulentas, sem nenhuma prova para tais acusações.

Durante seus primeiros anos de governo precisou lidar com a crise sanitária acarretada pela Covid-19, um vírus que no início foi tratado pelo presidente como apenas uma “gripezinha”, desrespeitando as medidas de segurança impostas pela OMS. Portanto, não acatou a recomendação do lockdown, fazendo com que muitas pessoas se arrissem ao saírem de casa, o que acarretou uma crescente nos números de infectados, lotando hospitais, sobrecarregando o Sistema Único de Saúde, e por fim ocasionando mortes.

Um caos já estava instaurado quando foi decidido que apenas locais de atendimento prioritários poderiam estar abertos, a contaminação estava avançada, e, não havia suporte para aqueles que viviam da sua própria mão de obra. Além disso, na perspectiva da política de assistência social, os CRAS e CREAS estavam com demandas altas por conta das famílias que foram atingidas pela nova realidade, afetando também os assistentes sociais que foram convocados a se articularem para atendê-los em condições especiais que não permitiam o contato presencial.

As recomendações eram destinadas a ficar em casa, lavar constantemente as mãos, evitar o contato público, todavia, eram recomendações que infelizmente não comportava a toda população, visto que há pessoas que não possuem água encanada, dividem moradia com muitas pessoas e que principalmente não conseguiam permanecer em casa pois a renda familiar vinha da venda da mão de obra.

Nesse sentido, era prioritário que houvesse um auxílio para as pessoas que não poderiam sair da sua moradia para trabalhar, e, tardiamente, o governo cedeu ao implementar o Auxílio Emergencial, porém nada além disso foi articulado, não houve medidas que pensasse nas famílias que não tinham

condições sanitárias necessárias para lidar com a realidade imposta. Outrossim, durante todo esse processo, o governo trocou por quatro vezes o MS, criando uma enorme insegurança para a população com relação ao futuro e o desdobramento da pandemia.

Durante a pandemia, a assistência social ganhou contornos de serviço essencial à população junto aos atendimentos da saúde pública. Supõe-se, então, um maior investimento nessa política, o que não foi possível num governo neofascista e ultraneoliberal que se opõe ao combate às violações de direitos, às vulnerabilidades e ao risco social. O que há em contrapartida é um processo frequente de ataques aos direitos sociais e trabalhistas, por meio da desregulamentação e expropriação dos direitos historicamente conquistados, exaltando um desfinanciamento dos recursos e dos investimentos de uma política tão necessária em tempos de pandemia (DELGADO, et al, 2021, p. 44).

A postura do presidente foi a mesma do início ao fim da pandemia, não seguia as normas de segurança, desdenhava da doença, chegou a se envolver em uma polêmica ao dizer que o vírus teria sido criado pela China propositalmente. Não sendo o bastante, ao ser procurado para a distribuição das vacinas pela Pfizer, negou-se a comprar, gerando posteriormente uma CPI para avaliar omissões e irregularidades do governo Bolsonaro com relação ao tratamento da pandemia. Com o início tardio da vacinação demonstrava não ter sido vacinado e até proibiu que sua carteira de vacinação viesse a público.

Contudo, foi observado nos gráficos números expressivos no ano de 2020 com destinação a Política Pública de Assistência Social, conforme vimos na tabela 3, entretanto, cabe ressaltar que com o implemento do Auxílio Emergencial, o orçamento tende a ser maior, e não necessariamente a Política em si ganhou prioridade e notoriedade. Ainda em seu governo, Jair substituiu o PBF pelo Auxílio Brasil, alterando a formação inicial, onde as famílias beneficiárias além das condições econômicas precisavam seguir os condicionantes relacionados a saúde e educação das crianças.

Com o Lula tendo o seu processo anulado, possuindo novamente seus direitos políticos de se reeleger, Bolsonaro que antes tecia críticas ao PBF, aumenta o valor do Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil, com o intuito de conseguir mais votos para a sua reeleição, e de tentar demonstrar que tinha como preocupação as classes subalternas. Reduzindo a Política Pública de Assistência Social a execução de programas de transferência de renda, evidenciando a proteção social padrão brasileiro, como explica Jucimere

A configuração do padrão de proteção social brasileiro, erguido na era dos monopólios, caracteriza-se pela fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social, justificada política e teoricamente por perspectivas conservadoras, expressas, especialmente, na defesa de instituições como a família tradicional; na valorização das hierarquias sociais; na naturalização da desigualdade e das assimetrias nas relações de poder; e no controle das insurgências produzidas na contradição de classes, pela criminalização dos movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos (SILVEIRA, 2017, p. 489).

Durante o governo do Bolsonaro, iniciou-se ainda as práticas do Orçamento Secreto, onde eram destinadas verbas para projetos impostos pelos parlamentares sem a descrição de quais seriam esses

projetos, levantando críticas e suspeitas de ser um grande esquema de corrupção, por ser passível de fraudes e desvios de verbas, além de ser uma forma de conquistar apoio do parlamento.

Logo, seu governo teve uma enorme falta de transparência com relação a orçamentos e destinação de verbas, além da pouca preocupação com a Assistência Social, o que dificulta o processo de levantamento de dados concretos para tecer críticas sejam elas positivas ou negativas. Esse ponto se torna contraditório pelo fato dele ter criado uma figura de anticorrupção e antissistema, e suas ações não serem destinadas a concretizar isso, já que uma pessoa que não é corrupta tende a não ter nada a esconder.

