



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGPP

MARIA ISABELE DUARTE DE SOUZA

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM FOCO NO
FINANCIAMENTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO
ESTADO DO CEARÁ**

Teresina – PI
2019

MARIA ISABELE DUARTE DE SOUZA

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM FOCO NO
FINANCIAMENTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO
ESTADO DO CEARÁ**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário de Fátima e Silva.

Teresina – PI

2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processos Técnicos

S729g Souza, Maria Isabele Duarte de.
A gestão do Sistema Único de Assistência Social com foco no
financiamento público nos municípios de grande porte do Estado
do Ceará / Maria Isabele Duarte de Souza. -- 2019.
220 f. : il.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de
Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas, Teresina, 2019.

“Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário de Fátima e Silva.”

1. Assistência social - Ceará. 2. Política social. 3.
Financiamento Público. 4. Sistema Único de Assistência Social. I.
Silva, Maria do Rosário de Fátima e. II. Título.

CDD 361.619 813 1

MARIA ISABELE DUARTE DE SOUZA

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM FOCO NO
FINANCIAMENTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO
ESTADO DO CEARÁ**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário de Fátima e Silva.

Data de aprovação: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário de Fátima e Silva
Orientadora e Presidente (Universidade Federal do Piauí)

Prof.^a Dr.^a Teresa Cristina Moura Costa
1^a Examinadora (Universidade Federal do Piauí)

Prof.^a Dr.^a Rosilene Marques Sobrinho de França
2^a Examinadora (Universidade Federal do Piauí)

Prof.^a Dr.^a Marfisa Martins Mota de Moura
3^a Examinadora (Centro Universitário Santo Agostinho)

Prof.^a Dr.^a Leila Maria Passos de Souza Bezerra
4^a Examinadora (Universidade Estadual do Ceará)

Dedico esta Tese de Doutorado aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, que resistem e insistem diante das limitações nesse tempo presente, fazendo do trabalho social um percorrer, um caminhar, um atravessar... Na premissa que nos fala de meios e não de fins que se solidificam “em nada a temer se não o correr da luta, nada a fazer se não esquecer o medo, abrir no peito a força de uma procura”.

(Música parafraseada de Luís Carlos Sá, Caçador de Mim).

*“Agir, eis a inteligência verdadeira. Serei o
que quiser. Mas tenho que querer o que
for. O êxito está em ter êxito, e não em ter
condições de êxito.
Condições de palácio tem qualquer terra larga,
mas onde estará o palácio se não o
fizerem ali?”*

Fernando Pessoa

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida e por me abençoar dia após dia.

À minha mãe, Raimunda Lúcia Duarte Pinheiro, pelo amor, apoio e dedicação durante os meus estudos e em todos os momentos da minha vida.

À minha filha, Giovanna Duarte de Souza, pelo seu amor, companheirismo e por ser uma pessoa tão maravilhosa e especial na minha vida.

Ao meu esposo, Djan Carlos Magalhães de Oliveira, por seu amor, dedicação, apoio diário e, acima de tudo, pela compreensão nas minhas ausências.

À minha orientadora, Professora Dr^a Maria do Rosário de Fátima e Silva, pela parceria e compreensão na construção dessa pesquisa.

Às professoras, Dr^a Simone de Jesus Guimarães e Dr^a Teresa Cristina Moura Costa, pela leitura atenta e pelas valiosas contribuições e direcionamentos no momento da 1^a qualificação.

Às professoras, Dr^a Rosilene Marques Sobrinho de França e Dr^a Teresa Cristina Moura Costa, pela leitura atenta e riquíssimas referências na construção da tese em sua versão preliminar, objeto da 2^a qualificação, direcionando dessa forma a melhor construção e aprofundamento do seu texto final, aqui apresentado.

À professora Leila Passos Bezerra, com quem tive alguns momentos de ricas reflexões, durante a especialização e em outras oportunidades na Universidade Estadual do Ceará. Muito obrigada por ter prontamente aceitado participar desse momento ímpar em minha vida. É sem dúvida uma honra.

À coordenação e aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, que contribuíram significativamente para que eu chegasse nesta etapa do Doutorado.

A Laiany Maria Bezerra Sousa, secretária do programa, pela atenção para com os discentes e presteza nas nossas demandas.

Aos colegas de curso, que propiciaram momentos de reflexão e ricas discussões em sala de aula.

À direção do Centro Universitário Uninta pela liberação de dias de trabalho, nos quais precisei me ausentar para assistir as aulas e para os dias de orientação desta pesquisa, bem como pelo suporte na disponibilidade de local para minha hospedagem nesses dias em Teresina.

À coordenadora do Curso de Serviço Social do Centro Universitário UNINTA,

Profª Nayara Machado de Melo Ponte, com quem pude contar sempre, pela compreensão nas minhas ausências e pelas palavras de estímulo no decorrer dessa construção.

Às minhas colegas de trabalho pelo apoio de sempre, pelo convívio diário, pela compreensão nos dias tensos e pelos afagos carinhosos do companheirismo dessa equipe sem a qual tudo teria sido mais difícil: Professoras Francisca Lopes de Souza, Isabelle Melo Rocha Lima e Alberlane Pereira de Matos Barros, e ainda a secretária do curso, Raphaela Ximenes Aragão, que tem nos auxiliado em todas as nossas requisições e nos dado suporte no trabalho na instituição.

Aos estimados amigos, Paula Raquel da Silva Jales e Lailson Ferreira da Silva, pelo incentivo e pelo estímulo, que muito significaram na construção desse trabalho.

Por fim agradeço a cada um que direta ou indiretamente foi partícipe nesse processo acadêmico.

RESUMO

A pesquisa em tela tem como objetivo analisar a gestão do Sistema Único de Assistência Social, através de um de seus instrumentos de gestão, o financiamento público, tendo como *locus* da análise o Estado do Ceará, especificamente os municípios de grande porte. O objetivo da pesquisa foi percorrido através de objetivos subsidiários que lhe deram sustentação, quais sejam: compreender o financiamento federal e estadual para a política pública de assistência social no Estado do Ceará, a partir da implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social; perceber a execução dos recursos federais e estaduais nos municípios elencados nessa pesquisa, quais sejam: Caucaia, Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape e Sobral; inquirir sobre o processo de desenvolvimento da política, considerando a ampliação dos equipamentos públicos nos quais funcionam serviços, programas e projetos socioassistenciais a partir do cofinanciamento federal e estadual. Nesse sentido, a presente tese de doutorado buscou delimitar a análise teórica a partir das seguintes categorias: Estado, proteção social envolta em seu processo histórico constitutivo; gestão pública das políticas públicas sociais; financiamento na perspectiva do fundo público e, por fim, assistência social, considerando-a na busca da garantia dos direitos sociais, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social. Esse estudo fundamentou-se no método da teoria social crítica, através de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, de cunho bibliográfico e documental. Os resultados da pesquisa apontam que desde a implantação do Sistema Único de Assistência Social de modo geral houve uma ampliação de recursos repassados pelo governo federal, bem como foram ampliados os equipamentos públicos nos municípios desta análise. Porém, no que tange aos recursos estaduais, esses se mostraram fragmentados, muitas vezes descontinuados e que ainda não atendem toda a demanda existente. Ficou evidente também que ano após ano houve um represamento considerável de recursos nos cofres públicos, ou seja, muitos recursos não foram investidos nos serviços, programas e projetos socioassistenciais nesses municípios, em detrimento das demandas sociais pelos serviços, programas e projetos socioassistenciais de qualidade. Concluímos então que mesmo com recursos insuficientes para a gestão da política pública de assistência social, os municípios apresentam problemas na execução do cofinanciamento, ante às situações de vulnerabilidade e/ou risco social aparentes ou àquelas reprimidas em seus territórios.

Palavras-chave: Proteção Social; Assistência Social; Gestão Pública; Fundo Público; Financiamento.

ABSTRACT

This research aims to analyze the management of the Unified Social Assistance System, through one of its management instruments, public financing, having as its *locus* of analysis the State of Ceará, specifically large municipalities. The research objective was pursued through subsidiary objectives that supported it, namely: to understand the federal and state funding for public policy of social assistance in the State of Ceará, from the implementation and establishment of the Unified Social Assistance System; understand the execution of federal and state resources in the municipalities listed in this research, namely: Caucaia, Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape and Sobral; inquire about the policy development process, considering the expansion of public facilities in which social assistance services, programs and projects operate from federal and state co-financing. In this sense, the present doctoral thesis sought to delimit the theoretical analysis from the following categories: State, social protection wrapped in its constitutive historical process; public management of social public policies; financing from the perspective of the public fund and, finally, social assistance, considering it in the search for the guarantee of social rights, from the perspective of the Unified Social Assistance System. This study was based on the method of critical social theory, through a qualitative and quantitative research, with bibliographic and documentary nature. The results of the research indicate that since the implementation of the Unified Social Assistance System in general there has been an expansion of resources passed on by the federal government, as well as public facilities in the municipalities of this analysis. However, with regard to state resources, they have been fragmented, often discontinued and do not yet meet all existing demand. It was also evident that year after year there was a considerable retention of resources in the public coffers, thereby, many resources were not invested in services, programs and social assistance projects in these municipalities, to detriment of social demands for quality services, programs and social assistance projects. We've concluded that even with insufficient resources for the management of public policy of social assistance, the municipalities present problems in the implementation of co-financing, facing situations of vulnerability and/or social risk apparent or those repressed in their territories.

Keywords: Social Protection; Social Assistance; Public Administration; Public Fund; Financing.

RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo analizar la gestión del Sistema Unificado de Asistencia Social, por medio de uno de sus instrumentos de gestión, la financiación pública, teniendo como centro de análisis el Estado de Ceará, específicamente los grandes municipios. El objetivo de la investigación se persiguió a través de objetivos subsidiarios que lo respaldaron, a saber: comprender el financiamiento federal y estatal para la política pública de asistencia social en el Estado de Ceará, a partir de la implementación y establecimiento del Sistema Unificado de Asistencia Social; Comprender la ejecución de los recursos federales y estatales en los municipios enumerados en esta investigación, a saber: Caucaia, Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape y Sobral; preguntar sobre el proceso de desarrollo de políticas, considerando la expansión de las instalaciones públicas en las cuales los servicios, programas y proyectos de asistencia social operan a partir de la cofinanciación federal y estatal. Sendo así, la presente tesis doctoral buscaba delimitar el análisis teórico de las siguientes categorías: Estado, protección social envuelta en su proceso histórico constitutivo; gestión pública de políticas públicas sociales; financiación desde la perspectiva del fondo público y, finalmente, asistencia social, considerándolo en la búsqueda de la garantía de los derechos sociales, desde la perspectiva del Sistema Único de Asistencia Social. Este estudio se basó en el método de la teoría social crítica, a través de una investigación cualitativa y cuantitativa, con carácter bibliográfico y documental. Los resultados de la investigación indican que, desde la implementación del Sistema Unificado de Asistencia Social en general, ha habido una expansión de los recursos transmitidos por el gobierno federal, así como las instalaciones públicas en los municipios de este análisis. Sin embargo, con respecto a los recursos estatales, estos se han fragmentado, a menudo descontinuado y aún no satisfacen toda la demanda existente. También fue evidente que año tras año hubo una considerable acumulación de recursos en las arcas públicas, sendo así, muchos recursos no se invirtieron en servicios, programas y proyectos de asistencia social en estos municipios, en detrimento de las demandas sociales de servicios de calidad, programas y proyectos de asistencia social. Llegamos a la conclusión de que incluso con recursos insuficientes para la gestión de la política pública de asistencia social, los municipios presentan problemas en la implementación de la cofinanciación, enfrentando situaciones de vulnerabilidad y/o riesgo social aparentes o reprimidas en sus territorios.

Palabras clave: Protección Social; Asistencia Social; Gestión Pública; Fondo Público; Financiación.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fluxo de referência e contra referência para a vigilância socioassistencial109
-----------------	--

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição dos municípios do Estado do Ceará por porte populacional.....	155
Gráfico 2	Distribuição dos municípios do Estado do Ceará por número de habitantes	156
Gráfico 3	Cofinanciamento federal para os 184 municípios do Estado do Ceará – 2006 a 2018	160
Gráfico 4	Cofinanciamento federal por porte dos municípios do Estado do Ceará – 2006 a 2018	162
Gráfico 5	Cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2006 a 2018	162
Gráfico 6	Cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2017 e 2018	164
Gráfico 7	Comparativo do cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2006 e 2018.....	165
Gráfico 8	Cofinanciamento federal e recursos represados nos municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2011	166
Gráfico 9	Saldos de recursos e cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012	166
Gráfico 10	Saldos de recursos e cofinanciamento federal para municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2015	167
Gráfico 11	Saldos de recursos e cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2011 a 2018.....	168
Gráfico 12	Saldos de recursos e cofinanciamento federal para o município de Caucaia – 2012 a 2018	169
Gráfico 13	Recursos federais disponíveis e executados nos municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018.....	169
Gráfico 14	Recursos federais disponíveis e executados – 2013.....	170
Gráfico 15	Recursos federais disponíveis e executados – 2018.....	171
Gráfico 16	Recursos federais disponíveis e executados no município de Crato – 2012 a 2018.....	171

Gráfico 17	Recursos federais disponíveis e executados no município de Itapipoca – 2012 a 2018.....	172
Gráfico 18	Cofinanciamento estadual – 2012 a 2018	173
Gráfico 19	Cofinanciamento estadual segundo o porte dos municípios – 2012 a 2018.....	174
Gráfico 20	Cofinanciamento estadual estaduais segundo o porte dos municípios – 2012 a 2018	174
Gráfico 21	Cofinanciamento estadual para os 184 municípios – 2012 a 2018	175
Gráfico 22	Cofinanciamento estadual para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018	175
Gráfico 23	Ampliação do quantitativo de CRAS – 2009 a 2018.....	177
Gráfico 24	Cofinanciamento federal para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – 2006 a 2018.....	178
Gráfico 25	Oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – 2013 a 2018.....	178
Gráfico 26	Oferta do Programa Criança Feliz – 2017 e 2018	179
Gráfico 27	Oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos – 2012 a 2018.....	180
Gráfico 28	Cofinanciamento federal para o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – 2010 a 2018	181
Gráfico 29	Cofinanciamento federal para o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – 2010 a 2018	182
Gráfico 30	Cofinanciamento estadual para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Quantitativo de equipamentos públicos por município.....	160
Tabela 2	Saldo de recursos e cofinanciamento federal – 2015	167
Tabela 3	Percentual de execução financeira dos municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018.....	172
Tabela 4	Comparativo dos cofinanciamentos federal e estadual para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família	183

LISTA DE SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCHL	Centro de Ciências Humanas e Letras
Centro POP	Centro de Referência para População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DRU	Desvinculação das Receitas da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS	Fundação de Ação Social
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEBEMCE	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNSESCE	Fundação dos Serviço Sociais do Estado do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS	Indicador para Acompanhamento dos Centros de Referência de Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros.
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MSE	Medidas Socioeducativas

NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PDS	Partido Democrático Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	programas de garantia de renda mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PROAFA	Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE AC	Proteção Social Especial de Alta Complexidade
PSE MC	Proteção Social Especial de Média Complexidade
PT	Partido dos Trabalhadores
RENMAS	Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social
SAS	Secretaria de Ação Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SECOFI	Sistema Estadual de Cofinanciamento
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SETAS	Secretaria do Trabalho
SPS	Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFPI	Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO LIMIAR DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	36
2.1 Breve explanação sobre o Estado.....	36
2.2 Proteção Social Brasileira: aspectos contemporâneos.....	51
2.3 Assistência social como ação governamental: garantindo direitos.....	64
2.4 Sistema Único de Assistência Social: novo cenário da política pública de assistência social.....	79
3 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma nova forma de gestão pública da assistência social.....	87
3.1 Gestão pública: um escopo conceitual e perspectivas para o Estado Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988.....	87
3.2 A gestão do Sistema Único de Assistência Social.....	98
4 O PAPEL DO FINANCIAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	113
4.1 Fundo público: breves considerações.....	113
4.2 Financiamento público e orçamento público.....	122
4.3 Financiamento público para a Seguridade Social Brasileira.....	129
4.4 Financiamento público para o Sistema Único de Assistência Social.....	133
4.5 Série histórica do cofinanciamento federal para a política pública de assistência social.....	140
5 O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO ESTADO DO CEARÁ.....	148
5.1 Percurso metodológico.....	148
5.2 Caracterização da política pública de assistência social no Estado do Ceará e nos municípios em análise.....	152
5.2.1 A política pública de assistência social no âmbito do Governo do Estado do Ceará.....	153
5.2.2 A política pública de assistência social no âmbito dos municípios de grande porte do Estado do Ceará.....	157
5.3 O cofinanciamento federal no Estado do Ceará.....	160
5.4 O cofinanciamento estadual: repasses do Fundo Estadual de Assistência Social aos municípios de grande porte do Estado do Ceará.....	173
5.5 Oferta das ações socioassistenciais nos municípios de grande porte do Estado do Ceará no âmbito do Sistema Único de Assistência Social a partir dos cofinanciamentos federal e estadual.....	176
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
REFERÊNCIAS.....	190
ANEXOS.....	200

1 INTRODUÇÃO

A política pública de assistência social vem se consolidando como direito social desde a Constituição Federal de 1988 e, juntamente com a saúde e a previdência social, constitui o tripé da seguridade social, entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil.

A assistência social, enquanto política pública no Brasil, vem sofrendo diversas transformações, por meio de um rico processo histórico de construções, reconstruções e significativas mudanças, fato este sentido e vivenciado em todos os municípios brasileiros através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que vem sendo implantado e implementado em todo o território nacional desde o ano de 2005. Tal processo é permeado de muitos desafios postos cotidianamente para, de fato, se estabelecer como uma política pública de qualidade capaz de atender de forma efetiva aos seus demandatários. Dentre esses desafios, apontamos a indefinição de percentual de recursos a serem repassados a Estados e Municípios, bem como a execução destes pelos entes federados, considerando a ineficiência da gestão pública no que compete ao financiamento para serviços, programas e projetos assistenciais. Muitos desses recursos têm permanecido represados nos cofres públicos, ou seja, não são executados no exercício financeiro em que são recebidos, o que denota problemas no investimento com o social, na perspectiva da política pública de assistência social.

A presente pesquisa tem o intuito de contribuir no estudo e aprimoramento do conhecimento, através de uma análise da Gestão do Sistema Único de Assistência Social com foco no Financiamento Público no Estado do Ceará, sobretudo nos municípios de grande porte. Ressaltamos, nesse contexto, a revalorização da gestão estatal da política pública de assistência social em contraposição ao arraigado percurso histórico no qual essa política estava concentrada, em programas e ações assistenciais pautados em relações clientelistas e paternalistas.

Penso ser salutar destacar brevemente minha trajetória profissional, considerando minha atuação na política pública de assistência social, a fim de explicitar a aproximação e a minha identificação com o objeto de estudo proposto na tese de doutorado em questão. Farei também algumas considerações com base na

minha vida acadêmica e no caminho que venho percorrendo no viés do Sistema Único de Assistência Social.

Sou graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). No início da minha carreira profissional, por um período de três anos (2000-2002), trabalhei na área de recursos humanos. Posteriormente trabalhei como assistente social, na Unidade de Semiliberdade de Sobral, instituição que atende adolescentes, autores de ato infracional, em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade.

Ainda trabalhando na Unidade de Semiliberdade de Sobral, fui convidada a trabalhar, no ano de 2004, na Secretaria de Trabalho e Ação Social do Município de Santana do Acaraú-CE (um dos 40 municípios onde estava em processo a implantação do Projeto Casa das Famílias, que de certa forma sinalizou para o que conhecemos hoje como Centro de Referência de Assistência Social - CRAS). Permaneci nas duas instituições durante um ano. Ao me desligar do município de Santana do Acaraú e também da Unidade de Semiliberdade de Sobral, comecei a trabalhar na Prefeitura Municipal de Sobral, na Fundação de Ação Social: uma espécie de setor dentro da Secretaria da Saúde e Ação Social, onde trabalhei com adolescentes autores de ato infracional que estavam cumprindo medida socioeducativa em meio aberto, de liberdade assistida ou de prestação de serviços à comunidade.

Também atuei no município de Bela Cruz-CE, a princípio para implantar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Entretanto, devido à carência de profissionais de serviço social na época, assumi todas as funções da Secretaria Municipal de Assistência Social, onde permaneci por um período de dois anos. Em 2007 fui aprovada em concurso público no município vizinho, Marco-CE, onde atuei até dezembro de 2016 como técnica de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social. Vale ressaltar que, mesmo sendo concursada, sempre prestei assessoria na área de assistência social em diversos municípios do Estado do Ceará: Acaraú, Jijoca de Jericoacoara, Morrinhos, Senador Sá e Ipu.

De janeiro de 2017 a agosto de 2018 atuei como técnica de gestão na Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Bela Cruz, de onde me desliguei em setembro de 2018 para priorizar a realização desta pesquisa. Além de dar atenção a este trabalho, tenho me dedicado também às atividades docentes no

curso de Serviço Social no Centro Universitário Uninta em Sobral-CE, desde o ano de 2014.

Motivada por essas vivências profissionais, de muito aprendizado e inquietudes, busquei retornar aos estudos, ao meio acadêmico. Após 10 anos de minha graduação, senti a necessidade de me qualificar para o momento novo que surgira, ainda em 2004/2005, quando da implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social. Nesse momento os municípios passavam por rápidas transformações e reconfigurações, sendo assim solo fértil de atuação profissional. Tudo parecia novo e os profissionais, seja dos Municípios, Estados ou União, formatavam e davam “cara” nova à política de assistência social. Foi um processo de muito crescimento profissional, de construção e de trocas.

Oportunamente, em 2011, o Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), hoje Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), em parceria com a Universidade Estadual do Ceará (UECE), lançou o edital de seleção para o Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Planejamento e Gestão do Sistema Único de Assistência Social, direcionado aos técnicos de nível superior que trabalhavam na política pública de assistência social nos municípios cearenses, com o intuito de qualificar os profissionais para atuarem na área. Nesse curso, desenvolvi a seguinte pesquisa: “A Naturalização da Pobreza e seu Enfrentamento por uma Política Pública de Assistência Social na Perspectiva dos Direitos Sociais enquanto Ampliação da Cidadania nos Municípios do Vale do Acaraú-CE”. Essa pesquisa foi realizada nos sete municípios que compõem a região do Vale do Acaraú, quais sejam: Acaraú, Bela Cruz, Cruz, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco e Morrinhos. Os sujeitos da pesquisa foram os secretários municipais de assistência social e, diante de várias observações feitas, destaco o preocupante despreparo da maioria dos secretários que ocupavam tal cargo. Era notória a falta de conhecimento sobre a política em que atuavam, transformando-a muitas vezes em espaço de tutela e troca de favores, prevalecendo o paternalismo e o assistencialismo e, frequentemente, desvirtuando a própria proposta da assistência social enquanto política pública.

Esse processo de formação, as vivências profissionais e especialmente os resultados da referida pesquisa me instigaram a buscar conhecer mais e a perceber mais a assistência social no território onde se efetiva. Agora não apenas como profissional e sim com o olhar curioso e aguçado de pesquisadora. Assim, logo após

a conclusão da especialização, ingressei no mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), onde mantive minhas pesquisas sobre o Sistema Único de Assistência Social, dessa vez com foco em apenas dois municípios: Acaraú e Marco. Porém a proposta era uma pesquisa mais minuciosa, em que seria destacado o funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Os sujeitos da pesquisa foram os gestores municipais de assistência social, coordenadores dos equipamentos sociais e assistentes sociais, trabalhadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A pesquisa em questão teve como título: “A Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios de Acaraú-CE e Marco-CE”.

No que tange a essa pesquisa especificamente, podemos considerar algumas questões relevantes, tendo em vista que a consolidação da assistência social como política pública de proteção social requer uma análise das realidades municipais, na perspectiva de reorganização tanto de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, quanto de mecanismos de financiamento e de gestão político-institucional.

A assistência social se tornou algo de fundamental importância para a inclusão social no nosso país, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte, onde a maioria de sua população sobrevive dos programas de transferência de renda, pelo fato destas cidades não disponibilizarem de meios que gerem emprego, trabalho e renda para esta população. Mas, para que a política pública de assistência social chegue ao cidadão que vive nestas condições, é preciso que haja uma conexão entre a administração pública do órgão gestor com os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios, especialmente aqueles que atuam nas equipes técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e ainda, dos trabalhadores que atuam no Cadastro Único/Programa Bolsa Família.

É constitutiva a importância da pesquisa realizada no mestrado, as questões levantadas e os atores sociais entrevistados, que enriqueceram significativamente o trabalho construído. Apesar de nos ter trazido também algum desconforto, pelo que vem se apresentando nos municípios que foram estudados, e que possivelmente seja a realidade de muitos municípios cearenses e brasileiros. A dissertação de

mestrado cumpriu o papel de processo reflexivo, e mais, trouxe em si novos levantamentos, novos questionamentos, novos caminhos a serem trilhados. A busca pelo conhecimento e a busca incessante pela compreensão da realidade devem ser permanentes e com possibilidade de contribuir para a construção de uma análise científica, ficando o registro de um trabalho para ser apreciado. Quem sabe até seja capaz de estimular novos pesquisadores atentos à construção da política pública de assistência social.

Os estudos no âmbito da política de assistência social confirmam que os avanços assegurados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e mais recentemente através do Sistema Único de Assistência Social, submetem a assistência social a alguns imperativos e particularidades: a primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo, calcado na descentralização político-administrativa, como um dos princípios da Política Nacional de Assistência Social e a concepção de assistência social como direito não contributivo, o que significa que se trata de uma política pública e, portanto, não pode se submeter à lógica do mercado.

Nota-se que nos Estados e municípios essas mudanças assumem um caráter de verdadeiro desafio, se consideradas as características históricas que marcaram a assistência social: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços, centralização, fragmentação, ausência de mecanismos de participação e de controle popular e a obscuridade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental.

Enquanto pesquisadora da área, verifico que há uma grande lacuna entre as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua efetiva execução nos municípios. Esse fato é bastante relevante na minha vivência profissional, nos meus estudos e pesquisas. Percebo que existem muitas fragilidades na implementação do referido sistema, quais sejam: o cofinanciamento, que é responsabilidade dos três entes federados, mas que muitas vezes o próprio município, território das ações de assistência social, não cumpre o seu papel; a precariedade nos equipamentos assistenciais e a carência de materiais e insumos de trabalho; a própria incapacidade de gestão por parte dos seus gestores diretos, os secretários municipais, que frequentemente se utilizam da máquina da política pública para troca de favores, além de demonstrarem falta de conhecimento e competência para atuarem na área; a precarização dos vínculos de trabalho da

maioria esmagadora dos profissionais que atuam na política pública de assistência social e, finalmente, a ausência de competências e capacidades específicas que tais atores sociais deveriam ter na centralidade dos direitos socioassistenciais dos cidadãos, no processo de gestão e no desenvolvimento das atenções em benefícios e serviços do seu foco de atuação.

É importante destacar que a política de assistência social vem sendo objeto de diversos estudos pela comunidade acadêmica: construção de monografias, dissertações, teses e livros. A implantação e a implementação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios brasileiros têm trazido inovações e desafios nos territórios em que se efetiva, bem como tem suscitado importantes reflexões sobre os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Sobretudo quando se leva em consideração a perspectiva dos acessos aos direitos, onde se tem buscado analisar seus usuários, sua gestão, sua execução pelos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social e seu processo de constituição histórica. São muitas, enfim, as possibilidades de análise. A partir de uma breve pesquisa no *site* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), percebemos que a política pública de assistência social tem sido bastante requisitada e tem originado uma grande quantidade de pesquisas, dentre as quais enumeramos algumas teses de doutorado, correlatas ao objeto da pesquisa em tela:

- SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A Descentralização da Política de Assistência Social no Ceará**: caminhos e descaminhos. Orientadora: Ana Cristina Sousa Vieira. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Defesa em 2007.
- PERES, Gislaine Alves Liporoni. **Gestão do Trabalho no Sistema Único De Assistência Social**. Orientadora: Claudia Maria Daher Cosac. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho de São Paulo. Defesa em 2016.
- PAIVA, Ariane Rego de. **Formulação e Legitimação do Sistema Único de Assistência Social**: análise do processo decisório da Lei 12.435/2011. Orientadora: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato. Tese de Doutorado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Defesa em 2014.
- SILVA, Sonia Margarida Anselmo Figueiredo da. **Assistência Social na Agenda Governamental**: rotas difusas na implementação do Sistema Único de

Assistência Social no âmbito municipal. Orientadora: Joana Angélica Barbosa Garcia. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Defesa em 2017.

- ROCHA, Janne Alves. **A Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com Foco na Rede Socioassistencial do Município de Maceió.** Orientadora: Alba Tereza Barroso de Castro. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Defesa em 2017.
- COSTA, Teresa Cristina Moura. **A Gestão da Política de Assistência Social no Estado do Piauí: uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite.** Orientadora: Juliane Felix Peruzzo. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Defesa em 2017.
- BARBOSA, Viviane Cristina. **Assistência Social: a linha do tempo entre o favor e a política pública.** Orientador: Marcelo Braz. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Defesa em 2012.
- CARVALHO, Cecília Ketelhute Franco de. **Limites de Desafios na Configuração dos Órgãos Gestores da Política Municipal de Assistência Social da Região Noroeste Paulista: municípios de pequeno porte.** Orientadora: Raquel Raichelis Degenszajn. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Defesa em 2014.
- SCHMIDT, Janaína Albuquerque de Camargo. **A Gestão Pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Niterói: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico.** Orientadora: Alba Tereza Barroso de Castro. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Defesa em 2015.
- CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **Assistência Social e Cultura Política no Brasil Pós-Constituição Cidadã: os efeitos republicanos do Sistema Único de Assistência Social.** Orientadora: Ângela Vieira Neves. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Defesa em 2015.

- GONÇALVES, Ana Paula. **Assistência Social e o Vínculo SUAS**: trânsito da subsidiariedade para o reconhecimento público dos serviços socioassistenciais. Orientadora: Rosângela Dias Oliveira da Paz. Tese de Doutorado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Defesa em 2016.
- SOUZA, Fátima de Oliveira. **Sistema Único de Assistência Social**: análise da rede de serviços no município de Niterói-RJ. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato. Tese de Doutorado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Defesa em 2015.
- SILVA, Robson Roberto da. **(Des)Centralização, Contrarreforma do Estado e Política de Assistência Social no Brasil**. Orientadora: Alejandra Pastorini Corleto. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Defesa em 2014.

Durante a busca sobre as pesquisas realizadas na área desta tese de doutorado, foi perceptível como o interesse em pesquisar a política pública de assistência social foi ampliado nos últimos 10 anos. Acredito que isso se deve especialmente ao processo de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social. Ressalto, no entanto, que o campo de estudo é amplo, complexo e, como um caleidoscópio, pode ser observado, analisado, refletido e pesquisado sob vários aspectos.

É nesse sentido, enquanto assistente social, tendo atuado na política pública de assistência social por aproximadamente 15 anos e, sobretudo enquanto pesquisadora, que elegi como foco da anunciada Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, analisar como o Sistema Único de Assistência Social vem sendo gestado no Estado do Ceará, em especial nos municípios de grande porte, considerando o cofinanciamento de recursos na perspectiva da descentralização político-administrativa, tendo em vista que tais municípios possuem todos os serviços da Proteção Social Básica e quase todos da Proteção Social Especial, possibilitando o olhar mais equânime sobre o que se quer pesquisar.

Diante disso buscamos o aprofundamento teórico e o resgate histórico do objeto da pesquisa, a partir do conhecimento adquirido na vivência profissional e, principalmente, em reflexões, estudos e pesquisas no caminhar da construção do que se tem produzido teoricamente sobre o objeto de estudo, capaz de suplantar

questões importantes na discussão realizada neste trabalho, enfatizando a percepção científica que a pesquisa trouxe para o campo do conhecimento.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a política pública de assistência social, é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, organizacional e de execução que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação. Portanto pensar a assistência social enquanto política pública é uma possibilidade recente. Há um legado de concepções, ações e práticas de assistência social que precisam ser capturadas para análise do movimento de construção dessa política pública.

Verificamos significativos avanços na política pública de assistência social, porém há muito a ser feito com vistas a efetivação e universalização de acesso aos direitos àqueles que dela necessitam. Ainda percebemos que as políticas sociais se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes. No caso da política de assistência social tais questões são mais contundentes diante do contexto histórico, com fortes características baseadas no assistencialismo, favor, clientelismo, apadrinhamento e benemerência.

Esse forte e arraigado ranço que carrega a assistência social é perceptível até nossos dias. Esse fato é bem presente especialmente em municípios de pequeno porte, onde as relações entre público e privado parecem não se diferenciar e as relações de parentesco e de amizade são muito próximas e presentes entre governantes e a sociedade civil. Talvez isso propicie a que os direitos sociais sejam confundidos com a boa vontade dos governantes, sobretudo nos momentos pré-eleitorais. Vale destacar que tais atitudes não advêm apenas dos governantes e possíveis governantes, pois a própria população se mostra aberta a essas intervenções e muitas vezes se beneficia delas.

Outro fator relevante que tem comprometido o funcionamento da política pública de assistência social é a não definição de orçamento. Esse fato é percebido em contexto nacional e potencialmente fragiliza a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos territórios dos municípios, ocasionando até mesmo a insegurança por parte de gestores e técnicos e, muito mais, por parte dos usuários dessa política, na busca pela garantia de sua efetividade. Apesar do Sistema Único de Assistência Social ser política de Estado,

garantida através da Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011, ainda ficamos à mercê da vontade dos governantes em pautar em suas agendas de governo essa política pública, para garantir os direitos sociais de cidadania de grande parte da população brasileira que vive em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Nesse aspecto consideramos enfáticas as dificuldades e limitações que a maioria dos municípios tem enfrentado no investimento dos recursos públicos destinados à política pública de assistência social no Estado do Ceará. Por inúmeras vezes, em diversas ocasiões quando participei, em minha prática profissional, de reuniões regionais ou mesmo em reuniões ampliadas realizadas em Fortaleza, promovidas pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (atualmente, Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos) do Governo do Estado do Ceará, sempre era problematizado e discutido que, apesar dos repasses de cofinanciamento, os municípios apresentavam pouco investimento dos recursos disponibilizados pela União e Estado para a execução das ações dessa política. E, além do mais, muitas vezes quantias consideráveis desses recursos permaneciam por meses e até anos sem serem executadas.

Segundo um dos técnicos do Estado, dos 10 milhões repassados pelo Fundo Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará aos Fundos Municipais de Assistência Social, em 2014, somente 2 milhões haviam sido investidos e revestidos em ações da política pública de assistência social. Nos tesouros municipais se encontrava um montante de aproximadamente 8 milhões de reais, o que inviabilizaria estipular mais recursos para o ano subsequente para essa política no orçamento anual do Estado. Ficam evidentes as falhas e as dificuldades enfrentadas pelos gestores da política pública de assistência social, que mesmo com a escassez de recursos, atrasos nos repasses e sem percentual estipulado para o cofinanciamento da referida política pelos três entes federados, ainda deixam sobrar recursos nas contas dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

É, portanto, passível de análise o represamento de recursos nos cofres públicos, tendo em vista que estes são insuficientes para o atendimento de toda a demanda aparente e aquela reprimida. Esse fato é preocupante sobretudo quando consideramos a necessidade de muitas pessoas e famílias que vivem em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Possivelmente essas dificuldades são advindas do constante reordenamento dos recursos, especialmente os oriundos da União. Desde o processo de

implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social temos percebido diversas alterações: nomenclatura, inclusão de novos serviços, variação nos valores repassados e complementações nos pisos que cofinanciam serviços, programas e projetos socioassistenciais da proteção social básica e da proteção social especial (média e alta complexidade), além dos recursos que cofinanciam projetos, programas e também a gestão da política pública de assistência social, especificamente do órgão gestor da política e ainda recursos que cofinanciam a gestão do Programa Bolsa Família, como veremos no quinto capítulo deste trabalho.

Ressaltamos ainda que a gestão da política pública de assistência social é prática recente, visto que não visualizamos uma construção histórica anterior para esse feito, sobretudo quando tratamos da sua gestão orçamentária, cuja linguagem é ampla, tem suas especificidades e conduções contábeis. Essa prática vem se constituindo paralelamente ao processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social em Estados e municípios. Podemos afirmar que é no fazer cotidiano, entre erros e acertos, que o financiamento dessa política foi consolidando-se, ao passo que gestores e técnicos, em especial os assistentes sociais, foram apropriando-se das referidas especificidades.

A discussão sobre a gestão de uma política pública parece ser ampla, pela complexidade de questões demandadas por cada política pública, diversa, pela variedade que tais questões apresentam, e por vezes específica, pelas características que lhe são próprias. Muitos fatores são relevantes para se definir a gestão de uma política pública, que deve considerar sobremaneira o momento histórico, mesmo que determinado, determinante e processual.

Portanto há que se considerar que, enquanto um dos filtros redistributivos de proteção social e desenvolvimento de seus cidadãos, a política pública de assistência social vem sendo evidenciada nos últimos anos pela nova configuração de gestão pública, especificamente de aspecto social. Essa política se ancora em princípios constitucionais que lhe tem conferido forma e conteúdo, através dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em todo o território nacional.

Nessa perspectiva poder-se-ia evidenciar vários vieses e configurações que a política pública de assistência social tem conformado desde a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social. Porém buscou-se delimitar o objeto de estudo a partir da gestão pública da política nos municípios, com vistas a

perceber mais especificamente o comportamento financeiro através dos cofinanciamentos federal e estadual, destinados aos serviços, programas e projetos socioassistenciais nos municípios desta pesquisa. Muitas outras questões poderiam ter sido evidenciadas no momento da pesquisa, pois o que se denota é que essa política tem-se tornado complexa, robusta e relevante nos municípios, territórios em que se efetiva.

Ressaltamos ainda que neste trabalho não evidenciamos o repasse de recursos próprios dos municípios aos Fundos Municipais de Assistência Social, pois estes só poderiam ser percebidos através de uma pesquisa em cada município, por meio de um minucioso trabalho. Diferentemente dos cofinanciamentos federal e estadual, não existe uma especificidade e muito menos uma regularidade no investimento próprio para esta política. O que corriqueiramente percebemos é que esse investimento é feito de forma aleatória e não programática, pois os municípios têm sustentado os serviços, programas e projetos assistenciais praticamente com os recursos federal e estadual. Muitas vezes o que ocorre é que o investimento dos municípios se limita ao pagamento de alugueis de imóveis para o funcionamento dos serviços, bem como pagamento de contas de água, luz e telefone, e ainda, pagamento de pessoas de nível fundamental e médio. Esse investimento é, sem dúvida nenhuma, de suma importância para o funcionamento da política pública de assistência social para os municípios em análise, entretanto não foi objeto de nosso estudo.

Partindo dessas questões e conhecendo a amplitude do Estado do Ceará, por seu território e pela quantidade de municípios que comporta, elencamos uma amostra para compor a pesquisa em questão capaz de nos trazer elementos importantes e substanciais ao que foi pesquisado. No que concerne aos municípios elencados como referência para esta pesquisa, consideramos os municípios de grande porte do Estado, de acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, ou seja, aqueles municípios cuja população está entre 100.001 habitantes a 900.000 habitantes. Nesse sentido, considerando o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2010, temos 7 municípios de grande porte no Estado do Ceará: Caucaia (325.441 habitantes), Crato (121.428 habitantes), Itapipoca (116.065 habitantes), Juazeiro do Norte (249.939 habitantes), Maracanaú (209.057 habitantes), Maranguape (113.561 habitantes) e Sobral (188.233 habitantes).

Todos fazem parte do Sistema Único de Assistência Social e possuem semelhanças de gestão na política pública de assistência social. No que se refere aos equipamentos implementados, os municípios que fazem parte dessa pesquisa comportam os seguintes equipamentos públicos: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e alguns equipamento da proteção social especial de alta complexidade, os quais evidenciaremos no último capítulo desta tese.

Diante de tais colocações, esta tese de doutorado parte de algumas reflexões, tendo como questão central: mesmo sendo escassos os recursos disponibilizados pela União e Estado para os municípios de grande porte do Estado do Ceará, por que existe o represamento de recursos nos cofres públicos municipais? Nesse aspecto, a gestão da política pública de assistência social nesses municípios vem garantindo a execução da assistência social enquanto política pública? É possível observar seu aprimoramento a partir do cofinanciamento dos entes federados, bem como a oferta de equipamentos públicos para o funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais?

A pesquisa em tela tem, portanto, como objetivo analisar o financiamento da política pública de assistência social nos municípios de grande porte do Estado do Ceará, na concepção do Sistema Único de Assistência Social, considerando o confinanciamento de recursos na perspectiva da descentralização político-administrativa, especialmente o repasse de recursos através do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) dos municípios pesquisados.

O objetivo da pesquisa será percorrido através dos seguintes objetivos subsidiários que lhe darão sustentação: compreender o financiamento federal e estadual para a política de assistência social no Estado do Ceará, a partir da implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social; perceber a execução dos recursos federais e estaduais nos municípios elencados para a pesquisa, quais sejam: Caucaia, Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape e Sobral; inquirir sobre o processo de desenvolvimento da política, considerando a ampliação dos equipamentos públicos nos quais funcionam serviços, programas e projetos socioassistenciais a partir do cofinanciamento federal e estadual.

Diante das questões postas atualmente pela implementação do Sistema Único de Assistência Social, bem como sua efetivação desde a sua implantação em 2005, desperta-nos a curiosidade científica e a necessidade de aprofundamento teórico capaz de um olhar mais aguçado quando da construção do objeto desta pesquisa. A delimitação da temática como um dos elementos constitutivos da realização de uma pesquisa é o que direciona para a definição do objeto que foi investigado.

Sendo assim a presente tese de doutorado buscou delimitar a análise teórica a partir das seguintes categorias: Estado e proteção social brasileira envolta em seu processo histórico constitutivo, sobretudo no que diz respeito à política pública de assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social; gestão pública, especialmente no que tange à gestão social do sistema de seguridade social brasileiro e, mais especificamente, da política pública de assistência social e, por fim, o financiamento na perspectiva de fundo público no contexto da política pública de assistência social, considerando-a na busca da garantia dos direitos sociais, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É importante pensar que as categorias não poderão ser isoladas do seu contexto histórico, de seus pares, conceitos, definições, teorias e ideias, através dos quais deverão ser analisadas ao se considerar o seu processo de construção dialeticamente determinado, ou seja, deverão ser resgatadas da totalidade socialmente posta na realidade contemporânea. Tais categorias são dotadas de significados, pois são construções históricas em movimento que atravessam o desenvolvimento do conhecimento e, portanto, permitem penetrar no objeto de pesquisa e na realidade social, na perspectiva “que nosso pensamento também se ponha em movimento e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição” (LEFEBVRE, 1991, p.174).

É nessa realidade em movimento, tomada na totalidade das interações complexas, que se tendeu a análise da Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios de grande porte do Estado do Ceará, com foco no financiamento público. Tal recorte constituiu uma particularidade de determinada totalidade, apreendida no conjunto das relações, expressando, portanto, suas

especificidades, através das manifestações sócio-históricas da realidade da qual faz parte.

Ao se considerar a especificidade da temática o método de análise utilizado foi o materialismo histórico dialético, pois, segundo Gil (1999), fornece as bases para a interpretação dinâmica e totalizante da realidade, através da unidade dos opostos, ou seja, todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, bem como estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, sociais, culturais, etc.

Na concepção de Netto (2009, p. 675), a teoria social de Marx é

O método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Trata-se, nessa perspectiva, de partir do simples, do particular, de múltiplas determinações ao abstrato e a partir de então a “elevação do abstrato ao concreto” e a volta ao todo-reconstruído intelectivamente até a chegada ao movimento da totalidade concreta, ou seja, partindo-se do abstrato ao concreto, do particular ao geral, enquanto método de exposição dialética (MONTAÑO, 2013).

[...] método da ascensão do abstrato ao concreto é o método do pensamento; em outras palavras, é um movimento que atua nos conceitos, no elemento da abstração. A ascensão do abstrato ao concreto não é a passagem de um plano (sensível) para outro plano (racional): é um movimento no pensamento e do pensamento (KOSIK, 1989, p. 30).

A postura teórico-metodológica dialética adotada nesta pesquisa considerou não apenas a dinâmica interna do objeto, mas as suas relações, as contradições, os conflitos, seu modo de ser e de se reproduzir, para tornar possível explicar seu movimento, revelando sua essência. Esse caminho situa a dimensão histórica e considera a relevância dos determinantes sociais para a compreensão e análise da Gestão do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Ceará.

Buscou-se analisar o objeto da pesquisa a partir do preconizado na Política Nacional de Assistência Social, que define o funcionamento da política pública de

assistência social em todo o território nacional, amplo, diverso e complexo. Apesar das diversidades econômicas, políticas, geográficas, culturais e sociais existentes nas regiões e Estados brasileiros, a política pretende ser padronizada, mas vem buscando atender às questões específicas de cada território, como por exemplo a utilização de lanchas oceânicas “para possibilitar o transporte hidroviário da equipe volante para a oferta de serviços e ações de proteção social básica” (BRASIL, 2013) na Amazônia Legal ou Pantanal.

Perseguimos a compreensão de como a política de assistência social vem sendo gestada no Estado do Ceará, conhecendo o seu movimento, para chegarmos à visão mais ampla do que se apresenta a partir da legislação nacional e, assim, desvelarmos as condições essenciais nos municípios referência da pesquisa, considerando seus determinantes territoriais, econômicos, culturais, políticos e sociais. Ou seja, foram tratados dados diversos, amplos, complexos, considerando, inclusive, as suas particularidades, privilegiando as informações que trouxeram qualidade à pesquisa.

A pesquisa foi de cunho qualitativo, por abranger o entendimento social, que tem como objeto de estudo situações complexas ou bastante particulares. Segundo Richardson (1999, p. 17), “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. De acordo com Martinelli (1994), trata-se de uma pesquisa que se insere na busca de significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências profissionais e aparece como construção coletiva, pois parte da realidade dos sujeitos e a eles retorna de forma crítica e criativa.

Salienta-se que a presente pesquisa foi composta por duas frentes: levantamento bibliográfico e pesquisa documental, tendo em vista a aproximação com o objeto de estudo, bem como primando por sua melhor definição. Ao referir sobre os estudos teóricos, a revisão bibliográfica foi feita a partir da escolha das categorias propostas para a pesquisa, pois elas forneceram subsídios tanto para se definir melhor o problema quanto no planejamento do trabalho, o que definitivamente direcionou o olhar da temática em questão diante da amplitude de conhecimento adquirido através dos autores estudados.

Na constituição dos capítulos, portanto, a revisão bibliográfica possibilitou um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados

disponíveis em diversas publicações, auxiliando também na construção ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (GIL, 1999).

Considerando a grande quantidade de materiais utilizados, através de livros, artigos científicos, dissertações, teses, etc., publicados por meios escritos e eletrônicos,

A leitura apresenta-se como a principal técnica, pois é através dela que se pode identificar as informações e os dados contidos no material selecionado, bem como verificar as relações existentes entre eles de modo a analisar a sua consistência (MIOTO, 2007, p. 41).

Segundo a autora, é importante destacar que a pesquisa bibliográfica é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiarão a análise futura dos dados obtidos.

A análise teve ainda base documental, uma vez que os documentos pertinentes às normatizações, registros, relatórios, base de dados que refletem o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Ceará foram fundamentais para a compreensão do processo de sua constituição, pois “há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica” (GIL, 2002, p. 46).

Saliento que a busca por fontes documentais sobre o Sistema Único de Assistência Social foi feita nos meses de novembro e dezembro de 2018, através de informações disponibilizadas no site governamental do Ministério da Cidadania, especialmente através do Sistema de Gestão da Informação e Registros de Informações Sociais da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Nesse endereço analisamos os Relatórios de Informações Sociais e os sistemas de informações, já que alguns dados são disponibilizados para acesso ao público em geral. Coletamos dados sobre o financiamento do Governo do Estado do Ceará para os municípios cearenses, através de relatórios consolidados de empenho contábil. Estes só foram conseguidos em fevereiro de 2019, conforme esclarecido no último capítulo.

As informações coletadas deram complementaridade e substancialidade ao que se pretendia focar no campo de investigação, além de trazer elementos que

direcionaram de forma significativa o olhar mais acurado e crítico ao que de fato se pretendeu qualificar para a construção do objeto do estudo.

Ressalto ainda que a pesquisa também teve viés quantitativo, pois as informações prestadas pelos órgãos citados acima forneceram dados mensuráveis, passíveis de quantificação, análise e comparação de índices, tabelas, gráficos, etc. como podemos perceber no último capítulo dessa tese. A pesquisa quantitativa foi de grande importância neste trabalho, tendo em vista que com a análise de relatórios de repasses financeiros foram feitas diversas análises. Após a digitação das informações em planilhas diversas, chegamos a dados extremamente relevantes, capazes de nos apresentar uma realidade preocupante e carente de um olhar mais crítico e efetivo por parte dos gestores públicos. Através desses dados pudemos evidenciar informações muito interessantes de como se tem processado o financiamento da política pública de assistência social no Estado do Ceará e, com mais acuidade, pudemos perceber muitas fragilidades na execução dos recursos disponibilizados pelos governos federal e estadual no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Tivemos ciência de que no decorrer da pesquisa poderiam, eventualmente, ocorrer alteração ou mesmo substituição de algum procedimento metodológico, já que o conhecimento não é estático, bem como as maneiras para se chegar a ele. Assim sendo, tais questões, conforme ocorreram, bem como todos os procedimentos, realizados ou não, foram considerados com o intuito de promover uma melhor sistematização da pesquisa.

A Tese de Doutorado está disposta em quatro capítulos. No primeiro capítulo apresentamos uma breve discussão sobre o Estado, considerando a construção da proteção social brasileira, no âmbito das dimensões e nuances das políticas públicas, especialmente as que compõem a seguridade social brasileira. Analisamos também a assistência social enquanto ação governamental, sua configuração enquanto política pública não-contributiva, bem como a sua nova forma de organização através do Sistema Único de Assistência Social, que vem sendo implantado e implementado no país desde o ano de 2005.

O segundo capítulo versa sobre a gestão pública e suas perspectivas para o Estado Brasileiro Pós-Constituição de 1988 e a gestão do Sistema Único de Assistência Social, como uma nova forma de gestão pública da assistência social. No terceiro capítulo buscamos compreender o fundo público, financiamento e

orçamento no âmbito da seguridade social brasileira, bem como sua constituição na política pública de assistência social.

No quarto capítulo fazemos uma caracterização da política pública no âmbito do Governo do Estado do Ceará, bem como no contexto dos municípios de grande porte do Estado. Apresentamos a análise dos dados coletados no que tange à pesquisa documental a partir do cofinanciamento federal através dos registros da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, bem como através das informações coletadas na Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos do Governo do Estado do Ceará, no que se refere aos registros de cofinanciamento estadual. E ainda, como se deu a ampliação dos equipamentos públicos da política pública de assistência social nos municípios em análise, bem como dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Por fim trazemos as considerações finais a partir de uma análise crítica apresentada na tese de doutorado, que confirma a ineficácia na gestão da política pública de assistência social no que se refere ao cofinanciamento federal, o qual, mesmo insuficiente para a execução de serviços, programas e projetos socioassistenciais, tem permanecido represado nos cofres públicos dos municípios analisados, embora fique claro que houve uma ampliação dos equipamentos socioassistenciais. Também evidenciamos que o Estado do Ceará tem cumprido parcialmente o seu papel no cofinanciamento da referida política, pois tem-se comportado de maneira fragmentada e descontinuada na constituição do Sistema Único de Assistência Social.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO LIMIAR DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Para coligirmos sobre a política pública de assistência social, é necessário compreendermos o sistema de proteção social brasileiro no que se refere a formulação, implantação e implementação das políticas públicas.

Nesse capítulo discutiremos sobre a formação do Estado Social, considerando conceitos e contextos em que se funda o Estado Brasileiro, especialmente no que tange à proteção social brasileira através do sistema de seguridade social, composta por três políticas, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social. Esta última enquanto política pública de caráter não contributivo alicerçada de direitos sociais.

Trazemos uma discussão sobre a assistência social com vistas a compreendê-la enquanto política pública a partir da Constituição Federal de 1988 e, considerando seu mais amplo destaque em âmbito nacional, a partir da implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social que vem se consolidando no país desde o ano de 2005.

Assumimos, portanto, nessa análise a prevalência da atuação do Estado no que tange à proteção social brasileira, considerando sua funcionalidade em atender as demandas das classes alijadas dos meios de produção no contexto do sistema capitalista de produção, permeado pela contradição entre as classes sociais.