Se anteriormente, a Política Pública de Assistência Social teve poucos avanços, durante o governo de Bolsonaro ela somente retrocedeu e foi colocada para longe da agenda política. Sendo necessário iniciar um processo de reconstrução dos passos iniciais que foram dados, com o intuito de enfrentar o desafio de desvinculá-la do papel assistencialista.

A identificação da Assistência Social com assistencialismo e filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social na nossa sociedade (Yazbek, 2004, p. 19).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base em todo arcabouço histórico levantado, foi possível analisar a Política de Assistência Social no Brasil durante duas décadas, perpassando por diferentes governos e ideologias, percebendo a sua funcionalidade para além das teorias e das leis. Contudo, ter a perspectiva de que para a sua efetivação é substancial que haja orçamentos a disposição, pois são dois pontos indissociáveis.

Ao passo que há orçamento a disposição para se concretizar a política, é possível ter profissionais bem remunerados e capacitados para atender a população, além de espaços físicos em condições que permita ao usuário seu direito de sigilo, não somente profissionais do Serviço Social, mas toda a equipe interdisciplinar necessária. Com uma vasta equipe técnica, são viáveis e eficazes os encaminhamentos, não havendo sobrecarga entre os setores da Assistência. Dessa maneira, é concebível uma prática humanizada tanto para os atendidos quanto para os que atendem, sem ter a exaustão do excesso de demandas.

Com os cortes orçamentários expostos, o país caminha na contramão da execução da Política Pública de Assistência Social, uma vez que na realidade se tem profissionais com uma grande demanda a ser atendida, e por conta desse fator acabam diminuindo a qualidade do serviço ofertado no intuito de atender o máximo de usuários possíveis. Além da sobrecarga, sem verba não há materiais, não há construção de novos espaços para atendimento, não há contratação de novos funcionários, não há valorização daqueles que já estão atuando dentro

da política, não há elaboração de novos programas para além da transferência de renda, isto é, não há a concretude da política em si.

No que tange os números que envolvem os orçamentos, nota-se uma enorme dificuldade em acessá-los, mesmo que haja um Portal da Transparência e meios públicos que deveriam cumprir sua missão de trazer clareza a toda população, mas que na prática se tem sites que não estão bem-organizados e com diversos números que não são autoexplicativos, por vezes até faltando os mesmos. Assim, os brasileiros que quiserem acompanhar de perto a execução político-econômica do país e utilizarem esse meio que deveria ser acessível cairá na frustração, ou até mesmo se sentirá perdido ao não encontrar aquilo que almeja.

Assim, as hipóteses levantadas ao início da pesquisa foram se mostrando factíveis ao decorrer do trabalho, em razão dos cortes que tiveram crescimento ao longo dos anos por conta da implementação de governos neoliberais, que colocam como prioridade atender as demandas do mercado financeiro, ao invés de se ter um olhar atento para aqueles que necessitam de políticas públicas. Além do visível processo de desproteção social no país, revelando a fragilidade que existe na implementação da Política Pública de Assistência Social, uma vez que quando há necessidade de corte de gastos no governo, ela acaba estando na lista, impactando diretamente no seu desenvolvimento.

Portanto, foram duas décadas que vimos a Política Pública de Assistência Social ganhar um espaço de notoriedade com os governos do PT, e, ir perdendo ao decorrer dos anos, especialmente no governo Bolsonaro que demonstrou o quanto pode ser danoso para a população ter na cadeira de presidente um político que não tem interesse na luta contra as múltiplas expressões da questão social. Dando luz para a necessidade de se reconstruir o caminho que havia se iniciado, para que o país volte a caminhar em direção a uma sociedade mais justa e igualitária, proporcionando uma vida digna aos brasileiros. Incluindo a Assistência Social não somente na agenda política de um governo que muda a cada quatro anos, mas a visualizando como está na Constituição Federal, um direito universal fundamental a todos.

## Referências

BOSCHETTI,

**I. Políticas de Desenvolvimento Econômico e Implicações para as Políticas Sociais.** SER Social, [S. l.], v. 15, n. 33, 2014. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/13053](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13053). Acesso em: 17 out. 2022.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. **Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social**. Brasília, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1605.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.675, de 16 de abril de 2003. **Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação**. Brasília, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4675.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família**. Brasília, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm). Acesso em: 18 out. 2022

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Suas\\_Financiamento\\_V.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Financiamento_V.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Normatização Operacional Brasileira do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. Brasília, 2005.

DELGADO, Diana et al. **(Des) financiamento e (des) proteção social: o abate da ‘prima pobre’ da Seguridade Social**. *O Social em Questão*, v. 1, n. 52, p. 35-60, 2022. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/56391/56391.PDF>. Acesso em: 12 mar. 2023.

JASPER, Fernando. **Quanto cada ministério perdeu com o corte no Orçamento**. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/quanto-cada-ministerio-perdeu-com-o-corte-no-orcamento/> Acesso em: 30 mar. 2022.

MEDEIROS, Juliana. **A História da Assistência Social no Brasil**. GESUAS. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/historia-da-assistencia-social/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

RAICHELIS, Raquel. **Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial**. *Serviço Social & Sociedade*, p. 609-635, 2013.

SILVEIRA, Jucimere Isolda. **Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos**. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. In: *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social: de ação individual a direito social**. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXV, n. 77, mar. 2004.