2.1 Breve explanação sobre o Estado

Para compreendermos a construção e o processo de configuração da sociedade brasileira, seja sintonizado ao capital ou à reprodução da força de trabalho que requer o acolhimento de suas necessidades através da proteção social, é necessário, sobretudo, a compreensão da constituição histórica do Estado Social e sua capacidade de designar esforços para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como entendermos as congruências onde tais questões só se efetivam com os esforços e mobilização coletiva.

Nesse aspecto, é necessário trazer algumas reflexões sobre o Estado, em especial o Estado Social, tendo em vista que tal categoria aparece como fundante para o desenvolvimento deste trabalho, quando consideramos a sua importância

para a constituição da proteção social brasileira e, especificamente, para compreender o *status* público quando da gestão da política pública de assistência social.

Na concepção de Cohn (2002) estabelece-se no país que ao Estado cabe cuidar dos interesses econômicos de várias ordens, em detrimento das expressões da questão social¹, o que de certa forma deu suporte ao modelo de Estado desenvolvimentista: investimentos econômicos do Estado são incompatíveis com investimentos sociais, transformando esses últimos em gastos residuais.

Cabe ao Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas sociais nas mais diversas áreas buscando contemplar as necessidades da população, a fim de promover a justiça social através de uma melhor distribuição de bens e riquezas, assim como de sua maior intervenção na busca pela igualdade, garantia de direitos sociais e cidadania.

O Estado tem-se modificado constantemente no processo histórico de acordo com as exigências da humanidade e das sociabilidades, especialmente nas suas diversas articulações com o sentido de nação, seja na economia, políticas públicas e relações sociais de seus cidadãos, e ainda na perspectiva de sua responsabilidade na gestão pública.

Atualmente, o Estado é a principal forma de organização política, constituído como nação numa corporação territorial através de “uma organização social complexa que se realiza através de um ordenamento jurídico que envolve toda a vida social, e se estabelece e descansa em um aparato de poder, independente e soberano” (DIAS, 2013, p. 49).

O Estado é essencialmente um produto histórico que, no pensamento ocidental, evoluiu e vem passando por um ininterrupto processo até os dias atuais, com todo o seu aparato político-jurídico, numa situação concreta da organização política. Nesse sentido, foi ganhando qualitativos: liberal, neoliberal, assistencial, de

¹ Na concepção de Yamamoto (2001, p. 16-17) “[...] conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção contraposto a apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do ‘trabalhador livre’, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade cível e o poder estatal”.

bem-estar social, fascista, autoritário, ditatorial, democrático, etc.

Numa concepção liberal há a tendência por interpretar o Estado como uma instituição congruente pelos interesses da sociedade como um todo, “com a finalidade de medir e reconciliar os antagonismos a que a existência social inevitavelmente dá origem” (SWEEZY, 1978, p. 270). O Estado é uma instituição capaz de dirimir ou atenuar os conflitos próprios de uma sociedade, onde seu objetivo fundamental é o bem-comum, ou seja,

A gama dos fins que se procura atingir com a formação de um Estado certamente incluirá inúmeros objetivos materiais a serem atingidos por meios materiais. Portanto o Estado consistirá não só em muitos associados, mas também num conjunto de recursos materiais ou “território” que devem ser usados pelo Estado na consecução desses objetivos (WHYNES e BOWLES, 1981, p. 18).

Nessa perspectiva o Estado “é um aparelho especial: possui uma ossatura material própria que não é reduzível às relações (tal e qual) de dominação política” (POULANTZAS, 1980, p. 15), pois vai além disso, ao referendar interesses políticos de determinada classe, também e por isso se torna aparelho ideológico da mesma.

Nesse sentido,

O índice de ideologização do discurso e também das práticas materiais do Estado é, portanto, flutuante, variável e diversificado segundo as classes e frações de classe às quais se dirige o Estado e sobre as quais age. A verdade do poder escapa frequentemente às massas populares, não porque o Estado as esconda, mascare expressamente; sim, porque, por razões infinitamente mais complexas, as massas não conseguem compreender o discurso do Estado às classes dominantes (POULANTZAS, 1980, p. 39).

É nesse aspecto que o Estado atua como aparelho repressor e ideológico perante à sociedade, tendo ampliado a sua esfera, bem como mantido a sua hegemonia nas relações de produção e na luta de classes da sociedade capitalista.

Poulantzas (1980) salienta que a determinação do papel do Estado perante as relações de produção e a primazia das lutas sobre o Estado inscrevem-se em momentos históricos diferenciados, em historicidades próprias e em desenvolvimento desigual.

Numa outra visão de organização do Estado temos o neoliberalismo, definido como uma ideologia que tem ganhado adesão e simpatia dos políticos, bem como da opinião pública internacional, nacional e local, tendo, portanto, estabelecido

parâmetros da política econômica de grande parcela dos países no mundo. (FRANCH *et al*, 2001). Trata-se de uma nova roupagem do liberalismo em seu conjunto de teses econômicas com primazia às liberdades individuais, enfatizando sobretudo a ineficiência do Estado.

No Brasil temos constatado a proeminência neoliberal e, na década de 1990, vem perpassada pelo Estado assistencial, que culminou com a Reforma do Estado e provocou a destituição da universalidade das políticas públicas, tornando-as compensatórias em virtude da condição de sustentabilidade sociopolítica necessária ao ajuste econômico. Essa peculiaridade brasileira afastou a possibilidade do Estado alcançar o bem-estar social e, apesar de alguns intentos, apresentou fragilidades tendo em vista

[...] uma complexa dinâmica de direitos segmentados, políticas focalizadas de grande potência sem relação com as políticas universais, baixa relação com a política econômica, o que causou sérios constrangimentos ao financiamento, e privatização 'por dentro' dos sistemas, ou seja, por meio da preferência contínua à compra de serviços ao setor privado (LOBATO, 2016, p. 89).

Qualquer que seja o momento histórico, temos que “o Estado é fundamentalmente uma relação social de dominação ou, mais exatamente, um aspecto – como tal, só perceptível analiticamente – das relações sociais de dominação” (O'DONNELL, 1986, p. 16).

Inegavelmente o Estado obedece a diversos tipos de dominação, seja em uma ditadura ou em um regime democrático, onde segundo Rousseau (1980) o Estado aprisiona e lhe tolhe a liberdade. Entretanto, a discussão de Estado vem atravessando séculos afora, sem um conceito único e acabado sobre as suas reais funções, o que tem gerado uma gama de definições sem, contudo, trazer um resultado prático ao seu entendimento.

Fato é que o Estado é um fenômeno especificamente capitalista, no qual se abre a separação entre o domínio econômico e o domínio político, que figuram, a princípio, como distintos, conforme alude Mascaro (2013).

Sobre as razões dessa especificidade, que separa política de economia, não se pode buscar suas respostas, a princípio na política, mas sim no capitalismo. Nas relações de produção capitalistas se dá uma organização social que em termos históricos é muito insigne, separando os produtores diretos dos meios de produção, estabelecendo uma rede necessária de trabalho assalariado. A troca de mercadorias é a chave para desvendar essa especificidade (MASCARO, 2013, p. 18).

Nesse enlace, o Estado aparece como um aparato necessário ao processo de reprodução capitalista no sentido de garantir a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada. Mascaró (2013, p. 18) considera que “o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho”, ou seja, o Estado não é neutro aos interesses burgueses, ao passo que garante e sustenta a sua dinâmica e, mesmo estranho ao burguês e ao trabalhador explorado, é elemento necessário de sua reprodução e constituinte de suas relações sociais.

Na análise de Mézáros (2002), o Estado possui uma homologia com a estrutura de reprodução material, que ele denomina de sistema sociometabólico do capital, para o qual a classe trabalhadora deveria assumir uma postura ofensiva, com o objetivo de reestruturar de cima abaixo o tecido social.

É do conflito entre as classes em determinados estágios de desenvolvimento econômico que emerge o Estado, que segundo Lenin (1986, p. 9) “aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados”, sendo um produto da sociedade, cujo poder busca atenuar o conflito entre as classes, bem como intenta mantê-las dentro dos limites da ordem.

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (ENGELS, 1975, p. 193).

Tendo em vista o alinhamento do Estado com os interesses da classe dominante, que busca conter, reprimir e reproduzir a classe dominada, o Estado imprime-lhe a condição permanente de explorado, alijado das riquezas que produz. Dessa forma o seu poder é necessário para a representação das classes detentoras dos meios de produção e que “foi adquirindo cada vez mais o caráter de poder nacional do capital sobre o trabalho, de força pública organizada para a escravização social, de máquina do despotismo de classe” (MARX, 1999, p. 85-6), bem como denotando cada vez mais o seu caráter repressor sobre a classe que vive do trabalho.

Portanto se deve compreender o Estado, a partir dessa realidade, como expressão dos antagonismos sociais baseados na contradição entre o interesse geral e o particular, tendo em vista que “o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão da outra” (MARX, 1983, p. 38). O autor contesta a dominação do Estado, com todo o seu aparato burocrático, sobre a sociedade civil e enfatiza a necessidade de extinção do Estado moderno, com vistas a alcançar a verdadeira democracia, onde cada homem seria representante de si mesmo. E acrescenta: “ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa quanto internamente, para a garantia mútua da sua particularidade e dos seus interesses” (MARX; ENGELS, 2009, p. 111).

Marx qualifica o Estado como uma instituição em disputa pelas classes em conflito, na busca incessante em fazer valer seus interesses, destacando assim o seu caráter de classe, decorrente das contradições advindas da existência da propriedade privada e das classes sociais, e acrescenta:

[...] a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou finalmente, a soberania política exclusiva do Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa (MARX, 1983, p. 23).

Marx não construiu uma teoria delimitada sobre o Estado, na verdade suas concepções devem ser deduzidas das suas críticas a Hegel, no desenvolvimento de sua própria teoria sobre a sociedade, considerando suas análises a partir de conjunturas específicas, especialmente ao relatar sobre a Revolução de 1848, a Ditadura de Luís Bonaparte ou a Comuna de Paris de 1871. Nas concepções genéricas e capilarizadas em suas obras, é possível, na determinação da natureza de classe do Estado, estabelecer um “fio condutor”, usando uma expressão do próprio Marx, para entender o Estado como o agente da “sociedade como um todo”. Engels expressa a mesma ideia quando diz: “a força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada” (ENGELS, 2005, p. 198-199).

Para Marx, era necessário perceber as condições materiais da sociedade tendo por base a sua estrutura social, bem como suas relações de produção, de onde, segundo ele, emerge o Estado, enquanto condição materialista da história.

Destaca que na verdade o Estado não representa o bem comum, “mas é a expressão da política da estrutura de classe inerente à produção”, como corrobora Carnoy (2013, p.69). Este autor destaca que para Marx o Estado é a expressão política da dominação de uma classe sobre a outra. E, nesse aspecto, aponta para a seguinte questão:

Uma vez que ele chegou a sua formulação da sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, seguiu-se necessariamente a sua visão de que o Estado é a expressão política dessa dominação. Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes na sociedade capitalista, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe (CARNOY, 2013, p. 69).

Dessa forma, ao Estado capitalista são impostas funções que atendam as necessidades de expansão, circulação e acumulação capitalistas, ou seja, funções capazes de propiciar as condições para o desenvolvimento da produção, quais sejam:

1) Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante. 2) Reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; 3) Integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração) (MANDEL, 1982, p. 333).

Ao trabalhar como um “capitalista total ideal”, o Estado objetiva proteger, consolidar e expandir o processo de produção capitalista com vistas à perpetuação do capital perante a necessidade de “redução da rotação do capital fixo, aceleração da inovação tecnológica e o aumento enorme dos custos dos projetos de acumulação do capital devido à terceira revolução tecnológica”² (MANDEL, 1982, p.

² A Terceira Revolução Industrial imprime a marca da exclusão, na qual a força de trabalho é dicotomizada em trabalhadores centrais e periféricos, desempregados e excluídos, dividindo também a parcela de apreensão do conhecimento e a utilização de tecnologias, gerando relações desiguais de poder pelo saber e pelo controle econômico, colocando no topo da escala os empregados das grandes empresas, seguidos dos trabalhadores do setor informal, cujo trabalho é precário e parcial. (MEDEIROS e ROCHA, 2004, p.400).

339).

No cumprimento dessa responsabilidade de garantir a acumulação capitalista, o Estado também é chamado a desenvolver o seu papel integrador, ou seja, o seu papel social em resposta à intensificação das lutas sociais e ao aumento da influência do movimento operário, por meio das políticas sociais, implicando em uma maior apropriação do valor socialmente criado para a execução dessas atividades, enquanto estratégia para a efetiva estabilização da economia.

Em certo sentido tratou-se uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração. A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista (MANDEL, 1982, p. 339).

Conforme destacamos até aqui, temos que é determinante a natureza de classe enquanto aparelho do Estado, enquanto condição necessária para a análise do Estado, quando consideramos suas configurações internas, seus níveis decisórios e as funções que os diversos espaços de poder cumprem, tanto na tomada de decisões quanto no liame da organização política dos interesses das classes dominantes, porém insuficientes na concepção de Poulantzas (1985). Segundo ele, esse aparelhamento do Estado “não se esgota no poder de Estado”, uma vez que sua dominação não pode ser reduzida simplesmente à dominação política, em que pese sua função mediadora, através de suas atividades administrativas e burocráticas rotineiras, pois está para além dos “resultados da política estatal – que estão ligados à questão, analiticamente distinta, porém empiricamente muito próxima, do poder estatal –, mas à forma e ao conteúdo intrínseco” garantido pelo sistema estatal numa conjuntura concreta (POULANTZAS, 1985, p. 17).

Podemos dizer que Poulantzas (1985) amplia as concepções marxianas e marxistas, quando alude sobre os processos organizativos do aparelho de Estado, tendo em vista sua compreensão de um sistema específico de organização e de seu funcionamento interno, caracterizando-o sob o conceito de “burocratismo” alinhado

aos efeitos ideológicos desse sistema e às práticas dos agentes do Estado. O autor não identifica o poder do Estado apenas como um poder de classe, ou seja, não reduz o aparelho de Estado a um instrumento controlado pelos interesses dominantes. Devemos pensar as formas concretas através das quais se dá o funcionamento do Estado, constatando ainda o seu viés ideológico.

A ideologia não consiste somente ou simplesmente num sistema de ideias ou de representações. Compreende também uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. As relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção. O Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como meio exclusivo a repressão, a força ou a violência “nua”, e, sim, lançando mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e contribui para organizar um consenso de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público. A ideologia não é algo neutro na sociedade, só existe ideologia de classe. A ideologia dominante consiste especialmente num poder essencial da classe dominante. Desse modo, a ideologia dominante invade os aparelhos de Estado, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia (POULANTZAS, 2000, p. 26-27).

Para o autor, a ideologia dominante invade o sistema estatal, que acaba assumindo a função de elaborar e reproduzir esta ideologia, constitutiva portanto da reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classes. O discurso ideologizante é flutuante, variado e diversificado, dependendo das classes e frações de classe às quais se dirige o Estado.

E acrescenta que o Estado em sua representatividade pulveriza o seu corpo, povo-nação, fracionando-o em unidades formalmente equivalentes, onde

A materialidade desse Estado é, sob certos aspectos, constituída como se devendo aplicar-se, atuar e agir sobre um corpo social fracionado, homogêneo em sua divisão, uniforme no isolamento de seus elementos, contínuos em sua atomização, desde o exército moderno à administração, à justiça, à prisão, à escola, aos mídias, etc. – a lista seria imensa (POULANTZAS, 1980, p. 71).

Aditivamos, deliberadamente, a esse rol de elementos, as políticas públicas, em especial as de cunho social. Trazemos para análise a própria política pública de assistência social, através de suas ações fracionadas, com traços de compensação de perdas de direitos da classe trabalhadora a quem atende; uma política de Estado carregada das nuances até então explanadas, quando incorpora os interesses de

uma classe, a dominante, legitimando cada vez mais sua exploração frente à classe que está sob o seu domínio. Enfaticamente reiteramos que o Estado é primordial e essencial ao funcionamento do sistema de produção capitalista.

Todas essas percepções construídas sobre o Estado trazem diversas reflexões sobre o seu papel, especialmente ao retratar suas principais características, tais quais: mantenedor da ordem e do consenso, dissenso, controle, dominação etc. Nesse aspecto há que se considerar a gestão pública como fundamental ao Estado, assunto do próximo capítulo desta tese, enquanto implementador e mantenedor de políticas públicas, a partir das tomadas de decisões que contemplam diferentes organismos e agentes da sociedade envolvidos nas políticas (HÖFLING, 2001).

Entretanto cabe salientar os determinantes históricos nos quais o Estado vai se desenvolvendo e processando as demandas sociais, permeadas pelo complexo jogo de interesses, bem como pelas prioridades e dinâmicas de organização das classes sociais, considerando ainda, e principalmente, as especificidades de cada país. Nesse sentido, Liberati (2013) aponta modelos de Estado que foram se constituindo no mundo: Estado Liberal, Estado Socialista, Estado Fascista, Estado Social e Estado Pós-Social.

Destacamos nesse estudo o Estado Social, necessário no cenário de produção e reprodução da força de trabalho, no sentido de perceber a constituição da política pública de assistência social em meio às decisões políticas e sociais brasileiras no apontamento e constituição de políticas públicas, especificamente as de cunho social. Reiteramos que as políticas públicas preconizadas pelo Estado têm sido chamadas ao atendimento e ao acolhimento das necessidades das classes sociais que vivem do trabalho, inclusive como forma de apaziguamento de conflitos entre estas classes e a classe dominante, tão solícita ao poder do Estado.

O Estado Social surge primeiramente na Europa, após o término da Segunda Guerra Mundial, apresentando um ideário democrático e intervencionista social. Para Bonavides (2008, p. 156), “o Estado social nasceu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade; é a criação mais sugestiva do século constitucional, o princípio governativo mais rico em gestação no universo político do Ocidente”.

No contexto europeu o Estado assume um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais dos indivíduos relativamente às formas de provisão, através da tríade: Estado, mercado e família. A esses mecanismos de

proteção chamamos de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que possui um importante papel na proteção da dignidade humana diante dos desafios impostos pelo capitalismo contemporâneo. Ele surge após a II Guerra Mundial e seu desenvolvimento está relacionado ao processo de industrialização que teve início ainda no século XIX e buscava atender as demandas advindas dos problemas sociais, consequência desse desenvolvimento industrial. Nesse sentido há a ampliação de serviços sociais, “designados para resolver as necessidades e garantir a sobrevivência da sociedade ou de um grupo de pessoas, cujas necessidades são reconhecidas por toda a sociedade” (TITMUSS, 1963, p. 39).

Essas necessidades podem ser decorrentes de fatores naturais, surgindo da condição dos indivíduos enquanto seres humanos, mas também decorrentes de fatores sociais, surgindo da condição dos indivíduos enquanto seres humanos membros da sociedade. Enquanto as necessidades naturais tendem a ser aespaciais e atemporais, as necessidades sociais tendem a variar, tanto no espaço como no tempo (TITMUSS, 1963, p. 63).

Segundo Esping-Andersen (1991), as explicações do *Welfare State* baseadas no processo de industrialização, tese defendida por Titmuss (1963), enfatizam mais as similaridades entre os sistemas de proteção social, mas são incapazes de explicar as diferenças observadas nos países industrializados, tendo em vista que a atuação do Estado não foi homogênea em todos os países capitalistas. Para tanto ele destaca duas abordagens: uma destaca as estruturas e os sistemas globais baseados na “lógica do industrialismo”, segundo a qual o *Welfare State* surge quando a primazia da economia industrial moderna fragiliza as instituições sociais tradicionais; a outra deriva da economia política social-democrata, cuja ênfase é dada “nas classes sociais como principais agentes de mudança e por sua afirmação de que o equilíbrio do poder das classes determina a distribuição de renda” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 94).

De acordo com a primeira abordagem, o autor nos diz que

(...) a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível - necessária, porque modos de proteção pré-industrial como a família, a igreja, a noblesse oblige e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado (...) a função de bem-estar da população é apropriada pelo Estado-Nação (...) o *Welfare State* é possibilitado pela burocracia moderna que é um meio de administração dos bens coletivos, mas é também um centro de poder em si,

e por isso, tenderá a promover o próprio desenvolvimento (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91).

Arretche (1995) aponta que esse fenômeno do século XX prevê a provisão de serviços sociais, com o intuito de cobrir as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornando-se assim um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos.

E acrescenta

Ainda que alguns países – como a Alemanha, por exemplo – tenham dado origem a programas de seguro social já no final do século passado e que políticas de proteção a idosos, mulheres, incapacitados, etc tenham se desenvolvido em vários países já no início deste século, é certo que o fenômeno do *welfare state* sofreu incontestável expansão e até mesmo institucionalização no período do pós-guerra. É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc (ARRETCHÉ, 1995, p. 1).

São, portanto, reconhecidos alguns direitos sociais (educação, habitação, saúde e direitos trabalhistas) nas legislações e em algumas Constituições pelo mundo, onde o Estado tem o dever de proteger a saúde e diminuir, com sua intervenção, as desigualdades sociais.

Porém é de fundamental importância este registro de Boschetti (2016, p. 24) sobre o Estado Social:

A regulação econômica e social efetivada pelo Estado no capitalismo tardio não significa atribuir ao Estado uma natureza anticapitalista, e menos ainda lhe atribuir qualquer intencionalidade de socializar a riqueza por meio de políticas sociais. Trata-se, ao contrário, de tentar lhe atribuir uma designação ou caracterização para demonstrar que o fato de assumir uma “feição” social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar.

Na verdade, a autora considera que a intervenção do Estado capitalista passou a ser crucial quando define normas e regras na garantia de financiar o desenvolvimento das políticas sociais, no processo de constituição de novos sistemas de proteção social. E isso não é resultado exclusivo das ações da classe dominante e “nem se rende às perspectivas funcionalistas de inspiração marxista que explicam as políticas sociais como exclusiva invenção do Estado capitalista para subsumir a classe trabalhadora às relações capitalistas” (BOSCHETTI, 2016, p. 24).

Dessa forma, as políticas sociais resultam de “relações contraditórias determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas” (BOSCHETTI, 2016, p. 25).

Portanto o Estado contemporâneo se firma como Estado Social que, por demandar a participação popular, é também um Estado Democrático, isto é, tem no povo a origem do poder político e deve ser fundado na legalidade (LIBERATI, 2013).

No Estado Social e Democrático de Direito, que reflete a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista e para o intervencionismo, passou-se a dar prevalência ao objetivo da justiça, quer comutativa, quer distributiva. Trata-se de uma justiça material, isto é, interessa, mais, a igualdade de situações econômicas e sociais ou, pelo menos, a igualdade de direitos e deveres. O Estado vai criar estruturas para a defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, para além dos direitos civis e políticos (LIBERATI, 2013, p. 45-46).

Porém a defesa dos direitos sociais e a sua efetividade não se deu da mesma forma em todos os países com tais prioridades, especialmente pelas cíclicas crises do sistema capitalista que acabam por afetar o Estado nos seus aspectos políticos, econômicos e sociais.

No Brasil, a partir da década de 1970 o Estado entra em crise, demandando cada vez mais por respostas efetivas aos problemas sociais que ora se agravavam. Tais respostas deveriam advir das políticas públicas que, com a reforma do Estado, têm como base a descentralização político-administrativa e como responsáveis por sua efetivação a sociedade e o poder público.

No caso brasileiro, segundo Lobato (2016), o intento na construção de um Estado de Bem-Estar Social, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988, se deu de forma tardia em relação aos países centrais. E ocorreu exatamente num período de prevalência do Consenso de Washington³, de onde as políticas sociais vinham sendo retraídas.

³ Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título "*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington". BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994.

Houve, contudo, uma corrosão dessas estruturas ao longo das décadas que se seguiram, gerando uma complexa dinâmica de direitos segmentados, políticas focalizadas de grande potência sem relação com as políticas universais, baixa relação com a política econômica, o que causou sérios constrangimentos ao financiamento, e privatização 'por dentro' dos sistemas, ou seja, por meio da preferência contínua à compra de serviços ao setor privado (LOBATO, 2013, p. 89).

Segundo Pereira (2011), a relação entre *Welfare State*, política social e cidadania só seria possível no contexto de uma política econômica regulada.

Por essa perspectiva, onde imperou ou impera o liberalismo e não existiu ou existe cidadania social desenvolvida, não existem *Welfare State* e política social, porque não existem medidas capazes de modificar as forças do mercado e garantir aos cidadãos pelo menos três coisas: um mínimo de renda, independente de sua inserção no mercado de trabalho; segurança social contra contingências sociais, como doenças, velhice, abandono, desemprego; e oferta, sem distinção de classe e status, de serviços sociais básicos (PEREIRA, 2011, p. 38)

Diante dessas condições prévias, percebemos o quão longe o Brasil esteve e está de alcançar o *status* de um Estado Social, resguardadas as suas especificidades no cenário mundial, na garantia plena de direitos sociais no contexto da cidadania de sua população. O Estado brasileiro apresenta-se, portanto, "incipiente do ponto de vista da capacidade de proteger os cidadãos, é imaturo quanto à consolidação institucional" (VIANA, 1997, p. 170).

Mesmo assim,

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou a expressão seguridade social, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo, coroando um ciclo de debates que, desde fins dos anos 70, se desenvolvera em torno da Previdência (VIANA, 1997, p. 170).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi instituída a Seguridade Social brasileira, que trouxe à tona uma possibilidade de efetivação real das políticas públicas, através das seguintes inovações: provisão de garantia dos mínimos sociais atrelados à saúde enquanto política universal; previdência social, como política contributiva; assistência social, com vistas a atender a quem dela necessita, sobretudo a parcela da população socialmente marginalizada e sem acesso aos bens e serviços básicos para sua subsistência.

Portanto, a configuração da proteção social brasileira perpassa necessariamente pela seguridade social brasileira, embora não se limite a ela. Na

busca da efetivação dos direitos sociais outras políticas públicas ampliam o sentido de proteção social, como: educação, habitação, lazer, cultura, esporte, meio ambiente, ou seja, são garantias fundamentais conforme o preceito constitucional em voga.

Nesse contexto, onde o Estado tem a responsabilidade de atender as demandas da sociedade e junto com ela promover as condições de acesso às políticas públicas, destacamos, mais especificamente no conjunto dessas políticas públicas, as políticas sociais, através das quais o Estado é requisitado para o enfrentamento da questão social. As políticas sociais se referem ao “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (DRAIBE, 1997, p. 14).

Nos dias atuais, o mundo vem passando por diversos impasses econômicos, mistos de crescimento e crise, características das sociedades capitalistas, com suas manifestações e mudanças que refletem significativamente na esfera da economia, da política e também no âmbito social. E nesse cenário é notória a ação do Estado, que busca sua afirmação nesse desequilíbrio mundial que se reflete no país e nos territórios mais ermos. Toda a sociedade sente os impactos da crise e do crescimento econômico, que por muitas vezes acarreta em maiores desigualdades sociais, que demandam do Estado investimentos em políticas públicas.

No aspecto mais econômico da questão, se verificam as falhas do mercado, que não consegue atender a todas as demandas da sociedade, seja por seus sucessivos desequilíbrios de renda, ou mais gravemente, pela ausência desta. Tudo isso faz com que fique à margem grande parcela da população, que fica à mercê da própria sorte, ou ainda, sob a responsabilidade do Estado, para que ele ofereça políticas públicas capazes de minimizar os danos ocasionados pelas refrações da questão social.

E nesse aspecto,

[...] o Estado Social de Direito não vai conseguir responder, adequadamente, às demandas de participação efetiva e cotidiana da cidadania, na definição de políticas públicas e prioridades políticas emergentes, exigindo-se outras formas de viabilização e compromisso com a Sociedade. Daí, surge a necessidade de readequação do Estado e do Governo à nova era, valorando, ainda mais, o conteúdo efetivamente democrático das instituições públicas representativas e, quiçá, criando outras novas (LEAL, 2000, p. 48).

Percebe-se que as demandas são crescentes e as respostas a estas ficam aquém de contemplar a todos os mandatários por políticas públicas. São muitas as desigualdades sociais, que atualmente não se restringem apenas às questões de renda, e sim perpassam por problemáticas agravadas por tantas outras questões, e principalmente pela ineficácia das políticas públicas, tais como: precariedade na educação, saúde, habitação, segurança pública, acesso restrito a serviços e benefícios socioassistenciais, agravamento da violência, dentre outras.

Entretanto as políticas públicas visam responder a demandas especialmente dos setores marginalizados da sociedade, aqueles considerados mais vulneráveis. Tais demandas fazem parte da agenda daqueles que ocupam o poder, que influenciados pela sociedade civil através da pressão e mobilização social buscam ampliar e efetivar os direitos de cidadania, objetivando promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória, diante de tantas perdas que a população mais vulnerabilizada vem passando ao longo do tempo.

Assim, as políticas públicas de cunho social surgem na efervescência dos movimentos sociais e na latência da questão social, como forma ou estratégia do Estado para amenizar tais questões, em um período onde o país passava por um processo de dominação e alienação do homem pelo Estado. Dessa forma as políticas sociais surgem com o objetivo de amenizar os efeitos nocivos da política econômica, a partir de uma reivindicação da classe trabalhadora, embora em última instância venha atender aos interesses do capital.

2.2 Proteção social brasileira: aspectos contemporâneos

Pretendemos aprofundar o reconhecimento do Estado social frente às necessidades apresentadas pela classe trabalhadora no contexto do sistema capitalista, através da instituição da proteção social brasileira. Trata-se, portanto, de perceber a intervenção do Estado no processo de constituição das políticas (sociais) públicas, considerando-as em sua amplitude, enquanto componentes do corpo da proteção social do Estado brasileiro.

Segundo Viana, Elias e Ibañez (2005, p.15), “o objeto da proteção social refere-se às formas de dependência, intrínsecas à condição humana”, considerando-as como provenientes de fatores políticos, sociais ou culturais, geradas pela

condição de desigualdade em que vão se construindo as sociedades.

A situação de desigualdade e do seu contrário – igualdade – toma forma no “coração da proteção social capitalista”, segundo Pereira (2016), e deve ser analisada no rol da disposição das políticas públicas à sociedade ou mesmo quando da negação destas. Ressaltando que não é interesse do sistema capitalista reduzir a desigualdade social, “pois é dela que ele se alimenta e se reproduz” (PEREIRA, 2016, p. 70).

A autora afirma ainda que

Esse desinteresse faz parte da própria essência desigual do capitalismo, a qual resiste a todo e qualquer intento de humanizá-lo ou democratizá-lo. Mesmo nos períodos históricos em que a proteção social contou com o respaldo dos direitos sociais, tanto ela como estes e os demais direitos de cidadania (civis e políticos) não existiram sem tensões (PEREIRA, 2016, p. 70).

As tensões na consecução de direitos sociais, resguardando os interesses da classe trabalhadora, de fato não são preocupação das classes detentoras dos meios de produção. Pois estas se produzem e reproduzem através do processo constante de exploração do trabalho da classe trabalhadora, sendo essa contradição essência fundante do sistema capitalista permeado por desigualdades de todas as ordens.

Para Sposati (2013), a proteção social é “política pública de forte calibre humano”, que se difere de outras políticas sociais, tendo em vista que “não se refere, propriamente, à provisão de condições de reprodução social para a restauração da força viva de trabalho”, pois, na verdade, busca produzir respostas “a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana” (SPOSATI, 2013, p. 653).

Os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. Pode-se, portanto, afirmar que a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura, etc) (VIANA, ELIAS e IBÁÑEZ, 2005, p. 17).

Ainda na perspectiva desses autores três são as modalidades básicas que constituem a proteção social, enquanto intervenção do Estado na área social, são

elas: a assistência social, o seguro social e a seguridade social.

Para a assistência social teríamos a “distribuição de bens e recursos para camadas específicas da população, de acordo com necessidades tópicas, sendo ações de tipo focalizado, residuais e seletivas”; o seguro social seria responsável pela “distribuição de bens a categorias ocupacionais específicas” e para a seguridade social, caberia a “distribuição de benefícios, ações e serviços a todos os cidadãos de determinada unidade territorial” (VIANA, ELIAS, IBÁÑEZ, 2005, p. 18).

Essas modalidades de intervenção irão definir o contexto social do que ora se apresenta como a intervenção do Estado no âmbito da sociedade, sobretudo na sociedade capitalista, especialmente a partir do início do século XX.

Na concepção de Pereira (2013), falar de proteção social não é tarefa fácil, tendo em vista que não se refere apenas ao social, pois envolve ainda questões políticas e econômicas, ou seja,

A proteção social gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram conciliar interesses antagônicos, sempre se defrontou com o seguinte impasse: atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça, contando com recursos econômicos escassos porque, de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis (PEREIRA, 2013, p. 637).

Como se percebe, a proteção social de maneira geral vem sendo subsidiária aos interesses econômicos e por vezes combatida pelos “ideários e as práticas sociais neoclássicas e neoliberais contemporâneas, triunfantes desde o final dos anos 1970” (PEREIRA, 2013, p. 637).

Tais questões ainda são presentes e até fortalecidas no que se refere à proteção social brasileira atualmente, através do sistema de seguridade social, constituída no ambiente de três políticas sociais, quais sejam: previdência social, saúde e assistência social. Essas políticas têm capilaridade em todo o território nacional, cada uma com sua especificidade de atendimento e com públicos específicos.

A previdência social se destina ao trabalhador formal. A assistência social tem operado de modo seletivo, aplicando teste de meios àqueles que demandam sua atenção. A saúde que, no caso brasileiro, tem contraparte na seguridade social, estabelece prioridades de atenção pelo risco da atuação, cria filas de espera significativas ou agendamento com grandes intervalos de espera (SPOSATI, 2013, p. 659).

Sendo assim, a saúde é considerada na lógica da universalidade, a previdência social é vinculada à condição de trabalho, ou seja, na perspectiva da proteção social contributiva, e a assistência social é destinada a quem dela necessitar, a partir de critérios pré-estabelecidos. Temos, portanto, uma proteção social fragmentada e seletiva.

Essas delimitações seletivizam os trabalhadores em suas necessidades por proteção, bem como apresentam as respostas que o Estado, afeito pelos interesses da classe dominante, julgam responder a esse conjunto de necessidades, tendo em vista que “os sistemas de proteção brasileiros representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações, nem sempre favoráveis ao interesse da maioria da população” (YAZBEK, 2010, p. 20).

Portanto,

Chegamos ao século XXI com um sistema de proteção social precário, inacabado, descontínuo, com baixíssima efetividade, pleno de duplicidade de esforços, e, sobretudo, injusto e distante das demandas dos segmentos mais vulneráveis da população (YAZBEK, 2010, p. 20).

Enfim, trata-se de compreender o processo de constituição da proteção social brasileira, seus avanços e entraves, bem como perceber que a partir da proteção social surgiram iniciativas tanto governamentais como advindas da população, em especial da classe trabalhadora, pela implantação e implementação de políticas públicas de cunho social capazes de atender as demandas da sociedade. É na perspectiva da proteção social, ou seja, nas ações apresentadas pelo Estado Social que reconhecemos as políticas públicas como materialização dessas ações, destacando que estas assuntam a consecução dos direitos sociais no tocante a manifestação da condição de cidadãos do povo brasileiro.

O campo das políticas públicas no Brasil atravessa uma diversidade de áreas do conhecimento, algumas mais abrangentes e outras mais delimitadas, acompanhando a especificidade das demandas sociais. Partimos então de algumas reflexões conceituais, com o intuito de introduzir a delimitação do que aqui chamamos de política social pública, até caracterizá-las numa perspectiva mais crítica e analítica, levando-se em conta os seus determinantes no contexto da sociedade capitalista.

Nesse contexto, são encontradas algumas dificuldades em distinguir de fato

do que se trata a política pública, não somente ao campo de atuação, mas também do seu significado. Partindo do termo “política”, segundo Secchi (2017), as comunidades epistêmicas têm assumido duas conotações principais: *politics* e *policy*. A primeira, *politics*, na concepção de Bobbio (2002) *apud* Secchi (2017), refere-se à atividade humana condicionada à obtenção dos recursos necessários para se chegar ao poder, ou seja, para o exercício do poder sobre o homem, caracterizado pela atividade e competição políticas. O segundo sentido é expresso pelo termo *policy*: dimensão da política mais concreta com relação às orientações para a decisão e para a ação.

O termo “política pública”, portanto, está vinculado ao sentido da decisão e da ação, isto é, ao segundo sentido da palavra “política”, tendo em vista que políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2017, p. 1), a partir de uma diretriz planejada para o enfrentamento de problemas públicos, mais expressamente, para fins desse estudo, os sociais.

Na perspectiva do autor, uma política pública apresenta dois problemas fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. “A razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido coletivamente como relevante” (SECCHI, 2017, p. 2).

Quando o autor enfatiza o problema público, percebemos que as políticas públicas podem atender a problemas de diversas ordens no contexto público, sejam de ordem econômica, política ou social. Nessa lógica as políticas públicas estão dentro de campos multidisciplinares orientados a explicar a sua natureza e seus processos, na busca da construção de uma teoria geral, que tenha como objetivo sintetizar teorias de diferentes ciências sociais, como as da ciência econômica e, especificamente nesse aspecto, as políticas públicas são associadas às falhas de mercado (SOUZA, 2006).

Reiteramos, como destacado no tópico anterior, que as políticas públicas enquanto ações do Estado, atravessado por tensões, contradições, interesses e objetivos diversos que se confrontam de forma permanente, devem ser asseguradas e resguardadas para as demandas tipicamente sociais, ocasionadas pelo processo de amadurecimento do sistema de produção capitalista. Daí porque o Estado, ao ser convocado ao atendimento das demandas das classes trabalhadoras, as incorpora, para mantê-las exatamente excluídas de todos os assuntos estatais, para tanto

assume o caráter de poder público, com o intuito proeminente de exercer o controle político e ideológico sobre elas.

Nas reflexões de Pereira (2011, p. 147), este Estado

[...] apesar de possuir autonomia relativa, em relação à sociedade e à classe social com a qual mantém maior compromisso e identificação, tem que se relacionar com todas as classes sociais para se legitimar e fortalecer a sua base material de sustentação. Além disso, não se pode esquecer que ele é criatura da sociedade, pois é esta que o engendra e o mantém, e não o contrário.

A autora endossa que no ciclo de manutenção do poder estatal as políticas públicas não impactam na melhoria da qualidade de vida das camadas mais pobres, tendo em vista que

Para que isso aconteça de alguma forma, há que existir contínuo controle de parcelas organizadas da sociedade sobre atos e ações dos governos, bem como sobre demandas ou imposições do capital, que também são acatadas e processadas pelo Estado (PEREIRA, 2011, p. 147).

Isso nos remete à confusão de ações na oferta das políticas públicas, muitas vezes dependentes dos governos em cada período (mandato), quando não trabalham no alinhamento entre tais ações, na consecução de políticas coerentes e contínuas, o que acarreta em fragmentação, redundância ou sobreposição dessas ações.

Para a busca de ações mais efetivas, Teixeira (2002, p. 29) explica que

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam as ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as não ações, as omissões, como forma de manifestações de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Sendo assim, as políticas públicas produzem efeitos específicos, de forma direta ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos, bem como nas escolhas feitas pelos governos, sejam de ordem social ou econômica, “com o intuito de proporcionar ótimos sociais que não podem ser maximizados por agentes

privados” (FIGUEIREDO, 2009, p. 687).

A política social na concepção liberal gera a ideia de intervenção coletiva ou estatal no mercado privado para promover o bem-estar individual e social; tem provisão e oferta de serviços sociais; sua técnica social é de caráter compensatório, preventivo ou redistributivo. Para a concepção dialética, as políticas sociais são estratégias governamentais de intervenção nas relações sociais, na manutenção da desigualdade social, estratégias de controle da força de trabalho; regulamentação de direitos sociais passíveis de absorção pelo capitalista (GALPER *apud* DALLAGO, 2007, p. 2).

Historicamente, no período de 1930 a 1960, as políticas sociais no Brasil caracterizam-se por seu aspecto protetivo, destinadas especialmente aos trabalhadores, com o intuito de criar condições para garantir a força de trabalho adequada ao mercado emergente, sendo ainda uma luta dos próprios trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida.

No período ditatorial, as políticas sociais tinham como objetivo a legitimação do sistema autoritário vigente e caracterizavam-se pelo assistencialismo, clientelismo e seus aspectos fragmentados, setorial e emergencial, dando ao governo bases sociais para manter-se no poder; tempo em que se supunha que o desenvolvimento social seria decorrente do desenvolvimento econômico (SOARES, 2001). Esse período foi caracterizado pelo autoritarismo, pela censura, repressão e ausência de eleições. Nesse contexto as expressões da “questão social” se agravam e demandam por respostas do Estado.

Aponta Soares (2001, p. 209) que é

[...] no pós-64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; e 5. privatização.

No fim da década de 1970 e início da década de 1980 ocorreram muitas divergências contra o regime vigente, através de mobilizações e greves coordenadas pelos sindicatos, quando a sociedade brasileira passou a reivindicar a redemocratização do país e clamou pela “abertura política”, especialmente na década de 1980, sob o governo do General João Batista Figueiredo. Em 1982 aconteceram as eleições diretas para governadores e prefeitos e a criação do

multipartidarismo, visto que até então tínhamos o bipartidarismo (MDB e ARENA). A sociedade imersa na repressão encontrou forças e lutou por seus interesses na busca de soluções políticas, econômicas e sociais, o que a levou a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, que resultou na Constituição Federal de 1988.

A consolidação dos direitos sociais vem se instituindo através da Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, onde aparecem como

Enunciadores da relação entre Estado e sociedade, está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos (COUTO, 2010, p. 33).

Tais questões refletem efetivamente a forma de governar nos países, em especial daqueles em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Podemos perceber que a conquista dos direitos sociais dá-se em via de mão dupla: é benéfico para o poder “conter” a massa pobre e/ou excluída, bem como para os que vivem na pobreza, pela própria necessidade de sobrevivência, pela necessidade de terem sua cidadania, enquanto direito a ter direitos.

A Carta Magna

Ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual (SPOSATI, 2009, p. 13).

Dessa forma ampliou o leque dos direitos sociais e o campo da proteção social sob a responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas sociais.

Tendo como premissa que o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos sociais e o responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes no seu interior e fora dele, Vieira (2009, p. 59) afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto”.

Assim é preciso considerar a importância das conquistas legais, entretanto devemos considerá-las apenas um passo em direção a sua efetivação. Sabe-se que

essa efetivação parte de um processo histórico com a capacidade de desvendar o momento presente. Todos os envolvidos nesse processo devem e precisam ousar, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira. Porém não basta avançarmos em políticas sociais de direitos sociais, deve-se mesmo garantir o acesso a estes como possibilidade de almejar uma melhor qualidade de vida, bem como o direito pleno à cidadania, onde as desigualdades sociais possam ser minimizadas e não camufladas em índices, tabelas e números que servem para mascarar as ações do capital.

No que compete à relação entre políticas sociais e cidadania, recorremos a Marshall (1967) que compreende esta última como um composto de três elementos: civil, político e social. E afirma: “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” (MARSHALL, 1967, p. 76), sendo todos iguais no que se refere aos direitos e obrigações pertinentes à condição de cidadãos. Seria essa uma igualdade formal em contraposição à situação das classes sociais, perpassadas pelas desigualdades sociais. Nesse aspecto “a igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe, que era, em princípio, uma desigualdade total” (idem, p. 77).

Para o autor, até o final do século XIX, a cidadania não tinha se sobreposto às desigualdades de classes. Isso só foi possível através do reconhecimento dos direitos sociais, que se deu em caráter mais efetivo apenas a partir do século XX.

Nessa perspectiva,

Os direitos civis eram, em sua origem, acentuadamente individuais e esta é a razão pela qual se harmonizaram com o período individualista do capitalismo. (...) Os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado por preconceito de classe e falta de oportunidade econômica. Os direitos políticos deram poder potencial cujo exercício exigia experiência, organização e uma mudança de ideia quanto a funções próprias do governo. (...) Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão da desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável (MARSHALL, 1967, p. 85-88).

De acordo com o autor, então, para a consecução da cidadania era preciso o acesso aos direitos sociais. E no rol dos direitos sociais, segundo MacPherson (1991) *apud* Boschetti (2016), estão: o direito ao trabalho, igualdade salarial, direito à previdência social (doença, velhice, morte e desemprego), renda necessária para

uma vida digna, repouso, lazer, férias remuneradas e direito à educação.

Como possibilidades de acesso aos direitos de cidadania, as políticas públicas constituem um dos principais resultados da ação do Estado. Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 foi sem dúvida um marco na implantação de políticas públicas e efetivação de direitos sociais⁴ e de cidadania, emergindo em um período de ascensão dos movimentos sociais populares e na mediação das relações sociais entre o poder público e a sociedade civil. Elas orientam as ações da administração pública, com a utilização de métodos e normas para estabelecer a sinergia entre a administração pública e a sociedade, entre Estado e atores sociais.

No que se refere à normatividade e aplicabilidade dos direitos sociais, Bonavides (2007, p. 564) afirma que os direitos sociais

[...] passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram sua eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de recursos.

Conforme o autor, foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, que “o humanismo político da liberdade alcançou seu ponto mais alto do século XX. Trata-se de um documento de convergência e ao mesmo passo de uma síntese” (BONAVIDES, 2007, p. 574). Segundo Bobbio (2004, p. 50), foi “a única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca de sua validade”.

Marmelstein (2008, p. 51) define o conteúdo dos direitos sociais dizendo que estes “[...] impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do próprio exercício de liberdade”.

Telles (2006) afirma que, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civis e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos, quais sejam:

⁴ Foi no século XIX que os direitos sociais ganharam espaço na vida do cidadão. Com a Revolução Industrial foram consagrados os direitos sociais, pois nesse período houve desenvolvimento econômico e também a opressão da classe trabalhadora e daqueles que se encontravam à margem da sociedade, gerando inconformismo e fazendo com que fosse preciso a intervenção do Estado na prestação de mecanismos capazes de realizar a justiça social.

Direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer (aí incluindo o direito a férias remuneradas) e direito à educação. Todos esses são considerados direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo (TELLES, 2006, p. 52).

Em diversos países tais direitos foram incorporados em suas constituições, especialmente após a II Guerra Mundial, entretanto, no Brasil, a incorporação constitucional da universalização dos direitos sociais aconteceu muito tardiamente, somente em 1988, na Constituição Federal, considerada democraticamente moderna, mas o que vemos, segundo Telles (2006, p. 52), é

A brutal defasagem entre os princípios igualitários da lei e a realidade das desigualdades e exclusões e, nesse caso, falar dos direitos sociais seria falar de sua impotência em alterar a ordem do mundo, impotência que se arma no descompasso entre a grandiosidade dos ideais e a realidade bruta das discriminações, exclusões e violências que atingem maiorias.

Deve-se ressaltar que grande parte dos direitos sociais elencados em nossa Constituição está previsto no art. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. No texto constitucional brasileiro, ainda é previsto um título específico que trata da Ordem Social (Título VIII), onde estão elencados, por exemplo, os direitos sociais relativos à saúde, previdência social, assistência social, educação, entre outros.

Percebe-se que o conteúdo das normas definidoras dos direitos sociais privilegia a igualdade social, especialmente a igualdade de acesso a bens materiais, ao considerá-la condição essencial para o exercício pleno de outros direitos. Bonavides (2007) reforça essa ideia, afirmando que os direitos sociais nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula.

Porém os direitos sociais são essencialmente históricos e estabelecidos nas relações entre o Estado e a sociedade. Estes, como “expressão de um patamar de sociabilidade”, estão situados em um campo essencialmente político, pois são resultantes do embate de interesses e ações dos sujeitos sociais, envolvem lutas por espaços e enquanto “estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais”

forjam-se em um campo essencialmente contraditório (IAMAMOTO, 2007, p. 20).

Os direitos sociais têm por objetivo impor diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, a fim de possibilitar aos seres humanos uma melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade para o exercício da própria cidadania. São condições imprescindíveis para o exercício de qualquer outro direito fundamental, representam, pois, pressupostos para o pleno exercício da cidadania, possibilitando a criação de condições materiais, proporcionando assim a concretização do exercício efetivo da liberdade.

Na concepção de Dagnino (2004), com o intuito de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, tivemos um terreno privilegiado do projeto democratizante, no que concerne as novas versões neoliberais de cidadania, bem como a formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade social, com concentração significativa nas lutas organizadas pela demanda por direitos iguais e pela extensão da cidadania, para onde se dirigiu a participação da sociedade.

Nesse aspecto, a autora levanta três questões: a primeira trata da percepção da cidadania como elemento constitutivo dos direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos; o segundo aspecto é que a nova cidadania não está vinculada a estratégias das classes dominantes e do Estado, mas pela constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), quando definem os seus direitos e lutam por reconhecê-los enquanto tais; o terceiro ponto refere-se a ultrapassar os conceitos liberais, tais como: reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político, pois os sujeitos sociais ativos querem o direito de participar na própria definição desse sistema, com vistas a transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder.

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. (DAGNINO, 2004, p. 104).

Nesse circuito de discussões sobre os direitos sociais e a cidadania, inevitavelmente chegaremos à discussão da política pública de assistência social,

como uma das políticas públicas sociais que, possivelmente, possibilitará, através de sua atuação na sociedade, o acesso aos direitos sociais e à cidadania, como preceitua a legislação vigente, mesmo que tal acesso ainda seja restrito e muitas vezes parecendo mesmo impossível a universalização desse acesso.

Para Cohn, Draibe e Karsch (1995), podemos visualizar duas situações: a primeira possibilidade seria a de que a assistência social jamais poderia constituir-se enquanto política pública capaz de assegurar direitos sociais, devido mesmo ao seu impregnado caráter assistencialista e sua necessária condição para a própria constituição do sistema capitalista; a segunda, que se apresenta no contexto atual, parte da premissa de que a assistência social é política social que apresenta possibilidades de universalidade e justiça e não de focalização, que devolva a dignidade, a autonomia, a liberdade a todas as pessoas que se encontram em situações de exclusão e abra possibilidades para que adquiram condições de existir enquanto cidadãs(os), tendo assim a possibilidade de contribuir “para a inclusão social e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil” (OLIVEIRA, 2003, p. 32).

A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que a registra como um campo que opera sob a negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam (SPOSATI, 2009, p. 14).

Sabemos que o Brasil é um país marcado pela subordinação ao mundo globalizado, por políticas neoliberais, pelo aprofundamento da miséria, da pauperização e por velhas e novas expressões da questão social. Nesse contexto, sobre a atuação efetiva da política pública de assistência social no acesso aos direitos sociais, Dagnino (2004, p. 108) afirma que a

Distribuição de serviços e benefícios sociais passa cada vez mais a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania, obstruindo não só a demanda por direitos – não há instâncias para isso já que essa distribuição depende apenas da boa vontade e da competência dos setores envolvidos – mas, mais grave, obstando a própria formulação de direitos e da cidadania e a enunciação da questão pública.

Dessa forma, podemos inferir que a partir do acesso aos direitos sociais, para o alcance da cidadania, através de políticas sociais bem planejadas,

executadas com efetividade e eficiência, especialmente aquelas vinculadas à área socioassistencial, o Estado tende a acertar no atendimento das demandas socialmente postas, buscando ampliar seu alcance e a partir da garantia de acesso à população, com vistas a sua universalização, minimizando dessa forma o agravamento das expressões da questão social.

A atuação da política pública de assistência social, com forte expressão na seguridade social, significou a

Ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção (SPOSATI, 2009, p. 14).

Entretanto essa política não foi rapidamente dinamizada na sociedade, como as políticas de saúde e previdência social, pois enfrentou e ainda enfrenta muitos percalços em todos os níveis federativos. Talvez o maior deles e que, se definido, poderia dar mais efetividade a ela, seja o financiamento, cujo percentual não é delimitado, ficando a cargo do orçamento público, que lamentavelmente não tem priorizado a assistência social.

Porém não podemos desconsiderar que essa política ganhou um novo olhar a partir de 2004 com a definição de um sistema único para a assistência social, através da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, e a consequente legitimidade da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

2.3 Assistência social como ação governamental: garantindo direitos

Aqui fazemos uma análise sobre a política pública de assistência social, no rol das políticas públicas do Estado brasileiro, enquanto possibilidade de acesso a direitos sociais pela classe mais vulnerabilizada da sociedade, que vive sob condições de pobreza e desigualdades sociais, enquanto conjunto das expressões da questão social, cujas demandas não são sanadas pelo mercado, que, pelo contrário, a exclui.

Murillo (2007) entende a questão social como sintoma de um insolúvel desequilíbrio do sistema econômico, fator central da produção e reprodução da pobreza e desigualdade, que requer modos de se remediar a brecha inevitável entre

igualdade e propriedade. Dessa forma, segundo Murillo (2007, p. 40),

A díade conceitual “pobreza” e “desigualdade” foi ressignificada de modos novos e é parte de uma estratégia discursiva que resolve com novas táticas o velho sintoma da desigualdade intrínseca às relações sociais capitalistas, que costuma ser mencionada como “a questão social”.

Porém antes de ser alvo das políticas sociais públicas, a pobreza era considerada como incapacidade pessoal e individual e para a qual só restavam as ações de filantropia e benemerência, pois a pobreza começava a se tornar incômoda e perigosa, visto que já afetava as relações de trabalho e denunciava a omissão do governo.

Mestriner (2011) aponta que, no atendimento das situações de pobreza,

A grande questão é que a cultura da personalização por marginalizar o indivíduo no seu processo de atendimento opõe-se frontalmente à realização da cidadania, que supõe direito à seguridade social, com políticas públicas efetivas de proteção social (MESTRINER, 2011, p. 49).

De acordo com a autora, o atendimento identificado como benemerência assumia o conceito de amparo social, enquanto manifestação da sociedade civil, travestido de serviço social, sendo posteriormente assumido pelo Estado, como situaremos em seguida. Sabemos que os interesses do Estado sinalizam para a ordem do capital, identificados, sobretudo, com os interesses dos donos dos meios de produção, através dos quais, alinhados com a exploração da força de trabalho, subtraem a mais-valia.

Visualizamos o contexto contraditório do sistema capitalista, donde porém o processo de reprodução social não é independente do processo de produção social, pois as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no modo de produção capitalista, através do processo de produção produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado. A falta de vínculos do cidadão ao mercado de trabalho o coloca em situação de demandante por proteção social, assegurado pela assistência social enquanto política pública, com aspecto compensatório.

Por um longo período histórico as demandas dos trabalhadores foram atendidas de modo focalizado, em que o Estado, diante dos conflitos sociais, tratava a questão social com medidas protetivas, sempre parciais e “voltadas aos grupos de

maior força de pressão, cooptando assim reivindicações que teriam de ser solucionadas pela legislação trabalhista, omitindo-se com relação ao desemprego, à insuficiência de renda etc” (MESTRINER, 2011, p. 49).

Essa forma de atendimento acabou condicionando para a assistência social uma demanda considerável de indivíduos, socialmente específicos, que vivenciavam situações específicas ou especiais, com problemas isolados, o que os diferenciava de todos os cidadãos, aqueles ditos “normais”, com vínculo trabalhista. Já os que não possuíam tal vínculo eram estigmatizados como os “sem trabalho”, os quais eram classificados como aptos ou inaptos, os capazes ou incapazes. Sendo assim, “cabe à Assistência Social, como mecanismo econômico e político, cuidar daqueles que aparentemente não existem para o capital: o trabalhador parado, o que não possui vínculo formal, o desempregado, o indigente, os deserdados” (SPOSATI; FALCÃO; FLEURY *apud* MESTRINER, 2011, p. 50).

Na concepção de Yazbek (2009), até os anos de 1980, a assistência social configurou-se como uma ação paliativa, pontual, fragmentada, secundária. Nem mesmo merecia o estatuto de política social. Eram ações precárias para aquela parcela da população a quem a sociedade capitalista nega os direitos mais elementares à sobrevivência. A autora faz um alerta para as distorções nessa área, que quase sempre aparecem como

Apoio, muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas (...); sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade (...); sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área (YAZBEK, 2009, p. 51).

Apesar desse arraigado processo histórico que a assistência social passou e que marcou e marca profundamente sua efetividade enquanto política pública, Yazbek (2008, p. 79) afirma que “a compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la como o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera”, compreendendo o papel fundamental do Estado no processo de implantação, implementação e efetivação dessa política social.

Sob esse manto, pensar a política pública de assistência social na realidade brasileira supõe contextualizá-la em meio às contradições sociais acarretadas pelo

sistema capitalista, onde

O processo de acumulação capitalista produz o trabalhador disponível para o capital, uma população sempre maior do que as reais necessidades da acumulação. O resultado é a produção de uma classe trabalhadora diversificada na sua forma de inserção na produção, mas que tem em comum o fato de sua sobrevivência depender da venda da sua capacidade de trabalho, o que por sua vez depende das demandas do capital. O resultado é a produção da pobreza, originada nos baixos salários dos que se encontram incluídos no mercado de trabalho formal e as mais diferentes situações de inclusão precarizada ou subordinada para a grande parcela que não consegue existir para o capital. Estas contradições estão na base da questão social e do surgimento das políticas sociais (OLIVEIRA, 2003, p. 1).

É nesse contexto de contradições que a assistência social vem se consolidando enquanto política pública no país, que pode contribuir para a inclusão social e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil. Bem como, “ela pode ser uma política social que, orientando-se por padrões de universalidade e justiça e não de fiscalização, devolva a dignidade, a autonomia, a liberdade a todas as pessoas que se encontram em situação de exclusão” (OLIVEIRA, 2003, p. 2).

Sposati (2007, p. 440) considera que

O exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever do Estado com o social. 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/equidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana.

Entretanto a política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, frente ao papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas. “A política social refere como dever do Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e

pública” (SPOSATI, 2007, p. 437).

Nesse aspecto,

Avançar no estabelecimento da função pública “assistência social” e instaurá-la no campo do interesse público como de dever do Estado, com responsabilidades por resultados efetivos que resguardem e fortaleçam o cidadão, é um grande trânsito político-social, técnico-científico e jurídico. Um dos resultados desse trânsito está na conquista de um espaço programático específico, como política pública, cuja função vá além da prontidão socorrista da atenção eventual. Na condição de política pública, ela deve responder, de forma racional e programática, com qualidade e quantidade face às demandas, a determinadas necessidades sociais, tornando-se provedora de seguranças sociais (SPOSATI, 2007, p. 442).

Para a autora, a Constituição Federal de 1988 inova ao tratar a assistência social enquanto política pública de direitos, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, que juntamente com a saúde e com a previdência social constituem a seguridade social brasileira. No entanto a eficiência da assistência social em sua função é comumente referida ao emergencial, ao ato do fazer em tempo curto, ou seja, capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania, produzindo com sua ação resultados mais duradouros.

A partir da definição de um sistema de seguridade social, alicerçado no tripé saúde, previdência e assistência social, dá-se início a um novo modelo assistencial, visto que como política pública a assistência social passa a ser trabalhada como direito social, com primazia na universalização do acesso e responsabilização do Estado como órgão executor de tais políticas.

A assistência social, em particular, carrega marcas históricas de um assistencialismo baseado na filantropia, na troca de favores e no clientelismo. Mesmo nos dias atuais, com os avanços que surgem a partir da sua inserção no tripé da seguridade social e da construção de mecanismos que viabilizam e normatizam a construção dos direitos sociais, como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ainda são imperativos o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, reflexos desse processo histórico cultural.

Tem sido um grande desafio desvencilhar esse processo histórico das configurações trazidas para a política pública de assistência social nesses mais de trinta anos desde a Constituição Federal de 1988, tendo em vista que, segundo

Sposati (2007, p. 444-445),

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública.

As efetivas condições de gestão pública da assistência social têm identificado melhores possibilidades que o Estado tem em assumir o seu papel perante as camadas populacionais mais vulnerabilizadas socialmente, cujo atendimento filantrópico não alcançaria todas as demandas dessa população, tendo em vista o cenário das contradições imanentes e crescentes da sociedade capitalista.

Ao ganhar *status* de política de Estado, a assistência social é caracterizada como uma política estratégica no combate à pobreza, na busca da cidadania das classes subalternas. E, a exemplo de outras políticas, deve ter sua gestão efetivada por um sistema descentralizado e participativo, cabendo aos municípios significativa responsabilidade na sua formulação e execução.

Sposati (2007, p. 445) entende que,

Na gestão pública brasileira, a CF-88 e a LOAS determinaram, para todo o território nacional, uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais públicas denominadas “assistência social”. A consolidação desses dispostos legais exige ter estrategicamente claro o âmbito das necessidades sociais da população brasileira que deverão ser problematizadas, gestadas e providas por essa política como sua particularidade dentre as demais. Trata-se, portanto, de um paradigma fundado no conhecimento da realidade social brasileira com alcance de leitura para além do genérico, das médias, das aproximações grosseiras. A construção do conhecimento da realidade social brasileira para subsidiar a política social pública precisa entender a população e a demanda como agentes vivos, com capacidades e forças que interagem e vivem coletivamente em um dado território como expressão dinâmica de um espaço social. Dados gerais percentuais não dão conta dos elementos da vida que compõem essas necessidades e às pré-condições existentes para seu enfrentamento que, face às diversidades regionais do território brasileiro, precisam ser particularizadas em novos conhecimentos.

As transformações ocorridas na assistência social, porém, não foram automáticas, mesmo com todo o aparato legal foram necessárias muitas lutas e ajustes para que de fato tivéssemos uma política pública orientada aos direitos sociais das classes mais vulneráveis da população brasileira. Nesse aspecto, trazemos alguns processos que foram construindo-se historicamente, desde a ascensão da assistência social à condição de política pública.

Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que introduz um novo significado a assistência social enquanto política pública de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), criado em 2004 (MESTRINER, 2011).

Com a LOAS a política de assistência social teve sua concepção transformada, avançando na superação de sua percepção assistencialista, passando para o campo da política pública de responsabilidade do Estado. Isso ocorreu através das estratégias da descentralização político-administrativa, da instituição do comando único e na constituição dos Conselhos, Conferências, Fóruns, Planos e Fundos, promovendo o controle social sobre a política de assistência social (NEGRI, 2011, p. 110).

Portanto a LOAS enfatiza a primazia estatal no gerenciamento da política pública de assistência social, anunciada como um direito do cidadão. Cabe ao Estado garantir o acesso a recursos materiais como forma de equilibrar as necessidades resultantes dos impactos regressivos da economia e, mais ainda, “contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso” (PEREIRA, 2011, p. 204).

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, é extinta a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)⁵, que funcionava no país desde 1942. Porém nenhuma outra instituição foi criada para substituí-la. Nesse governo foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que assumiu as demandas da LBA.

Nesse período identificamos uma estratégia de proteção social de dupla

⁵ A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi um órgão assistencial público brasileiro, fundado em 28 de agosto de 1942, pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, contando com o apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria.

face, segundo Draibe (1998), tendo em vista que o governo tentou atender as demandas de universalização e descentralização em acordo com a Constituição Federal de 1988 e às necessidades dos segmentos sociais mais carentes de recursos econômicos e de inclusão social. Nessa lógica foram implementados programas emergenciais, como o Programa Comunidade Solidária, em 01 de janeiro de 1995, que teve como referência o Programa Nacional de Solidariedade, realizado no México, e os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), através das iniciativas de redução da fome.

Segundo Peliano, Resende e Beghin (1995), o Programa Comunidade Solidária era baseado em quatro grandes princípios: parceria (governo e sociedade civil), solidariedade (engajamento ético no combate à miséria), descentralização (participação da sociedade), integração e convergência das ações (potencialização dos resultados através da implantação simultânea das ações).

Tessarolo e Krohling (2011) nos dizem que as ações do programa priorizavam a capilaridade no tocante às diversas políticas públicas, quando englobou seis áreas principais: redução da mortalidade na infância; alimentação; apoio ao ensino fundamental e pré-escolar; habitação e saneamento; geração de renda e ocupação e qualificação profissional; fortalecimento da agricultura familiar. Tais ações compunham a denominada “Agenda Básica da Comunidade Solidária”. Esse programa funcionava em conjunto no âmbito do Ministério da Saúde, no Ministério da Educação, no Ministério da Agricultura, no Ministério do Planejamento e Orçamento e no Ministério do Trabalho – sendo cada ministério responsável por diferentes programas (BRASIL, 1998). Contudo esse programa foi extinto em dezembro de 2002, por ter apresentado alguns problemas na sua execução: falta de recursos humanos, de finanças e de organização e irregularidades nos recursos federais disponibilizados para os programas da Agenda Básica.

Destacamos ainda, nesse governo, a introdução de programas de garantia de renda mínima (PGRM) ou renda de cidadania.

Programas de renda mínima, dentre outras vantagens, possuem mecanismos que não interferem nos aspectos alocacionais positivos do mercado, apresentam flexibilidade para acomodar as transformações pelas quais a sociedade brasileira passa e preservam a dignidade humana, já que oferecem condições para a superação das necessidades básicas (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p. 84).

Destacamos a seguir alguns programas importantes criados no governo de Fernando Henrique Cardoso e que se tornaram alicerce para o que conhecemos hoje como Programa Bolsa Família. No ano de 1996 foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), centrado em uma transferência monetária às famílias carentes, visando eliminar o trabalho de crianças e estimular a sua inserção na escola. Em 1997 o Ministério da Educação começou a construir o Programa Bolsa Escola, para estimular as famílias pobres a matricularem seus filhos na rede escolar. Também nesse mesmo ano foi institucionalizado o Programa de Garantia de Renda Mínima, permitindo o repasse de apoio financeiro da União aos municípios que operassem programas de renda mínima associado a ações socioeducativas em seus territórios. Surgiu, em 2000, o Programa Auxílio-Gás, auxiliando o orçamento doméstico das famílias que já estavam sendo atendidas nos demais programas de transferência de renda. Em 2001 o Programa Bolsa Alimentação, operado pelo Ministério da Saúde, passou a estabelecer a complementação da renda de mães gestantes, amamentando filhos e crianças com idade entre 6 meses a 6 anos e 11 meses, com riscos nutricionais. Também em 2001 tivemos o Projeto Alvorada, que reforçou e integrou ações governamentais nas áreas de educação, saúde, saneamento, emprego e renda. Em setembro de 2001, foram unificados os cadastros dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, através do Cadastro Único dos Programas Sociais. Também em 2001 tivemos o Programa Bolsa Renda, tornando-se o mais emblemático da modernização das políticas sociais no Brasil. Em julho de 2002, foi instituído o “Cartão do Cidadão”, em forma magnética, permitindo às pessoas beneficiárias receberem seu auxílio financeiro diretamente da Caixa Econômica Federal.

Ainda na lógica do repasse de renda, em 2003 foi criado o Programa Fome Zero, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva,

Representou inicialmente a principal resposta política na área social do novo governo, formada por iniciativas políticas e institucionais que mobilizaram um conjunto de ministérios, demandando capacidade de articulação intersetorial do governo recém empossado (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 13).

Ressaltamos que tal programa não estava vinculado à política pública de assistência social, essa aproximação se daria anos mais tarde, pois, institucionalmente, o programa estava vinculado ao Ministério Extraordinário de

Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e contava com a presença de representantes da sociedade civil e do governo.

Em 09 de janeiro de 2004, o governo Lula instituiu o Programa Bolsa Família, através da unificação de quatro programas criados no governo anterior: Bolsa Escola, Bolsa Família, Auxílio Gás e as transferências do PETI. E implantou, definitivamente, o Cadastro Único dos programas sociais do governo federal.

Como percebemos até aqui, a preocupação primordial era a transferência de renda, porém já vinham sendo articuladas as iniciativas para a organização da política pública de assistência social. Em 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pasta responsável por três políticas públicas: de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania.

Outro ponto importante refere-se à amplitude que a legislação vem tomando frente às necessidades por políticas públicas, após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social. Em 1994 foi promulgada a Lei n.º 8.842 que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e criou o Conselho Nacional do Idoso; em 1995 foi regulamentado o Benefício de Prestação Continuada (BPC); em 2001 foi regulamentada a Lei n.º 10.216, que trata da proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais, redirecionando o modelo assistencial em saúde mental; em 2003 foi instalado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e também a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e foi promulgado o Estatuto do Idoso pela Lei n.º 10.741/03.

Segundo Oliveira (2003, p. 12),

É preciso considerar que as conquistas legais significam apenas um passo em direção a sua efetivação. Isto exige dos que não acreditam no fim da história a capacidade de desvendar o momento presente e “ousar remar contra a corrente”, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira.

Na construção que se verifica na política pública de assistência social, merecem destaque as cinco primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos anos de 1995, 1997, 2001, 2003 e 2005, que deliberaram, avaliaram e propuseram novas bases de regulação da Política de Assistência Social.

Contribuíram com a “formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política” (CARVALHO, 2005, p. 2).

Consideramos relevante apresentarmos uma linha do tempo sobre o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social de forma breve, a fim de percebermos esse caminhar, tendo em vista elucidar alguns eventos importantes. Para tanto coletamos algumas informações no endereço eletrônico do Conselho Nacional de Assistência Social.

Aprovada em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) representa o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Incorporando as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, a PNAS define o novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, em 15 de julho de 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) que apresenta os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deliberado em 2005 na V Conferência Nacional de Assistência Social, fator relevante para a consolidação da assistência social enquanto política pública. Nesse ano foi desenvolvida a Rede SUAS, ou seja, o Sistema Nacional de Informação do SUAS.

No ano de 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS/2006), com o objetivo de regular a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; foram estabelecidas normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal; foi criado o Índice de Gestão Descentralizado (IGD) e foram pactuadas diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Em 2007 foi realizada a VI Conferência Nacional de Assistência Social intitulada: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social”. Tivemos também nesse mesmo ano: o lançamento do decreto sobre os Benefícios Eventuais de que trata o Art. 22 da LOAS; a aprovação do Plano Decenal do SUAS (SUAS PLANO 10); a instituição da

Carteira do Idoso e a adesão do SUAS à Agenda Social do Governo Federal, integrado às outras políticas do MDS.

Já em 2008: foi criado o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem Adolescente); iniciada a nova metodologia para expansão do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)⁶ nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); aprimoramento do monitoramento do SUAS, por meio de Censos CRAS e também do Censo CREAS realizados a cada ano; criação do primeiro indicador para acompanhamento dos CRAS (IDCRAS); ênfase no fortalecimento do controle social e no fortalecimento das instâncias de pactuação e deliberação da política.

Em 2009 foi realizada a VII Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema: "Participação e Controle Social no SUAS". E ainda, foi criada a Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social (RENMAS), tivemos a Construção da Política Nacional para Inclusão Social das Pessoas em Situação de Rua, a implantação do Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS), a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e a instituição do protocolo de Gestão Integrada entre serviços e benefícios com o objetivo de consolidar a integração do Programa Bolsa Família (PBF) com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Em 2010 foram definidos os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. Além disso: foi aprovada a destinação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para ações de capacitação de profissionais que atuam nos CRAS e nos CREAS; foi aprovado o processo de reordenamento dos benefícios eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde e se deu a instituição do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS).

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em 2011 e teve como tema "Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios". Nesse mesmo ano foi publicada a Lei

⁶ Com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) passou a se chamar Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, continuando com a mesma sigla.

12.435/2011, que altera a LOAS (Lei nº 8.742/1993), integrando ao texto o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS).

Apenas em 8 de junho de 2011 foi aprovado o projeto de lei que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como política de Estado. De acordo com o projeto, o país passaria a contar com formato de prestação de assistência social descentralizado e com gestão compartilhada entre governo federal, estados e municípios, com participação de seus respectivos conselhos de assistência social e ainda das entidades e organizações sociais públicas e privadas que prestam serviços nessa área.

Em 2012 foi aprovada a nova Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), tivemos a instituição do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) e a criação do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS-TRABALHO).

No ano de 2013: foi feito o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); foi realizada a IX Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema "A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS", e foi estabelecido o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal.

Em 2014: foi realizada a IX Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema "A Gestão e o Financiamento na Efetivação do SUAS"; foi instituído o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (Aprimora Rede) e instituído o Programa Nacional de Capacitação do SUAS.

A X Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em 2015, com o tema "Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026" e serviu para: caracterizar os usuários na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social e regulamentar o entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social. No ano de 2016 não tivemos grandes eventos no que tange a essa política pública, provavelmente por causa do processo de transição de governos pelo qual o país estava passando, o que acarretou no *impeachment* da então presidente Dilma Houssef.

Em 2017 foi realizada a XI Conferência Nacional de Assistência Social com o tema: "Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS". Aconteceram também, nesse mesmo ano: a aprovação da expansão do cofinanciamento federal do Serviço

de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; a readequação dos critérios de partilha do financiamento federal do Programa Primeira Infância e a prorrogação de prazo para a inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais de pessoas idosas que recebem o Benefício de Prestação Continuada.

No ano de 2018 destacamos: o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; a continuidade do cofinanciamento federal para a realização das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; a qualificação do atendimento socioassistencial da população LGBT no Sistema Único da Assistência Social; a qualificação do atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social.

Como pudemos constatar, muitos foram os avanços na política pública de assistência social, porém há uma longa caminhada para a efetivação e universalização de acesso aos demandatários da assistência social, pois ainda percebe-se que as políticas sociais “se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira” (COUTO *et al.* 2010, p. 32). No caso da assistência social esses aspectos são mais graves, por seu cunho histórico baseado no clientelismo, apadrinhamento, benemerência, o que acabou por caracterizar a assistência social como não política, sempre renegada e colocada em segundo plano no conjunto das políticas públicas. Entretanto faz-se necessário esclarecer que a prestação de serviços assistenciais não é o elemento revelador da prática assistencialista.

O período pós-constitucional, no Brasil, está marcado por uma série de modificações profundas no campo social e da cidadania. Conhecida como Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne a descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (Estados) e locais (municípios). Também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais - sociedade civil organizada - e, portanto, ao processo de controle social (GIAQUETO, 2011, p. 10).

Para compreendermos a assistência social é preciso analisá-la sob dois aspectos: primeiro como relação histórica das classes sociais frente à desigualdade social, enquanto tensão permanente entre capital e trabalho e, segundo, enquanto política pública, ou seja, por meio da condição do Estado como mediador dessa questão. Ressaltamos que o Estado, historicamente, defendia ideias de igualdade, liberdade individual e práticas que contrariavam os preceitos da política pública de assistência social, ao legitimar relações de favor, de dependência, determinadas por ações clientelistas, populistas, distanciadas das reais necessidades da população.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a política pública de assistência social, é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários (YAZBEK, 2004, p. 26).

É necessário que a gestão pública estabeleça de forma participativa o planejamento como uma ferramenta importante para a operacionalização de uma política pública regulada, monitorada e submetida ao controle social da sociedade, primando pela efetividade, eficácia e eficiência junto à população demandante.

A inclusão da assistência social na seguridade social significou, certamente, a ampliação do acesso aos direitos sociais e humanos e, conseqüentemente, “introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção” (SPOSATI, 2009, p. 14).

Enfim, todo esse processo histórico vem reforçar e exigir do Estado a consolidação da política pública de assistência social como garantidora de direitos sociais, dando-lhe a real possibilidade de efetivação em todo o território nacional, o que vem ensaiando a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social.

2.4 O Sistema Único de Assistência Social: novo cenário da política pública de assistência social

Foi um longo período, perpassado por um rico processo histórico de construções, reconstruções, teorizações, fragmentações, reconceituações e importantes lutas da assistência social, até chegarmos aos dias atuais, em que vivemos momentos de avanços e mudanças bastante significativas para a política pública de assistência social em nosso país. É gratificante o que temos sentido e vivenciado em todos os municípios, através do processo de implantação, implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

A Política de Assistência Social é concebida como Política Pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, artigos 194 a 204) e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, que agregou a previdência social e a saúde na composição da seguridade social e da proteção social pública.

A Assistência Social apresenta-se como “campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem” (YAZBEK, 2008, p. 3). Isso, sem dúvida alguma, apresenta-se como um grande avanço no que se refere ao trânsito que se faz do assistencialismo clientelista para o campo da política social, enquanto política de Estado, que passa a ser um campo de defesa e atenção dos interessados dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Silva (2010, p. 16) complementa, afirmando que a política pública de assistência social tem na

Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS em 2004, e no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em implantação no Brasil desde 2005, os dois instrumentos políticos e normativos mais recentes. Ambos objetivam o avanço da Assistência Social enquanto Política Pública.

Vale ressaltar ainda que, através da Lei Orgânica de Assistência Social, Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, atualizada em 2011 (Lei Federal nº 11.432), com vistas a sua adequação ao Sistema Único de Assistência Social, novos conceitos e novos modelos de assistência social passaram a vigorar no país. A partir de então a assistência social é colocada como direito de cidadania, com vistas a

atender às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social.

Entretanto foi preciso retomar conceitualmente princípios e diretrizes contidos em diversos documentos que regulam a política de assistência social. Foi necessário “pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos” (COUTO, 2009, p. 205).

O tratamento no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” tem uma larga aceitação como elementos de mediação (COUTO, 2009, p. 205).

A Lei Orgânica de Assistência Social, apesar de ter permanecido engavetada por um considerável período, especialmente o período prioritariamente neoliberalista, foi de extrema importância para a construção da Política Nacional de Assistência Social, dando-lhe novo vigor, quando

Reafirmam-se os princípios e diretrizes contidos na LOAS, entre os quais a prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais, a universalização dos direitos sociais e do acesso a benefícios e serviços de qualidade a todos os que necessitarem, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, o direito à convivência familiar e comunitária, à igualdade de direitos e à dimensão pública no atendimento (BRASIL, 2008, p. 18).

A operacionalização das ações socioassistenciais se dá através dos serviços, benefícios, projetos e programas e carece do funcionamento do controle social. E requer também a garantia do cofinanciamento pelos três entes federados e a autonomia de gestão descentralizada e participativa, especialmente pelos municípios brasileiros. Tudo isso se faz necessário para que a assistência social de fato ganhe aspecto de política pública de direito, com a intenção de promover e implementar o processo de descentralização da política pública de assistência social, fato este que vem tomando forma através do Sistema Único de Assistência Social.

[...] a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma relação assistencial espontânea – pública e privada – para transformar-se em sujeitos detentores do direito à proteção sistemática devida pelo Estado (PEREIRA, 1996, p. 99-100).

A Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social, através de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

Segundo a Política Nacional da Assistência Social, os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário o atendimento às famílias, seus membros e indivíduos, sendo o território a base de sua organização. Pressupõe ainda: gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico operativa e políticas, da União, Estado, Municípios e Distrito Federal, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo de sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

Tal política é resultado de intenso e amplo debate nacional e é um instrumento decisivo, que conduzirá o trabalho a ser realizado. E para isso apresenta algumas diretrizes:

I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características sócio-territoriais locais; II. Participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo e IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-33).

De acordo com o pensamento de Couto (2009, p. 206):

Estabelecer um pacto federativo responsável solidariamente pelo atendimento às necessidades sociais da população pobre brasileira convoca a uma microrrevolução. A centralidade no governo federal, não só na questão de recursos financeiros, como no desempenho de que tipo de política deveria ser ofertada, é característica que persistiu por longo tempo. Retomar a necessidade de autonomia no diagnóstico, nas propostas de atendimento e no reconhecimento das diferenças regionais – na representação das expressões da questão social, principalmente nas formas de resistência da população – indica que é preciso repensar a intervenção das três esferas de governo no caminho da consolidação da política.

O Sistema Único de Assistência Social define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político administrativa e territorialização; novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

Marcada, portanto, pelo cunho civilizatório presente na consagração de direitos sociais, o que vai exigir que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO *et al.* 2010, p. 34).

Dessa forma, temos vivenciado, na perspectiva de gestão da política pública de assistência social, a proposta do Sistema Único de Assistência Social como nova forma de efetivação da política de proteção social, a partir de suas possibilidades e limites, considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira. Conforme os documentos governamentais,

A implantação de um sistema de gestão para o funcionamento da assistência social requer nova leitura e organização das ações a serem desenvolvidas. A lógica de operação de um sistema envolve a definição de processos e fluxos, exigindo conexões entre todos os elementos componentes. O grande desafio é considerar o sistema como um todo, o que significa que uma parte, por mais significativa, não pode representar a totalidade (BRASIL, 2008).

Esse sistema de gestão, quando trata do funcionamento da assistência social, envolve uma gama de serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais, que passaram e vem passando por algumas reformulações,

conceituações e novas formatações. Podemos atestar isso no documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁷ de 2009, que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social organiza a assistência social por níveis de complexidade.

No que tange a Proteção Social Básica, temos: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. O principal equipamento público desse nível de proteção é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que tem sido considerado a porta de entrada da política pública de assistência social e, segundo Nunes e Córdova (2014), é importante

Compreender a forma como o sujeito de direito é percebido e se percebe na relação com essa unidade pública de proteção social é tarefa fundamental para construir estratégias que rompam com práticas que fortalecem a subalternização. Se, por um lado, muitos sujeitos de direitos se percebem incapazes de influir sobre o equipamento público, por outro, a visão é reforçada quando são considerados como incapazes de garantir as condições de sua própria subsistência, e, portanto, de incidir sobre os processos decisórios (NUNES; CÓRDOVA, 2014, p. 187).

Nesse aspecto é importante perceber que os sujeitos de direitos que vivem em situação de vulnerabilidade social podem transpor a condição de passivos para serem sujeitos ativos de sua própria história e devem ter um atendimento destinado às suas necessidades, minimamente, através desse nível de proteção por meio dos CRAS.

A Proteção Social Especial é dividida em média e alta complexidade. Como serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade temos: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado para

⁷ Padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais. (BRASIL, 2009).

Pessoas em Situação de Rua. Quanto aos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional (Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva); Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Esse nível de proteção, através de seus serviços e programas, é destinado às pessoas que vivem situações de risco social, tais como: negligência, violências diversas contra idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, etc; crianças em situação de trabalho infantil; adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; situações de abandono; situações de rua, etc. No nível da proteção social especial de média complexidade temos como principal unidade estatal o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), além do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), destinado à população em situação de rua; enquanto no de alta complexidade, tendo em vista a perda dos vínculos familiares, temos as unidades de acolhimento institucional, como citados linhas acima.

Nessa perspectiva, percebemos uma nova relação entre serviços, benefícios, programas e projetos, com ações mais articuladas, frente às demandas socialmente postas nos territórios dos municípios, onde está a população efetiva e potencial da assistência social.

Estamos em processo de construção e no que se apresenta atualmente vemos possibilidades maiores de acesso da população ao requerer os seus direitos sociais, bem como na própria conscientização dos direitos que possui. Embora ainda exista o aspecto tutelador da política, onde segundo Sposati (2007, p. 436) “a assistência social é colocada no âmbito da filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores.”

A nova relação entre Estado e Sociedade Civil é sugerida na Política Nacional de Assistência Social (2004) como eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social e na concepção de Sitcovsky (2010) vem ganhando notoriedade através da construção de uma rede socioassistencial erguida sob a necessidade prático-operativa de estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil, como forma de garantir o funcionamento e a prestação dos serviços públicos. Segundo o autor, “[...] é constituída por cidadãos individualmente, por empresa, organizações do terceiro setor, ponderados pelo poder que deriva do seu capital, de sua capacidade

de representação e de seu conhecimento técnico e organizacional” (PEREIRA, 1999, p. 102).

Portanto, as novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil com primazia da responsabilidade do Estado e Sociedade Civil em cada esfera de governo na condução da política e com a participação da sociedade civil como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e no controle social da Política fica comprometida pela ideia de descentralização, de financiamento das políticas com base no focal, na emergência e no compensatório, do mercado, da concorrência como instrumento de controle (LAJÚS, 2009, p. 174).

Outro aspecto importante refere-se ao controle social: um grande desafio na implementação e consolidação da política pública de assistência social sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social. Isso porque a participação popular ainda apresenta-se fragilizada e inóspita, pois é necessário a criação de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil nos conselhos, em especial dos usuários da política pública de assistência social, enquanto sujeitos de direitos e não apenas como cidadão consumidor de serviços sociais. A sociedade civil organizada, os usuários, os gestores públicos de assistência social e os profissionais da área esperam que

A Política de Assistência Social ao ter como referência um Estado capaz de garantir a proteção social, passa a ter de enfrentar grandes desafios que vão desde romper com a cultura do assistencialismo, baseado no favor até a necessidade de contribuir na construção de uma sociedade civil capaz de resistir e constituir-se enquanto possibilidade, na correlação de forças entre Estado, Mercado e Sociedade Civil (aqui referida a população excluída de usufruir dos bens e serviços produzidos coletivamente), realizar o controle social necessário a garantia e efetivação dos direitos (LAJÚS, 2009, p. 173).

Também espera-se uma política de recursos humanos que qualifique os profissionais que executam a política pública de assistência social, visando a maior capacidade de gestão, qualidade na prestação dos serviços e atendimento ao usuário da assistência social. E que, acima de tudo, proporcione maior valorização dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, que em sua grande maioria possui vínculos precários de trabalho, pouca formação para a execução do trabalho, poucas condições de trabalho e salários que ficam aquém das demais políticas públicas.

E ainda: sendo a política pública de assistência social uma construção

coletiva e interventiva, e com sua afirmação através de um Sistema Único de Assistência Social, almeja-se que ela seja capaz de quebrar de vez com seu passado histórico, onde a atuação constante se via através do clientelismo, voluntarismo, benemerência, dentre outras formas de apadrinhamento. Queremos reconhecer “um Estado com identidade definida – de Estado dedicado ao social e por ele controlado, ainda que num contexto de economia de mercado” (BRASIL, 2008, p. 23).

Ao sinalizar tais questões, percebemos que a política pública de assistência social vem perpassando por grandes desafios para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Esforços municipais, estaduais e do Governo Federal têm sido requeridos. Vale ressaltar também a participação importante dos trabalhadores que atuam efetivamente na construção dessa política, em especial os integrantes da categoria dos assistentes sociais, que contribuíram inclusive no processo de idealização desse sistema.

3 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma nova forma de gestão pública da assistência social

Para o alcance do objeto deste estudo, que versa sobre o financiamento da política pública de assistência social, sendo este um dos instrumentos de gestão do Sistema Único de Assistência Social, é imprescindível a compreensão sobre o que vem a ser gestão pública. Isso se faz necessário na perspectiva de perceber a atividade do Estado no que compete ao gerenciamento, organização e administração pública, bem como compreender o caminho percorrido na gestão da política pública de assistência social desde o processo de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social. E um de seus aspectos mais relevantes refere-se justamente a sua nova forma de gestão diante das demandas sociais, a partir no modelo de organização do Estado adotado pós Constituição Federal de 1988, no gerenciamento de políticas públicas, especialmente as políticas sociais, considerando sobretudo o direcionamento ao sistema de seguridade social brasileiro.

Também analisamos a organização da política de assistência social a partir da gestão do Sistema Único de Assistência Social, considerando todos os instrumentos de gestão, na tentativa de expor a conjuntura ampla e complexa na qual a referida política está assentada.

3.1 Gestão pública: um escopo conceitual e perspectivas para o Estado Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988

Consideramos a gestão pública a partir da perspectiva da ordem do capital, onde a sociedade burguesa dita uma dinâmica de administração, seja para o controle do tempo de produção de mercadorias, seja para a manutenção da exploração, do ponto de vista econômico, onde há cada vez mais a extração da mais-valia num processo contínuo de acumulação. Porém falar de gestão e administração não se limita ao sistema privado de produção capitalista, pois atinge de forma contundente as empresas públicas, especialmente no que condiz aos aspectos burocráticos do aparelho do Estado.

Com as mudanças na economia, o surgimento das empresas privadas e mistas, a padronização e a normatização na produção e o surgimentos dos

sindicatos, ou seja, com a revolução da produtividade, o Estado passou a ser um Estado Industrialista ou de Bem Estar-Social (1930-1980), quando os Estados se tornaram ainda mais complexos e buscavam beneficiar seus cidadãos para que pudessem crescer. Segundo Alves (2015, p. 91), “o Estado do bem-estar social evoluiu para um Estado reformado pela nova Gestão Pública”: a partir das mudanças no sistema econômico ele se retrai de certas atividades atinentes ao social, com o intuito de permitir e incentivar o avanço da iniciativa privada, tentando ser menos complexo e mais barato. Institui-se dessa forma o Estado neoliberal.

No decorrer das duas últimas décadas, a gestão pública brasileira apresentou importantes avanços: aparece mais dinâmica e mais profissionalizada e tem-se modernizado. Nesse aspecto a atuação do Estado na resolução de problemas econômicos e sociais e no atendimento aos cidadãos tem sido alvo de grandes discussões e críticas no cenário político-social, especialmente no tocante à organização do Estado em seu aparelhamento e capacidade de empreender sua atuação nas questões econômicas, políticas e sociais.

Na tentativa de romper com o patrimonialismo⁸ buscou-se a separação entre os interesses pessoais dos detentores do poder e os instrumentos e aparatos públicos para garantir a satisfação do interesse público. Para tanto se fez necessária uma reforma administrativa, tornando os governos capazes de transformar suas políticas em realidade e assim atender as demandas sociais e econômicas da sociedade em geral.

⁸ Na teoria política do autor turingiano Max Weber, o “patrimonialismo” enquanto doutrina é uma sorte de exercício legítimo de poder político, cujo referencial teórico está ancorado, em seu esquema conceitual, no tipo de “dominação tradicional”. A partir da análise do fundamento da legitimidade das ordens emanadas pela autoridade e sua respectiva obediência por parte dos súditos, Weber intenta descobrir como se procede o fenômeno da dominação no seio das relações sociais, perquirindo como essas formas de exercício de poder perduram socialmente. Deste modo, a obediência ao chefe político, em sua visão, geralmente está assegurada por um “sistema de dominação”, cuja taxonomia vem representada em seus escritos pelos “três tipos de dominação legítima”, quais sejam, a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional” (SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do Pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf> > Acesso em: 01 jul. 2019.) Em Sérgio Buarque de Holanda, todavia, a concepção de patrimonialismo é indissociável da noção de “personalismo”. Explica-nos Jessé Souza que a ideia de “personalismo” foi concebida por Gilberto Freyre, vindo a cingir-se ao patrimonialismo na obra de Holanda, nessa forma mista, irá influenciar os grandes “personalistas” e “patrimonialistas” do século XX, como Roberto DaMatta e Raymundo Faoro, respectivamente. (RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e Personalismo: a gênese das práticas de corrupção no Brasil, Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010).

O Estado tem sido condicionado a reformas, em um processo contínuo, na busca incessante por maior eficiência, organização e controle da coisa pública. A burocracia foi uma das maneiras de executar as atividades da administração pública e tem em Weber o seu maior defensor. São características do modelo burocrático de gestão pública: a racionalização, o cumprimento de normas, as relações de autoridade e hierarquia, as atividades como deveres oficiais, a especialização do corpo técnico e administrativo e a impessoalidade.

Tais contornos sugerem que a administração pública amplie a percepção sobre a atividade concreta do Estado, ou seja, que ele seja visto como uma “máquina” composta por órgãos e entidades, hierarquicamente organizados sob a direção de um chefe de Estado (ARAÚJO, 2005).

Nesse sentido, convém destacar que a administração

É o campo do conhecimento e prática que se dedica a descobrir e aplicar racionalmente os elementos conceituais e materiais necessários para potencializar a “racionalização do trabalho” e a “coordenação”, para atingir determinados fins (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p. 29).

Administrar requer racionalidade, trata-se de uma tarefa eminentemente humana, seja na relação homem-natureza ou em suas interrelações com outros humanos, tendo em vista que “sempre estará presente nas ações que a humanidade se propuser visando atingir um objetivo proposto racionalmente” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 29).

Isso envolve a utilização racional de recursos, sejam materiais, intelectuais ou elementos conceituais, com primazia para a adequação dos recursos aos objetivos aos quais se quer chegar. É importante, portanto, dispor de tais recursos de forma econômica, ou seja, “utilizar o menor tempo possível e a menor quantidade de meios destinados à obtenção da finalidade definida” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 31).

Segundo Nogueira (2011, p. 42), na década de 90 do século XX, “estabeleceu-se com maior clareza uma ideia de modernização administrativa, entendida como renovação dos métodos de gestão”, onde o “esforço governamental no terreno da reforma administrativa possibilitou o estabelecimento de novos parâmetros para a gestão pública” (NOGUEIRA, 2011, p. 42-43).

Para Costin (2010, p. 68)

A reforma partia de um diagnóstico da crise da administração pública brasileira em que se associavam aos problemas fiscais enfrentados por diversos países o desaparecimento financeiro e administrativo do Estado para enfrentar as demandas crescentes da população, especialmente na área social, e o esgotamento do modelo econômico centrado na substituição de importações mediante forte atuação empresarial do Estado. Tratava-se, pois, de uma crise simultaneamente fiscal, de modelo econômico e gerencial, e que, portanto, mereceria uma atenção em diferentes aspectos da atuação estatal. Essa situação era também a brasileira.

A autora reitera que, no caso brasileiro, foram estabelecidas três dimensões básicas contempladas para a sedimentação da reforma: a dimensão institucional jurídica, que visava sanar os impasses legais com vistas a melhorar a eficiência da administração pública; a dimensão cultural, no enfrentamento aos resquícios patrimonialistas e no reforço da burocracia com o intuito de criar uma estrutura compatível com uma administração pública gerencial e, por fim, a dimensão gerencial, relacionada às práticas de gestão.

É importante considerar, segundo Nogueira (2011), que a agenda reformadora trouxe a reboque uma hipervalorização da administração empresarial e a entrega do Estado ao mercado, com incentivo para a atualização da burocracia, o aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais (NOGUEIRA, 2011). A priori, no país houve resistências a novas ideias e modelos, mas Abrúcio e Gaetani (2006, p. 32) constataam que “as resistências de políticos e burocratas foram paulatinamente reduzidas à medida que as propostas eram implementadas segundo as condições locais e começavam a mostrar resultados”.

Costin (2010) ressalta que o processo de reformas não se deu de forma homogênea nos Estados brasileiros. Foram constatadas inúmeras experiências no que compete à gestão através de programas, articulada com o orçamento, sobretudo condicionado aos Planos Plurianuais (PPA), visando a maximização de resultados, “inclusive com a Administração Direta e de fortalecimento do Núcleo Estratégico, inclusive com a criação de carreira de especialistas em políticas públicas” (COSTIN, 2010, p. 71).

Portanto, segundo Abrúcio e Loureiro (2018, p. 44), “foram criados ou fortalecidos órgãos de controle e coordenação da descentralização administrativa, com o intuito de evitar que a fragmentação decisória atrapalhasse o planejamento mais geral do desenvolvimento”. Para tanto era necessário: a seleção do corpo de

funcionários segundo critérios de mérito e especialização técnica; estabilidade funcional, de modo que as funções e as políticas devem ser contínuas; remuneração fixa, carreira e uma série de garantias funcionais; princípios de hierarquia funcional bem definidos, estabelecendo mando e subordinação entre autoridades superiores e inferiores, tanto no plano interno ao funcionalismo como na sua relação com os agentes políticos, e as atribuições de seus membros fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos visados.

Nesse aspecto, a administração pública rege-se atualmente por normas e procedimentos que visam garantir a criação de um protocolo de atuação e a definição de critérios universais de funcionamento dos serviços públicos. Tudo isso com o objetivo de levar o Estado a desempenhar seu papel racionalizador, denotando a sua capacidade de produzir, tecnicamente, melhor ação administrativa.

Quando falamos de burocracia, expressamos, de modo geral, o necessário processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo, que buscam um melhor desempenho para atingir seus fins diante da secularização e da maior competição interorganizacional. Nesse processo de competição o saber técnico e sua utilização sistemática são características burocráticas intrínsecas a todas as organizações hoje, públicas ou privadas. (ABRÚCIO e LOUREIRO, 2018, p.24)

Além do saber técnico, Mascaro (2013, p. 81) afirma que:

A burocracia se arraiga em práticas materiais concretas, intrincadas nas próprias relações sociais gerais, mas também é formada por meio de uma consolidação de poder, enfeixando-o. Nesse sentido, a interação entre burocracia e sociedade é mais complexa. Se no capitalismo a forma estatal resulta necessariamente distinta e autônoma em relação à sociedade, a burocracia é constituída como corpo estrutural e funcional apartado das classes, grupos e indivíduos e, justamente para que tal constituição se dê, ela adquire materialmente contornos de poder e de funcionalidade própria. Assim, ela não é sempre e totalmente complacente às influências e capturas da sociedade. É por sua própria natureza estrutural que a burocracia resiste parcialmente às relações sociais. Como núcleo de poder, seus contornos são, no mínimo, parciais em face das demandas sociais. Além disso, como momento de uma cadeia geral da reprodução social, a burocracia adquire funções que não podem ser sempre esgarçadas, dada a estrutura dessa mesma cadeia de reprodução ampla. A autonomia relativa do Estado também se espelha no campo da burocracia justamente, porque, de um lado, a dinâmica do capitalismo não permite total captura ou domínio dos aparelhos do Estado por particulares e, de outro lado, também porque a própria reprodução social capitalista da qual exsurge como corpo necessário.

Hipoteticamente, se buscava uma solução para o aparato burocrático do Estado, que se mostra mais evidente no início do século XXI, através da busca constante e incontestada pelas reformas, especialmente no tocante à diminuição do Estado, “mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (NOGUEIRA, 2011, p. 45).

Souza Filho e Gurgel (2016) adensam a discussão, quando dizem que

Nessas condições, o discurso corrente foi o da reforma do Estado, não só para reduzi-lo, mas principalmente para ampliar o mercado em sua dimensão da oferta de bens e serviços. Por isso, proliferaram as concessões e privatizações, abrindo espaço aos investimentos privados nas áreas de negócios ocupadas pelo Estado. No que tange à reforma do Estado, essa é a grande reforma, ou mais precisamente a contrarreforma neoliberal, que vai absorver significativa parte dos capitais superacumulados (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 137).

Percebemos que o avanço neoliberal evidenciou a necessidades de ajustes na formatação do Estado e conseqüentemente da gestão pública, segundo Montañó (2002, p. 2), “em decorrência das novas necessidades do capital e da atual situação das lutas de classes”, como uma nova estratégia do grande capital que visava a reestruturação produtiva, a reforma do Estado, a “globalização” da produção e dos mercados, a financeirização do reinvestimento do capital, ante à atual crise de superprodução e superacumulação, que conforma, dentre vários aspectos, um novo trato à “questão social”. Nesse sentido, o projeto neoliberal,

Que confecciona esta nova modalidade de resposta à “questão social”, quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com a igualdade de acesso, com a base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial (MONTAÑO, 2002, p.3).

O autor nos apresenta que o novo trato à “questão social”, de acordo com o projeto neoliberal, significa a coexistência de três tipos de respostas: a precarização das políticas sociais e assistenciais estatais; a privatização da seguridade e das políticas sociais e assistenciais e a re-filantropização das respostas à questão social. Nesse aspecto, segundo Montañó (2002, p. 4), “transfere-se à órbita da sociedade civil a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas,

de ajuda mútua ou autoajuda”. E assim “surge o terceiro setor⁹, atendendo a população “excluída” ou parcialmente integrada”.

Para além do atendimento das demandas da classe trabalhadora ao nível da sociedade civil, temos o atendimento público através das políticas públicas que devem ser gestadas no âmbito do Estado.

Segundo Souza Filho e Gurgel (2016, p. 138),

A proposta gerencialista para a gestão do aparelho estatal e das coorganizações da sociedade civil, no contexto da contrarreforma do Estado, no quadro da reestruturação do capital, possui como finalidade central reduzir os gastos destinados às classes subalternas, para que mais recursos provindos da riqueza social produzida sejam direcionados para o processo de acumulação capitalista.

Essas reflexões, de acordo com os autores, não diferenciam as finalidades das empresas privadas das da administração pública estatal ou mesmo da administração das organizações da sociedade civil, tendo em vista que a atividade gerencial tem por finalidade a reprodução social que “se destina, principalmente, à manutenção da ordem social, através do atendimento de necessidades/interesses das classes subalternas e de ações repressivas e promoções ideológicas” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 138).

Portanto, para os autores, há uma tendência que o desenvolvimento da administração pública recorra às bases da administração empresarial, como por exemplo: a incorporação de tecnologias gerenciais utilizadas pelas empresas capitalistas às ações realizadas pelo Estado. Porém é preciso considerar que

A distinção entre administração pública e administração empresarial é fundamental, pois demarca a configuração da gestão, na medida em que administrar é utilizar racionalmente recurso para atingir determinados fins. Se os fins da esfera da produção social (produção e apropriação da mais-valia) não são idênticos aos da esfera da reprodução social (manutenção da ordem atendendo a determinados interesses das classes subalternas),

⁹ O debate sobre o “terceiro setor”, como ideologia, transforma a sociedade civil em meio para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital, particularmente no que refere à reforma da Seguridade Social. Portanto, a funcionalidade do “terceiro setor” ao projeto neoliberal consiste em torná-lo instrumento, meio, para: a) Justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na intervenção social; b) Desonerar o capital da responsabilidade de cofinanciar as respostas às refrações da “questão social” mediante políticas sociais estatais; c) Despolitizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as “lutas contra a reforma do Estado” em “parceria com o Estado”; d) Criar a cultura/ideologia do “possibilismo”; e) Reduzir os impactos (negativos ao sistema) do aumento do desemprego; e f) A localização e trivialização da “questão social” e a autoresponsabilização pelas respostas às suas sequelas. (MONTAÑO, 2002).

implica em que os recursos utilizados também não devem ser os mesmos e, portanto, a particularidade da administração de uma e de outra esfera terão configurações distintas.(SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 138-139).

Devemos, portanto, considerar as especificidades da gestão pública como fundamental ao papel do Estado. Segundo Santos (2014) deve-se ter em mente que por trás de tal conceito há diversos elementos que se perpetuam até se chegar a uma definição considerada em cada momento histórico. Para este autor, “gestão pública refere-se à gerência pública nos negócios do governo” (2014, p.40) e acrescenta que tal “gestão associa-se a um determinado período de mandato, portanto, em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém, delimitada no tempo e no espaço”. Trata-se, então, do planejamento, da organização, da direção e do controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum (SANTOS, 2014).

Segundo Souza Filho e Gurgel, a gestão deve ser tratada “como uma das dimensões do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada” (2016, p.59), considerando que a “finalidade da gestão democrática deve ser transformar as condições de vida das classes subalternas, aprofundando e universalizando direitos civis, políticos e sociais, visando contribuir com a superação da ordem do capital” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 72-73).

Os autores complementam afirmando que

A finalidade assinalada apresenta o horizonte (a orientação) ao qual a gestão deve estar subordinada, não significando dizer que a gestão imediatamente efetivada realiza a finalidade proposta, mesmo porque o espaço organizacional no qual será implementada essa perspectiva de gestão está de uma forma ou de outra comprometido com a finalidade capitalista (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 73).

No capitalismo a possibilidade de uma gestão ético-finalista exige, no campo da produção ou da reprodução social, a orientação “para a ampliação do tempo de trabalho necessário e redução do tempo excedente” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 73), sendo este um movimento antagônico ao próprio sistema capitalista. Porém nos limites de não inviabilizar a dinâmica da acumulação do capital, determinadas ações podem efetivamente tensionar a sua lógica. Implica como possibilidade o fortalecimento da administração pública no processo de

democratização, ou seja,

A possibilidade de pensarmos a finalidade da gestão democrática voltada para a transformação das condições de vida, através do aprofundamento e universalização de direitos civis, políticos e sociais das classes subalternas, visando contribuir com a superação da ordem do capital [...] (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 75).

Paula (2005) considera três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática:

1. A dimensão econômico-financeira, que se relaciona com o problema das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2. A dimensão institucional-administrativa, que abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções e, 3. A dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública (PAULA, 2005, p .21).

Para a autora é indispensável que haja o equilíbrio entre essas dimensões com vistas a consolidação de uma gestão pública democrática. Reconhecendo a dicotomia que plana entre a política e administração, considera-se a tendência de se colocar a dimensão política em segundo plano, sendo, para a gestão pública, mais enfática a perspectiva da administração pública cujos princípios e recomendações advêm sobretudo da administração de empresas. Nessa perspectiva: “pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial” (PAULA, 2005, p. 22).

Considerando a emergência de um novo modelo de gestão pública, na década de 1980, a partir das reformas empreendidas, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos, foram estabelecendo-se as bases da nova administração pública. Com base no modelo britânico, foram estabelecidas medidas organizativas e administrativas que, segundo Paula (2005), acarretaram em algumas características importantes da nova administração pública:

Descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos

serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2005, p. 47).

Essa nova administração pública passou a considerar os aspectos democráticos e a participação, articulados com as práticas já existentes na administração do Estado. Tal modelo tem avançado em diversos países do mundo a partir do século XX, porém há que se considerar suas limitações estruturais que restringiram o alargamento da democracia.

No que se refere a essas limitações, destacamos o caráter centralizador da nova administração pública, ao passo que “os dilemas da dinâmica política continuam intocados, pois o gerencialismo não se volta para questões que envolvem a complexidade da gestão, como por exemplo, a integração entre os aspectos técnicos e políticos” (PAULA, 2005, p. 81). A autora aponta algumas limitações da nova administração pública:

Formação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão (PAULA, 2005, p. 81).

Paula (2005) aponta que as organizações públicas “enfrentam dificuldades para generalizar suas metas, objetivos, estruturas e estilos de gestão”, tendo em vista que “no setor público as metas governamentais são estabelecidas por políticos e critérios de sucesso relativos: as metas não são reduzidas a lucros e a perdas”. Tais metas são complexas e conflitantes, pois visam satisfazer interesses diversos através de políticas governamentais implementadas pelos entes federados. Em síntese, “a administração pública tem uma natureza multifuncional que resulta em estruturas complexas e envolve as seguintes expectativas: o atendimento dos interesses públicos e o provimento dos bens e serviços” (PAULA, 2005, p. 84).

A gestão pública é naturalmente um jogo de interesses. Algumas pessoas veem isso como se fosse algo negativo, mas o fato é que essa é a natureza do governo que representa os interesses comuns de uma sociedade. O problema não é ser um jogo de interesses, mas quais são as regras do jogo e se todos os atores são atendidos em seus interesses de forma eficiente. Os conceitos centrais da gestão pública são, portanto: resposta a estímulos, jogo de interesses, cooperação,

competição e cooperação. Os seres humanos respondem a estímulos, ou seja, respondem às leis, impostos, contratos, políticas públicas, comportamentos ou regras organizacionais (ALVES, 2015).

Na medida em que o Estado foi se complexificando em suas funções, ele foi gerando áreas cada vez mais especializadas, configuradas através das políticas públicas. E estas “se confundem com as próprias pastas de governo, sejam elas ministérios ou secretarias, por uma questão de gestão” (ALVES, 2015, p. 35). Nesse sentido o autor faz uma distribuição da política e das políticas públicas a partir de quatro blocos: serviços essenciais (saúde, educação e segurança); desenvolvimento (econômico, ambiente, social, agricultura, cultura, turismo, ciência e tecnologia); núcleo duro (casa civil, governo, fazenda, planejamento, gestão, procuradoria, defensoria) e infraestrutura (obras, habitação, transportes, trabalho e penitenciário).

Percebemos que as políticas públicas do bloco do desenvolvimento apresentam-se como secundárias e inconstantes em termos de poder político e tamanho do orçamento. Dentre elas destaca-se a política pública de assistência social, como uma área especializada que demanda profissionalismo no seu processo de gestão.

A gestão das políticas públicas no Estado Moderno tem se caracterizado por exigir um certo grau de especialização e profissionalismo no seu gerenciamento, deixando os profissionais que atuam nessas pastas bastante burocráticos.

As capacidades profissionais necessárias para gerir uma política pública devem ser centradas na tomada de decisões através da realização de estudos qualitativos e quantitativos, disponíveis e relevantes, considerando a implementação de ações, programas e projetos através de recursos limitados de tempo, pessoal e dinheiro. Deve-se também privilegiar o trabalho em equipe, a partir de ideias e opiniões existentes, visando criar um consenso em torno de determinada decisão. Esse é um ato difícil e solitário. Em síntese: o gestor de uma política pública precisa ter “a habilidade de pensar qualitativa e quantitativamente toda a análise, julgar a viabilidade de implementação, criar um consenso em torno de uma decisão e fazer escolhas muitas vezes duras” (ALVES, 2015, p. 48-49).

Na concepção de Paula (2005), trata-se sobretudo de lidar com a complexidade de demandas que requerem decisões no atendimento a interesses diversos, para os quais são necessários gestores públicos capazes nos processos de negociação. Estes devem ter muita habilidade ao atuar na área tênue entre a

técnica e a política, no desenvolvimento de ações democráticas, levando-se em conta a representação e a participação do público que é alvo da gestão pública.

Consideramos, portanto, fundamentais as questões discutidas até aqui, com vistas a subsidiar a discussão sobre a gestão pública no contorno da política pública de assistência social, que surge em meio às reformas do Estado, com rebatimentos na forma de gerir a coisa pública, impactando sem dúvidas as determinações sociais daqueles que carecem da atenção estatal no acolhimento de suas necessidades.

3.2 A gestão do Sistema Único de Assistência Social

Passados 30 anos da Constituição Federal de 1988, que teve como uma de suas principais deliberações o sistema de seguridade social brasileiro, 26 anos da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e 8 anos após a Lei 12.435 de 6 de julho de 2011, que altera a LOAS no que compete à organização da assistência social no seu novo modelo, é preciso retomar conceitualmente não só os princípios e diretrizes contidos nos diversos documentos que regulam a política de assistência social, como também, e principalmente, compreender a estruturação de elementos de gestão que impliquem na consunção desses elementos.

O tratamento dos instrumentos de gestão no campo da política social brasileira ainda é recente, especialmente quando tratamos da política de assistência social, tendo em vista que historicamente a “boa vontade”, o “amor aos pobres” e o “voluntarismo” apresentaram e, de certa forma, ainda apresentam uma larga aceitação no trato com o social (COUTO, 2009).

Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), enquanto um instrumento decisivo para a consolidação desta política, contém as seguintes diretrizes:

- I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-33).

Quando falamos em descentralização político-administrativa, enquanto uma das diretrizes da organização da assistência social, a concebemos num patamar mais amplo, visto que a partir da Constituição Federal de 1988, segundo Freitas (2015), a descentralização e a participação popular foram concebidas como sendo os dois principais eixos orientadores de organização das políticas públicas, condicionando a grande valorização do poder local como pré-requisito da prática democrática recém inaugurada. A autora acrescenta que o processo de descentralização “define a competência das três esferas governamentais proporcionando os elementos necessários ao desenvolvimento de ações sociais descentralizadas, complementares e não paralelas” (FREITAS, 2015, p. 114).

Reiteramos que o referido processo não acontece desvinculado da ideologia do Estado nos marcos da reorientação do sistema de produção capitalista, “determinada por inovações nos processos produtivos, pela globalização dos mercados, pela alteração da regulação econômico-social e pelas novas relações entre Estado e Sociedade” (FREITAS, 2015, p. 114). Tais questões têm imprimido “um modelo gerencial à ação pública a partir do redesenho da marca estatal tendo como substrato uma concepção reducionista de Estado” no contexto neoliberal, considerando-o na perspectiva da reatualização do sistema de controle dominante.

De acordo com Raichelis (2015, p. 143) “[...] a proposta de descentralização dentro do espírito da LOAS implica partilha de poder entre Estado e sociedade, bem como transferência de decisões, competências e recursos do âmbito federal para as demais esferas de governo”. Importa dizer, nesse sentido, que a política pública de assistência social no Brasil se organiza nos três níveis de governo.

No âmbito federal atualmente temos o Ministério da Cidadania, resultante da união do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura. Estes, anteriormente ministérios, no contexto atual são Secretarias Especiais na estrutura do Ministério da Cidadania. Temos portanto como responsável pela pasta da assistência social a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.

É importante conhecermos as competências de cada um dos entes federados. De acordo com a LOAS, em seu art. 12, compete à União: concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC); cofinanciamentos para o aprimoramento da gestão e funcionamento dos serviços, projetos e programas socioassistenciais; atender às ações assistenciais emergenciais em conjunto com os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios e monitorar e avaliar a política de assistência social, bem como assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento (BRASIL, 2012)

Além dessas obrigações, ressaltamos que de acordo com a LOAS, em seu art. 12-A, no que compete ao cofinanciamento federal,

A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a: I - medir os resultados da gestão descentralizada do SUAS, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial; II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do SUAS; e III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do SUAS (BRASIL, 2012)

Nos níveis estaduais e municipais as secretarias de governo dos vinte e seis estados e dos cinco mil, quinhentos e setenta municípios brasileiros deverão observar os princípios e diretrizes de acordo com a LOAS, no sentido de fixarem suas respectivas políticas de assistência social. No caso do Ceará a pasta responsável pela política pública de assistência social é a Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS).

No que se refere às competências dos Estados, de acordo com o art. 13 da LOAS, cabe a eles: cofinanciar a política pública de assistência social nos municípios, especialmente no custeio para o pagamento dos benefícios eventuais; cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; atender às ações assistenciais de caráter de emergência, em conjunto com os Municípios; apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado, e monitorar e avaliar a política de assistência social, bem como assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.

Ressaltamos que as ações na área de assistência social, de acordo com o art. 11 da LOAS, “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” (BRASIL, 2012).

Trata-se, portanto, de uma política pública que, organizada numa concepção orgânica, prevê a articulação entre as três esferas de governo, constituindo-se dessa forma em elemento fundamental para o Sistema Único de Assistência Social. Na concepção de Couto (2009, p.206), antes do SUAS essa articulação “resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades” e acrescenta:

Os municípios, *loci* primeiros da materialização da política, apontavam para a transferência de responsabilidades sem a devida reforma tributária e sem o empenho dos recursos, que continuavam sendo muito escassos. Imperava a centralização da política na esfera federal e a execução dos programas e serviços vinculados a uma única fonte de financiamento (COUTO, 2009, p. 206).

Nessa perspectiva, a autora alude que a PNAS e o SUAS, “em especial no seu modo de gestão, adensam a necessidade de enfrentar o desafio de dar materialidade à política, conforme os preceitos da LOAS” (COUTO, 2009, p.206). Uma das principais questões apontadas pelo SUAS está na retomada da centralidade do Estado, enquanto garantidor da existência de serviços socioassistenciais, através dos seguintes espaços referenciados: Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), vinculados à proteção social básica, e Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), vinculados à proteção social especial.

A Constituição Federal de 1988, ao propor o processo de descentralização da política pública de assistência social entre os três entes federados, transformou os municípios independentes e autônomos no plano político-institucional, com a valorização do poder local e o incentivo da participação popular enquanto fundamentos da prática democrática.

A Constituição Federal (CF) já identifica que a política social tem como uma das diretrizes a descentralização político-administrativa, e que a coordenação, assim como a elaboração de normas gerais, estaria sob a responsabilidade da esfera federal, e a coordenação e a execução dos respectivos programas caberiam aos Estados e municípios, bem como a entidades beneficentes e de assistência social (BEVILACQUA, 2014, p. 288).

Apesar do fortalecimento da base federativa e do redesenho institucional do sistema de proteção social brasileiro, a municipalização dos serviços básicos tem sido determinante para o desenvolvimento das políticas públicas em todo o território nacional. Isso porque os direitos sociais estão mais próximos e acessíveis à população. Raichelis (2015) considera a municipalização uma categoria central no processo descentralizador das políticas sociais, sendo o município

[...] consagrado pela Constituição Federal como o núcleo da organização federativa para onde converge novas responsabilidades na formulação, na gestão, na execução e no controle dos serviços sociais públicos, a autonomia municipal não pode realizar-se independentemente de um planejamento global (RAICHELIS, 2015, p. 144).

A União deve definir diretrizes capazes de balizar as ações descentralizadoras no âmbito dos Estados e municípios, bem como estabelecer parâmetros para a participação social por meio dos conselhos de assistência social nos entes federados, no intuito de zelar pelo que foi preconizado na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, no que se refere à democratização das decisões políticas. É preciso relacionar as novas diretrizes do Sistema Único de Assistência Social à descentralização da política pública e ao processo de democratização. Isso, inevitavelmente, acarreta em um complexo processo de reengenharia institucional, fundado numa retomada de sua base conceitual, sobretudo quando nos remetemos à gestão desta política.

Nesse sentido, é imprescindível qualificar a necessidade da política de assistência social, no sentido de garantir

Efetivamente, as bases do SUAS para a gestão, o financiamento e o controle social da assistência social recuperam a primazia da responsabilidade do Estado na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; reiterando a concepção de que só o Estado é capaz de garantir os direitos e o acesso universal aos que necessitam da assistência social (ALBUQUERQUE; CRUS, 2007, p. 13).

Para a consolidação da política pública de assistência social através do Sistema Único de Assistência Social foram e continuam sendo necessários vários arranjos estruturais, considerando o processo de reorganização política dos municípios para recepcionar e se adequar ao que propunha o referido sistema. O esforço governamental e da sociedade civil fica evidente diante da preocupação em adequar, realinhar e reorientar todo o sistema, primando pela adequabilidade da

política pública de assistência social num país com aspecto continental. Várias foram as orientações compostas pelos mais diversos marcos regulatórios, tendo em vista que são muitos percalços, tropeços e acertos, que vêm desdobrando-se nesses últimos 18 anos.

A Lei Orgânica da Assistência Social, como principal amparo legal da política pública de assistência social, é muito clara ao definir, a partir da gestão das ações na área, os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social [...]; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011, p. 3).

Nessa nova forma de organização da assistência social muitos aspectos foram perpassados por critérios organizativos, através de seus instrumentos de gestão enquanto ferramentas de planejamento técnico e financeiro para a tomada de decisões no âmbito do SUAS, tendo como parâmetros o diagnóstico social e os eixos estruturantes da proteção social básica e da proteção social especial. Estes são os novos instrumentos de gestão: plano de assistência social; orçamento e financiamento; gestão da informação; monitoramento e avaliação; relatório anual de gestão.

Conforme citado, para o desenvolvimento dos instrumentos de gestão e do planejamento técnico e financeiro para a construção do SUAS, foi considerado o diagnóstico social. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social de 2004, foram considerados: aspectos demográficos; classificação dos municípios segundo o número de habitantes; municípios classificados pela população com maior concentração de indigência e pobreza de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano de 2002; os grupos populacionais nos municípios com maiores índices de crianças fora da escola, presença de trabalho infantil, gravidez na adolescência, concentração de mulheres na faixa etária de 15 a 17 anos com filhos, concentração da população idosa com mais de 65 anos, concentração de pessoas com deficiência e segmentos propensos a maiores graus de riscos sociais (população em situação

de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei).

Portanto,

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

Diante dessas situações tipificadas foi possível elencar as prioridades para a gestão pública da assistência social no território brasileiro com vistas à promoção da equidade social e conseqüentemente à diminuição da desigualdade social, sobremaneira privilegiadas as desigualdades regionais.

Dessa forma foram analisadas as prioridades na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais e, para isso, enumerados objetivos a serem alcançados pela política pública de assistência social, prevendo a integração com as políticas setoriais e “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”. Quais sejam:

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 (PNAS, 2004, p. 33).

Para o atendimento a todas as situações citadas foi imprescindível prever um orçamento capaz de atender minimamente os municípios mais vulnerabilizados, onde a distribuição de recursos financeiros para atendimento das necessidades, de acordo com a capacidade federativa, certamente apresentava-se bem inferior ao demandado em cada território. E, nesse sentido, o SUAS foi sendo implementado de forma paulatina, dispondo quase sempre de mais recursos numa crescente previsão de orçamento para tal fim.

Outra questão refere-se à distribuição das proteções afiançadoras de direitos socioassistenciais: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. A primeira busca a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; a segunda considera a violação de direitos de famílias e de seus membros, em especial de crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência e também: pessoas em situação de rua e imigrantes em situação de exclusão social, conforme discutido no capítulo anterior.

O Sistema Único de Assistência Social é um sistema composto por ações realizadas através de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda. A gestão desse sistema, portanto, está relacionada ao processo técnico e político por meio do qual as referidas ações são formuladas e implementadas, condicionadas a um modelo de organização institucional e distribuição de responsabilidades entre atores, instituições e unidades da federação quanto ao processo de planejamento, financiamento, execução, monitoramento e avaliação da política pública, bem como pelo conjunto de mecanismos jurídicos e políticos, instrumentos técnicos, ferramentas informacionais e processos administrativos, mobilizados pelos diversos atores que atuam na área (gestores, técnicos, conselheiros, etc), visando garantir a efetividade das ações e o seu controle pela sociedade (BRASIL, 2005).

Temos dito que nosso objeto de estudo refere-se a um dos instrumentos de gestão do SUAS, especificamente: o financiamento da política pública de assistência social. Porém consideramos necessário situar cada um dos instrumentos relacionados acima, a fim de percebermos quão ampla e complexa é a gestão do sistema em análise.

No que compete ao plano de assistência social: trata-se de um documento, um instrumento técnico, político e operacional, que organiza, regula e norteia a execução da política pública de assistência social e define as ações prioritárias a serem desenvolvidas. É, portanto, um planejamento estratégico, dirigido para a implementação de um sistema através de ações articuladas, sistemáticas, contínuas, com direção definida e comando único. Deve servir como referência capaz de possibilitar a oferta de serviços, programas e projetos socioassistenciais conforme as reais necessidades das famílias e indivíduos e que tais ações sejam pensadas para os territórios onde essas pessoas habitam. Ressaltamos que o plano de assistência

social é parte de um instrumento maior de gestão pública: o plano plurianual.

No texto constitucional, art. 165, §1º observa-se o seguinte: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Entendemos, portanto, que o plano plurianual fundamenta-se no texto constitucional, primando pela ação planejada de governo, priorizando e estabelecendo metas físicas considerando o tempo de uma gestão, estabelecido dessa forma num horizonte de tempo maior que o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sobre isso, Bastos e Martins (1991, p. 181) colocam que,

Em síntese, no contexto das finanças públicas a elaboração do PPA se configura um processo de imposição de metas de planejamento, que permite à sociedade dimensionar suas pretensões e seu perfil econômico, integrando-os nas projeções governamentais ou adotando critério próprio para desenvolvimento de suas atividades de acordo com realidades locais.

Destacamos que esse documento deve ser elaborado para o prazo de uma administração pública, ou seja, deve ser previsto para um período de quatro anos, estabelecendo diretrizes, metas e ações, que deverão ser realizadas durante esse período. Porém esse instrumento de gestão deve ser desdobrado a cada exercício, isto é, anualmente, em um plano de ação que deve ser deliberado junto aos conselhos de assistência social de cada ente federado.

O plano de ação de assistência social materializa o planejamento físico e financeiro anual, com lançamento e validação das informações necessárias ao funcionamento do Sistema Único de Assistência Social no âmbito municipal, contendo ainda a fonte de recursos do cofinanciamento que será utilizado na execução dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

O processo de elaboração do plano de assistência social exige o conhecimento das características sociais, políticas, econômicas, culturais, locais e regionais, bem como das necessidades e demandas sociais da população que se encontra em situação de vulnerabilidade e/ou risco social. Para tanto requer a formulação de estratégias políticas e a identificação de meios técnicos necessários ao enfrentamento e superação das necessidades sociais identificadas. Nesse aspecto, é de extrema importância o conhecimento da rede socioassistencial

existente, constituída pelos serviços, programas, projeto e benefícios socioassistenciais, das ações de transferência de renda e dos serviços ofertados por outras políticas públicas nos territórios.

É importante frisar que com a valorização da gestão da informação, o plano de ação passou a ser alimentado em sistema informatizado, garantindo mais agilidade para o financiamento, bem como a transparência das ações previstas. Dessa forma, essas ações, ao serem executadas, são capazes de serem retomadas para a elaboração do relatório de gestão, que deve ser confeccionado ao final de cada exercício.

A gestão da informação na assistência social prioriza a capacidade de produzir, registrar e disseminar a informação. Ela é considerada um dos instrumentos imprescindíveis para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, para que ele seja capaz de promover condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do Sistema. É um mecanismo de registro, processamento e disseminação de informações importantes, com o intuito de racionalizar os processos e fluxos necessários à tomada de decisões, bem como tornar públicas as informações relevantes ao exercício do controle social da política pública de assistência social.

Já na Norma Operacional Básica se pensava numa sistematização de informações, a fim de viabilizar ações na área da assistência social, quando contemplou a vigilância social, que juntamente com a proteção social e institucional, seria referência para a organização dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, vigilância social

Refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

Diante da vastidão das ocorrências previstas era preciso pensar sobre o desenvolvimento das capacidades e dos meios de gestão a serem assumidos pelo órgão gestor da política pública de assistência social, com o intuito de conhecer as especificidades das formas de vulnerabilidade social da população e do território de sua ocorrência. Dessa forma se define, no âmbito do SUAS, a função da vigilância social, com destaque para a sua importância:

Produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas, nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças; identifica a incidência de vítimas de apatiação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; exerce vigilância sobre os padrões de serviços de Assistência Social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários.

Entretanto não fica claro como se daria a organização dessas informações e como efetivamente elas seriam utilizadas, carecendo de maiores investidas e empenho dos Governos Federal e Estaduais junto aos municípios. Nesse sentido foram realizadas diversas capacitações voltadas a esse fim, o que acarretou na institucionalização de um setor dentro do órgão gestor da política pública de assistência social: a vigilância socioassistencial. A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, de 2012, reserva um capítulo especial sobre o assunto, o que denota a visibilidade e a importância que a vigilância socioassistencial passa a ter desde então.

De acordo com o parágrafo único do art. 90 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012:

A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com: I - o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS (BRASIL, 2012, p. 41).

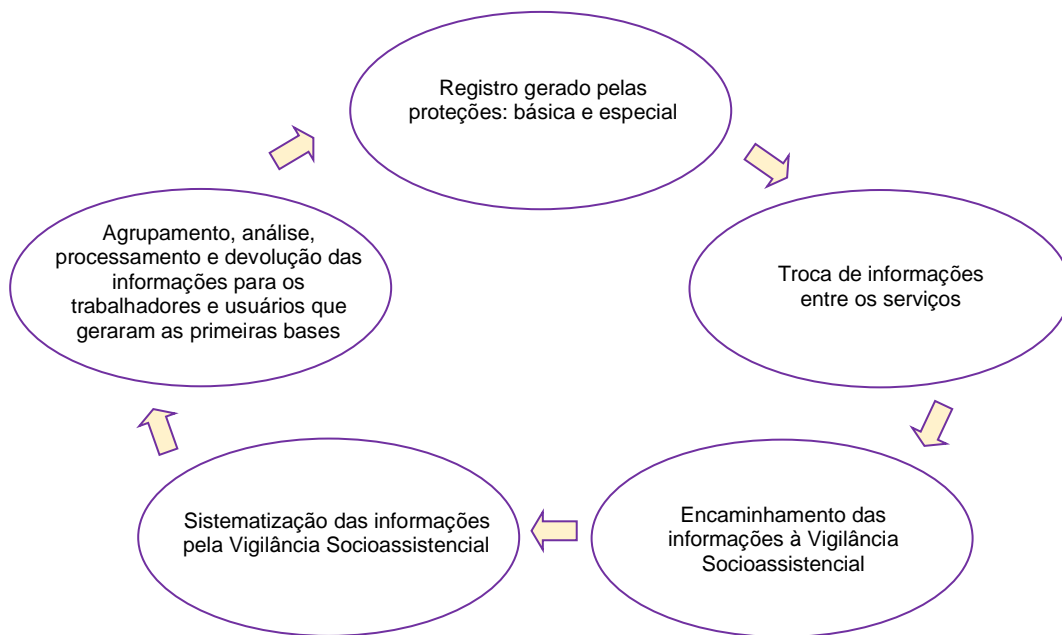
Ao mesmo tempo que se institucionaliza como um setor vinculado à gestão

da política pública de assistência social, convém destacar a vigilância socioassistencial

Como parte importante dos processos que envolvem a construção de instrumentos e de práticas para a viabilização dos direitos socioassistenciais é pôr, como desafio, a necessidade de realizar referência e contra referência dos processos que envolvem desde o registro até os encaminhamentos do usuário na rede socioassistencial (MARTINELLI, *et al*, 2015, p. 106).

Para ilustrar os processos citados pelos autores, foi construído um fluxograma para a vigilância socioassistencial, conforme demonstrado abaixo:

Figura 1 – Fluxo de referência e contra referência para a vigilância socioassistencial



Fonte: Martinelli *et al* (2015, p.106).

A gestão da informação é desempenhada pelo processamento de dados provenientes de múltiplas fontes e acionada por sistemas tecnológicos capazes de gerar informações relevantes e úteis para a gestão. Tais sistemas têm-se multiplicado, transformando sobremaneira a forma de gerir a política pública de assistência social, o que tem condicionado inclusive o financiamento desta política, sobretudo aqueles serviços, programas e projetos que atualmente são determinados pelo quantitativo de atendimentos ou de pessoas acompanhadas.

Sobre o monitoramento e a avaliação da política de assistência social

constatamos a interdependência de suas ações. O monitoramento se refere ao acompanhamento contínuo dos gestores públicos sobre o desenvolvimento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais em relação aos seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão com capacidade de gerar informações aos gestores, possibilitando ajustes necessários com vistas à melhoria de sua operacionalização. O monitoramento é realizado por meio de indicadores construídos a partir de diversas fontes de dados, com o intuito de disponibilizar aos gestores informações sobre o desenvolvimento das ações implantadas. Tal procedimento possibilita a verificação dos objetivos e metas das ações monitoradas, para ver se estão sendo atingidas.

No artigo 99 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012, temos que

O monitoramento do SUAS constitui função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas (BRASIL, 2012, p. 45).

A avaliação é realizada por meio de estudos específicos que analisam aspectos segundo a relevância, efetividade, eficiência, eficácia, resultados e impactos dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. De acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012, em seu art.105:

Caberá à União as seguintes ações de avaliação da política, sem prejuízo de outras que venham a ser desenvolvidas: I - promover continuamente avaliações externas de âmbito nacional, abordando a gestão, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais; II - estabelecer parcerias com órgãos e instituições federais de pesquisa visando à produção de conhecimentos sobre a política e o Sistema Único de Assistência Social; III - realizar, em intervalos bianuais, pesquisa amostral de abrangência nacional com usuários do SUAS para avaliar aspectos (BRASIL, 2012, p. 46).

Entretanto o sistema de avaliação pode ser realizado nos outros níveis de gestão, por Estados, municípios e Distrito Federal, os quais poderão “instituir práticas participativas de avaliação da gestão e dos serviços da rede socioassistencial, envolvendo trabalhadores, usuários e instâncias de controle social” (BRASIL, 2012, p. 46). Para a realização das avaliações por qualquer dos

entes federados poderão ser contratados “serviços de órgãos e instituições de pesquisa, visando à produção de conhecimentos sobre a política e o sistema de assistência social” (idem, p.46).

O relatório anual de gestão é considerado um meio de avaliação e controle do plano de assistência social, tendo em vista que objetiva apresentar os resultados alcançados, bem como comprovar as aplicações de recursos repassados para o Fundo de Assistência Social. Esse instrumento confere também os ajustes necessários ao plano e a programação para o exercício subsequente. Na elaboração desse relatório devem ser considerados os seguintes requisitos: clareza e objetividade; os objetivos, as diretrizes e as metas do plano de assistência social (dos eixos adotados: gestão, proteção social básica, proteção social especial, informação, monitoramento e rede socioassistencial); ações e metas anuais definidas e alcançadas no plano; recursos orçamentários previstos e executados; observações específicas relativas às ações programadas; análise da execução do plano, a partir das ações e metas, tanto daquelas estabelecidas, quanto das não previstas.

E, sobre o ponto crucial deste estudo, tratamos com mais acuidade sobre o financiamento na perspectiva do orçamento público. O financiamento aparece na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012, como um dos importantes instrumentos de gestão, bem como um dos objetivos do SUAS. É também uma das diretrizes estruturantes e constitui uma das responsabilidades comuns aos entes federados, na perspectiva do cofinanciamento, conforme o artigo 50.

O modelo de gestão preconizado pelo SUAS prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes (BRASIL, 2012, p. 32).

Nesse aspecto, a gestão compartilhada tem por pressupostos:

I - a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos; II - a participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos; III - a implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática; IV - o financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente; V - o estabelecimento

de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão; VI - a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestoras e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social; VII - o financiamento de programas e projetos.

Convém destacar que o cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social tem sido determinante para a ampliação e execução dos serviços, programas e projetos socioassistenciais e que nenhum dos outros instrumentos de gestão seria possível sem ele. Ressaltamos que os instrumentos de gestão são interdependentes entre si e capazes de garantir uma melhor efetividade em qualquer política pública, e têm sido definidores de qualidade na política pública de assistência social. Apesar de tantos percalços, tantos desafios, mas também avanços, reiteramos que as possibilidades de garantir qualidade a esta política existem, mas acima de tudo é preciso vontade política dos gestores públicos, seja no governo federal, nos Estados e nos municípios.

4 O PAPEL DO FINANCIAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na compreensão sobre a gestão do Estado, no contexto capitalista e na efetivação de direitos sociais da classe trabalhadora, é primordial o estudo sobre o comportamento do fundo público. Isso porque o seu desenvolvimento depende da correlação de forças, ou seja, está condicionado ao jogo de interesses presentes na sociedade, bem como revela o direcionamento político dos gastos feitos pelo Estado.

Considerando a influência política na área econômica e sua mediação na articulação do fundo público diante das políticas sociais, bem como na sua participação para a reprodução do capital, é preciso refletir e compreender como o fundo público destinado ao financiamento de políticas públicas, em especial as sociais, vem sendo efetivado no sentido de garantir direitos à classe trabalhadora.

Neste capítulo trazemos alguns indicativos para a discussão sobre o fundo público e o financiamento público e, ainda, uma breve análise sobre orçamento público. Entretanto tais questões não devem ser discutidas separadamente, pois são articuladas e interdependentes entre si. A partir dessas primeiras análises, discutiremos o financiamento público da seguridade social brasileira e, por fim, o financiamento público na lógica da política pública de assistência social.

4.1 Fundo público: breves considerações

O fundo público tem-se mostrado um importante componente estrutural do capitalismo em seu viés monopolista, através de seus embates na refuncionalização e redimensionamento das funções políticas e econômicas do Estado, uma vez que, além de garantir a acumulação e a reprodução da força de trabalho em acordo com as necessidades do capital, o Estado busca sua legitimação política através da oferta de políticas (sociais) públicas para a classe trabalhadora.

Nessa perspectiva, Netto (2007, p. 29) afirma que:

[...] o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tensionado, não só

pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária.

De acordo com Mandel (1982), o Estado surgiu para dar sustentação a uma estrutura de classe e também às relações de produção, para, através de suas funções, criar as condições de produção aliadas ao mercado financeiro e ainda integrar as classes sociais, garantindo a hegemonia da ideologia da classe dominante. O Estado tem como objetivo proteger, consolidar e expandir o modo de produção capitalista, bem como a sua perpetuação perante a necessidade de “redução da rotação do capital fixo, aceleração da inovação tecnológica e o aumento enorme dos custos dos projetos de acumulação do capital devido à terceira revolução tecnológica” (MANDEL, 1982, p. 339).

No sentido da estabilização da economia capitalista e na perspectiva de demonstrar o papel do Estado no processo de reprodução do capital, se destaca a tendência de socialização dos custos capitalistas realizados através do financiamento de matérias primas a baixo custo, tornando-as atrativas aos grandes projetos industriais. Destacam-se também as políticas governamentais anticíclicas com a finalidade de adiar ou mesmo evitar crises econômicas, mesmo considerando que “crise não é uma disfunção ou um problema de regulação, mas é parte constitutiva do movimento contraditório do capital” (BEHRING, 2010, p. 27).

Para a autora, no momento histórico em que superprodução e superacumulação se combinam de forma explosiva parece ser uma onda longa com tonalidade de estagnação. E isso traz impactos sobre o fundo público ao ser levado a socorrer as instituições financeiras, com vistas a restaurar a confiança nos mercados, através de títulos depreciados na perspectiva de revalorização e posterior revenda.

Entretanto, para Salvador (2010, p. 93), “a crise é resultado de um conjunto complexo de elementos, não podendo ser reduzida a uma única causa como a superprodução ou subconsumo”, tendo em vista que a queda tendencial na taxa de lucros, combinada com o aumento da composição orgânica do capital, tende à intensificação de uma crise com múltiplas dimensões.

Esse conjunto complexo de elementos tem direcionado os investimentos capitalistas para a financeirização do capital.

Salvador afirma que

A busca pela expansão global de mercados aumenta a concorrência capitalista, acentuando a redução nos preços e, portanto, no valor das mercadorias, obrigando a intensificação da extração da mais-valia, que tem certos limites em função da redução do quantitativo de trabalhadores na produção. O baixo retorno de investimentos produtivos, ou seja, a queda na rentabilidade, leva a uma fuga do capital do setor produtivo para a esfera financeira, agindo de forma especulativa (SALVADOR, 2010, p. 93).

Na perspectiva de Mandel (1990), isso vai acarretar na crise da superprodução e a queda da taxa média de lucros aprofunda a especulação, o agravamento do endividamento das empresas e a queda da rentabilidade. Dessa forma, a expansão do crédito é a solução dada pelos bancos para evitar as bancarrotas em cadeia.

Segundo Behring (2010), a crise do capital impacta o fundo público em duas dimensões: na sua formação e na sua destinação. Na sua formação quando implica em reformas tributárias regressivas, numa perspectiva anticíclica, de contenção da crise, bem como no desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal para o setor privado com a alegativa de proteger os postos de trabalho. No que se refere a sua destinação, através da aquisição de ativos das empresas “adoecidas” sob o argumento de proteger o emprego, quando se apropria dos recursos da reprodução do trabalho, interferindo diretamente na rotação do capital, ao buscar de forma mais acelerada, por meio de parcerias entre o público e o privado, através de contratos e compras estatais e fornecimento de crédito. Esses movimentos de rotação do capital sugerem o papel fundamental e estrutural do fundo público no circuito do valor, funcionando como amortecedor das taxas de lucro e atuando de forma permanente na reprodução ampliada do capital.

Além desse enlace ao desenvolvimento do capitalismo, o Estado desempenha um importante papel na reprodução da força de trabalho. Com a intensificação das lutas sociais e a influência do movimento operário, o Estado passou a ter a responsabilidade de atender as demandas da classe produtora por meio de políticas sociais, o que implicou na apropriação do valor socialmente criado para a execução e efetivação das políticas (sociais) públicas junto à classe trabalhadora.

Em certo sentido tratou-se de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força

de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração. A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista (MANDEL, 1982, p. 338-339).

No entanto esse papel social do Estado através das legislações sociais e ainda por meio do financiamento das políticas (sociais) públicas, funciona como uma estratégia para a efetiva estabilização da economia, e mais, para a garantia de reprodução do modo de produção capitalista. Na perspectiva de Francisco de Oliveira (1997), o padrão de desenvolvimento do financiamento da economia capitalista apresenta o fundo público enquanto um componente estrutural e insubstituível na reprodução da força de trabalho e também na reprodução do sistema capitalista, tendo em vista que o fundo público apareceu como uma reposta à incapacidade do capital em manter sua autonomia frente à economia de mercado.

Segundo o autor é isso

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (OLIVEIRA, 1998, p. 31-32).

Nesse sentido, de acordo com o autor, o fundo público busca viabilizar o progresso técnico diante da insuficiência da obtenção do lucro e mais-valia capitalista e não simplesmente como resultante do esgotamento da acumulação capitalista. A participação do fundo público na reprodução social aparece apenas como uma expressão da socialização da produção, visto que a pedra angular do sistema capitalista continua sendo a apropriação dos resultados dessa reprodução.

Entretanto, na perspectiva de Mendes (2014, p. 1184)

Com a fase atual do capitalismo contemporâneo, sob a dominância financeira, os interesses do capital portador de juros intensificam-se nas disputas pelos recursos do fundo público brasileiro, forçando de modo específico o incremento das despesas com juros da dívida pública no orçamento federal. Nessas circunstâncias, em geral, o capital portador de juros, por meio de suas formas assumidas, utiliza o fundo público sob a

apropriação de parte de receita pública, remunerando os títulos públicos emitidos pelo governo federal e negociados no sistema financeiro brasileiro.

Nesse aspecto, considerando o processo histórico permeado por múltiplas determinações, o capital tem encontrado diferentes formas de continuar se reproduzindo, sobretudo através da sua acumulação constante.

Em relação à participação do fundo público na reprodução da força de trabalho, Oliveira (1998) considera-o apenas como uma abrangência da socialização do sistema de produção e reprodução capitalista. O autor aponta o fundo público como um mix, isto é, trata-se do pressuposto da valorização capitalista ao se referir ao processo de aceleração e garantia da acumulação e ainda quando contribui para a preservação da força de trabalho por meio de serviços sociais públicos. O autor salienta que

O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor. (OLIVEIRA, 1998, p. 53)

De acordo com o autor, ao participar da reprodução do capital direta e indiretamente, o fundo público passa a se comportar como um antivalor, isto é, para o capital se valorizar não pode se reportar somente a si mesmo, mas também ao fundo público. Nesse sentido o fundo público se comporta como um mix, ao representar a destinação de recursos do Estado para o financiamento de ações públicas e privadas através das formas valor e antivalor. O principal objetivo da forma valor é a obtenção de lucros, dessa forma retorna ao processo de produção; enquanto a forma antivalor não participa diretamente da produção e representa a parcela investida da reprodução capitalista, ou seja, em políticas públicas, como por exemplo: assistência social, saúde, habitação, educação, etc. Destaca-se então como importante a necessária aplicação do fundo público no financiamento da reprodução da força de trabalho, na constituição da garantia dos direitos sociais

através das políticas públicas, especialmente as de cunho social, que devem priorizar o atendimento dos trabalhadores em suas demandas diárias e cotidianas.

Na compreensão de Mendes (2014, p. 1185), o fundo público que atende a demanda da classe trabalhadora se comporta com um anticapital, isto é “um antivalor, não que o sistema capitalista deixe de produzir valor, mas no sentido de que a produção do excedente social assume novas formas necessárias à sua lógica de expansão”. Portanto, sob esse viés,

O fundo público, em resumo, é o antivalor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas. E essas novas formas, para relembrar a asserção clássica, aparecem não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão (OLIVEIRA, 1988, p. 19).

Nesse contexto, as funções pertinentes ao fundo público destacam o seu papel estrutural e insubstituível na reprodução do modo de produção capitalista no que se refere ao seu direcionamento para o sistema produtivo, bem como no investimento de políticas públicas com vistas à reprodução e à melhoria da qualidade de vida daqueles que vivem do trabalho.

De acordo com Salvador,

No capitalismo ocorre uma disputa na sociedade por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. Os interesses dentro do Estado capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro. Sob o comando das políticas neoliberais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob o efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo (SALVADOR, 2010, p. 123-124).

Percebemos, portanto, que o fundo público é determinante na reprodução de dois sujeitos antagônicos – capital e trabalho. Diante disso, verificamos uma disputa pelo fundo público, seja pelo Estado, que busca a redução dos recursos destinados à classe trabalhadora, seja pela classe trabalhadora que, através dos movimentos sociais, tem buscado a garantia de seus direitos, através das políticas públicas.

Na percepção de Behring (2010, p. 21),

O fundo público realiza mediações na própria repartição da mais-valia – pelo que é disputado politicamente pelas várias facções burguesas, cada vez mais dependentes desta espécie de retorno mediado por um Estado, por sua vez embebido do papel central de assegurar as condições gerais de produção (MANDEL, 1982). No mesmo passo, participam também deste processo os trabalhadores retomando parte do trabalho necessário na forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos de maneira geral, disputando sua repartição em condições desiguais, considerando a correlação de forças na sociedade e no Estado. Ressalta-se aqui a dimensão política deste processo, num contexto de hegemonia burguesa e de forte e sofisticada instrumentalização do Estado, em que pese não estarmos diante do “comitê executivo da burguesia” no sentido clássico.

No que compete ao financiamento das políticas públicas, temos a participação do fundo público na reprodução da força de trabalho, através de investimentos em políticas de habitação, educação, saúde, assistência social, previdência social, dentre outras. A tais políticas podem ser destinados maiores ou menores gastos públicos a depender da correlação de forças da classe que vive do trabalho e do interesse das classes hegemônicas.

Devemos considerar, sobretudo, que o investimento estatal se apresenta sempre como vantajoso para o capital, uma vez que os custos da reprodução da força de trabalho advêm do capital, bem como parte do salário da classe trabalhadora encontra o consumo, sendo dessa forma também um elemento essencial para a reprodução do modo de produção capitalista.

No capitalismo contemporâneo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social (SALVADOR, 2010, p. 124-125).

Compreendemos, então, que o fundo público contribui direta e indiretamente para a reprodução do capital, através da reprodução do valor por meio das empresas ou pela isenção de impostos, subsídios, financiamento de pesquisas, investimentos em infraestrutura, etc.

Na perspectiva de Francisco de Oliveira, no que se refere ao financiamento público da economia capitalista,

Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de

trabalho, globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

De acordo com Salvador (2010), o fundo público está presente na reprodução do sistema capitalista, nas seguintes formas:

I) Como fonte importante para realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital. II) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. III) Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. IV) No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos, sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2010, p. 126).

Percebemos assim a importância estratégica do fundo público para a realização e manutenção do desenvolvimento capitalista, seja como viabilizador da reprodução social, seja através de investimentos indiretos do Estado que favorecem sobretudo ao capital, bem como no sentido de amortizar a dívida pública no circuito da financeirização do capital. Nesse sentido, a transferência de grande parte do fundo público para o financiamento direto do capital tem repercutido nos discursos falaciosos de que os gastos sociais têm aumentado sobremaneira a dívida pública do Estado.

De acordo com Brettas (2012, p. 93),

A dívida pública sempre teve uma importância fundamental na dinâmica de acumulação capitalista. Desde o começo da acumulação primitiva do capital, ela assume um papel de destaque, embora possua contornos diferenciados ao longo do processo de consolidação desse modo de produção.

Especialmente quando consideramos a regressividade na forma de arrecadação tributária no Brasil, considerando os recursos arrecadados mediante pagamento de impostos, fundamentalmente, pela classe trabalhadora.

O sistema tributário aparece, portanto, como uma poderosa engrenagem desse sistema, o qual leva os governos a um círculo vicioso. Se, por um lado, a

possibilidade do crédito permite o acúmulo de dívidas como forma de dar conta de despesas exorbitantes e evitar o recurso do aumento de impostos, por outro lado, os governos acabam fazendo uso desse recurso quando a dívida vai se avolumando (BRETTAS, 2012, p. 99).

Temos que o alvo mais recorrente do aumento de impostos refere-se ao consumo dos bens de subsistência, ou seja, “recai sobre a classe trabalhadora o ônus de alimentar esse processo de endividamento, na medida em que se define uma estrutura tributária pautada na tributação indireta” (BRETTAS, 2012, p. 99), sendo esta uma maneira de transferência de recursos dos trabalhadores para os capitalistas. Para Marx (1985, p. 875), “a tributação excessiva não é um incidente: é um princípio”.

Nessa perspectiva, segundo Salvador (2010), a elevada concentração de renda e as desigualdades sociais no Brasil têm sido uma das marcas do caráter regressivo da carga tributária, ou seja, este “tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas” (SALVADOR, 2010, p. 129).

O financiamento regressivo do orçamento público tem afetado sobremaneira aqueles que vendem a sua força de trabalho e tem gerado cada vez mais desigualdades sociais, o que vai requerer do Estado o olhar voltado para a classe trabalhadora, através do financiamento de políticas públicas capazes de garantir o mínimo de direito dos alijados pelo capital.

No século XX, no Brasil, o fundo público teve configuração diversa daquela dos países capitalistas com dinâmicas mais avançadas, no que se refere ao financiamento do Estado em geral e, inclusive, na contribuição para a ampliação das políticas sociais. Isso porque na trajetória histórica brasileira configura-se a concentração de renda, que durante muito tempo manteve um quadro de ausência de direitos sociais, em detrimento do que se investe na reprodução do capital. “Contudo, apenas em 1988, com a atual Constituição Federal, houve a possibilidade de alteração significativa desse padrão de financiamento, particularmente na área social, com a criação do fundo público, materializado no OSS” (MENDES, 2014, p. 1185).

Ao elucidarmos sobre a destinação do fundo público para a reprodução da força de trabalho, percebemos uma subfinanceirização e a regressividade das fontes de financiamento destinados à proteção social brasileira. Em tempos de primazia do

capital financeiro e de crise do capital, a disputa pelo fundo público entre o capital e o trabalho tem se mostrada acirrada e profundamente desigual. O capital vem sendo cada vez mais privilegiado em detrimento da reprodução do trabalho, em especial por conta da financeirização da dívida pública e das estratégias adotadas na privatização de serviços públicos, cada vez mais rentáveis e lucrativos.

4.2 Financiamento público e orçamento público

Consideramos mister a discussão sobre a alocação de recursos pelo Estado para as políticas públicas, com destaque para as políticas de seguridade social, ao lado da política de educação.

De acordo com Costin (2010, p. 97),

De uma forma geral, é possível afirmar que a atividade financeira do Estado consiste no conjunto de atos voltados para a obtenção e administração de recursos financeiros com o objetivo de viabilizar a satisfação das necessidades públicas. A atividade financeira é um instrumento para o alcance de determinado fim, na medida em que é através dela que o Estado viabilizar a consecução de suas finalidades.

Nessa perspectiva, o orçamento público é o instrumento legal mais importante das finanças públicas. Costin (2010, p. 97) considera o orçamento público a partir de dois sentidos: 1. “estabelece todas as despesas que poderão ser feitas pelo poder público, com base numa estimativa de receita”, quando o orçamento ganha relevância, tendo em vista que não pode haver dispêndio de recursos por nenhum dos três poderes sem a existência prévia de um orçamento, ou seja, um plano de governo e, 2. “envolve um relacionamento técnico e político relevante entre o Executivo e o Legislativo para sua elaboração, aprovação e para o controle de sua execução”, na medida que envolve os direitos do cidadão e a participação popular de como se gastar o dinheiro da coletividade diante da diversidade de demandas sociais, ou seja, trata-se de uma evolução na prática orçamentária.

Numa democracia representativa, os parlamentares representam os contribuintes nessa escolha e terão a chance de avaliar se o orçamento proposto pelo Executivo atende às suas expectativas. Observe que se trata de uma segunda avaliação dos cidadãos. A primeira foi no processo eleitoral, ao escolher o melhor candidato, idealmente, a partir de um programa de governo. Agora, o representante escolhido também pelo cidadão julga se suas prioridades estão refletidas no orçamento enviado ainda como proposta pelo governante eleito. Mas a participação do

Legislativo não para aí. Ele também controlará, por meio de tribunal especializado (no caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União, dos Estados e, em alguns casos, dos municípios), a execução do orçamento, ou seja, como essas despesas foram realizadas (COSTIN, 2010, p. 98).

Tendo em vista que um dos aspectos mais importantes para a efetivação, articulação e execução de uma política pública é o seu orçamento, ele deve ser um instrumento com capacidade de mensuração da arrecadação e dos gastos, de modo a ordenar as operações de distribuição de recursos, ou seja, deve ter como pressuposto a perspectiva do planejamento e da gestão, enquanto unidade indissociável de um mesmo processo.

É imprescindível compreender a classificação do orçamento público no que remete às suas múltiplas funções. Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, do ponto de vista administrativo, gerencial, contábil e financeiro. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a função de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

A participação do governo se dá em diversos aspectos econômicos: condução da política monetária, administração de empresas públicas, regulamentação do setor privado e, sobretudo, através da atividade orçamentária, como meio dessa participação, influenciando diretamente o percurso da economia do país. Dessa forma o governo executa as funções econômicas que o Estado precisa exercer quando toma parte das decisões econômicas. Musgrave (1974) divide as funções do orçamento em três tipos: alocativas, configuradas no uso de instrumentos fiscais para assegurar ajustamentos na alocação de recursos; distributiva, com o intuito de conseguir organizar de maneira eficiente a distribuição de renda e de riqueza e, estabilizadora, a fim de garantir a estabilização econômica.

Esses aspectos, considerados importantes para a administração dos governos, ficaram conhecidos como as funções clássicas do Estado, quais sejam: 1) Função Alocativa: provisão de bens públicos, ou processo pelo qual o uso de recursos totais da economia é dividido entre bens públicos e privados e pelo qual a composição dos bens públicos é escolhida. Os bens públicos não podem ser oferecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem

disponíveis a todos os consumidores faz com que não haja pagamento voluntário aos fornecedores desses bens. Assim, o governo se encarrega de determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e a calcular o nível de contribuição de cada consumidor. 2) Função Redistributiva: refere-se à organização da distribuição da renda, resultante dos fatores de produção – capital, trabalho e terra – e da venda dos serviços desses fatores no mercado. Ela pode ser feita através do mecanismo das transferências, dos impostos e dos subsídios para assegurar conformidade com o que a sociedade considera uma situação “justa” de distribuição. 3) Função Estabilizadora: relaciona-se ao uso da política orçamentária com o objetivo de manter o pleno emprego. Essa política pode se manifestar diretamente, através da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente, pela redução das alíquotas de impostos, que eleva a renda disponível do setor privado.

É importante realçarmos que a ideia de orçamento público está intimamente ligada à ideia de controle, ao passo que surgiu pela necessidade de regular a discricionariedade dos governos e governantes na destinação e execução de recursos públicos. Uma das protoformas mais interessantes dessa ideia está na Magna Carta inglesa, outorgada no ano de 1215, pelo Rei João Sem Terra, sendo considerada como apenas um esboço do que consideramos hoje como orçamento moderno.

Na perspectiva do orçamento clássico ou tradicional, no Brasil, a prática do orçamento federal antecedente à Lei nº 4.320, de 1964, baseava-se na técnica tradicional de orçamentação que se restringia à previsão da receita e à autorização de despesas. Não existia uma preocupação com a formulação de peças bem elaboradas para atender as necessidades coletivas ou da própria administração pública e tão pouco eram claros os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária. Em princípio existia uma preocupação com os gastos, refletida no detalhamento das despesas, o que de certa forma passaria proporcionalmente a determinar os orçamentos posteriores.

Com a evolução do pensamento e da prática em matéria de orçamento, se dá início a uma preocupação com as benfeitorias que o governo faz, ou seja, como o recurso público está sendo executado. Há uma vinculação ao sistema de planejamento.

Posteriormente, em 1967, no período ditatorial, através do Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, é mencionado o orçamento-programa como plano de ação do governo federal, quando, em seu art. 16, determina: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.”

Tal procedimento foi referendado através da Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática. Essa portaria vigorou - com alterações no decorrer dos anos, porém sem mudanças estruturais - até 1999. A partir do exercício de 2000, houve sua revogação, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que instituiu uma classificação funcional e remeteu a estrutura programática aos planos plurianuais de cada governo e esfera da federação. A concepção do orçamento-programa está ligada à ideia de planejamento, devendo-se considerar os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

Então o orçamento-programa ultrapassa a perspectiva do orçamento enquanto um simples documento financeiro, passando para uma outra dimensão, quando passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formulados no planejamento.

Esse processo evolutivo vai desaguar no orçamento participativo, elaborado pelos poderes Executivo e Legislativo “como um mecanismo original de incentivo à participação em decisões referentes às políticas públicas municipais” (SOUZA, 2011, p. 245), incorporando a população ao processo decisória na elaboração orçamentária. Ou seja, trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários.

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo atual de ciclo orçamentário, instituindo três leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo: Plano Plurianual (PPA)¹⁰; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹¹ e a Lei Orçamentária Anual (LOA)¹².

¹⁰ Expressa o planejamento das ações governamentais de médio prazo e envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte.

Ressaltamos, porém, que

Os instrumentos de ação pública têm características técnicas e políticas e sua compreensão jamais pode se restringir a uma racionalidade instrumental dita isenta. Eles incorporam um modelo mental de interpretar a realidade e de estruturar a ação pública (ABREU; CAMARA, 2015, p. 75).

Conforme dispõe o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual “(...) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

De acordo com o texto constitucional, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá orientar a elaboração orçamentária, compreendendo as prioridades e metas em consonância com o Plano Plurianual, porém, estimando apenas ao exercício financeiro subsequente. Já a Lei Orçamentária Anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das estatais. É importante ressaltar que o orçamento da Seguridade Social se mostra independente e não se confunde com a receita tributária federal.

A Seguridade Social foi uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal (CF) de 1988, institucionalizando uma forma inovadora de organizar as iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade no avesso aos direitos da previdência social, saúde e assistência social. Para viabilizar as inovações propostas e permitir a efetiva implementação de um sistema de Seguridade Social no Brasil, a Carta Magna estabeleceu uma ampliação das bases de financiamento para além da folha de pagamento, que passaria a ser composta também pelos impostos pagos pela sociedade e por contribuições sociais vinculadas (BOSCHETTI; SALVADOR, s/d, p.1).

O Orçamento da Seguridade Social (OSS) no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU) tem crescido consideravelmente, porém bem abaixo do Produto Interno Bruto (PIB) e da carga tributária, o que nos permite afirmar que, apesar das mudanças ideológicas de governo nos últimos anos, não houve grandes impactos financeiros no núcleo central da proteção social brasileira, que envolve a assistência social, a previdência social e a saúde. Na verdade, vimos nos últimos dois anos,

¹¹ Define as prioridades, metas e estabelece estimativas de receita e limites de despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

¹² Explicita as prioridades e as possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa para o ano respectivo, identificando os benefícios tributários, financeiros e creditícios.

ainda no Governo de Michel Temer, na lógica do ajuste fiscal, impactos bastante negativos no que se refere ao orçamento da saúde e da educação com a proposta de emenda parlamentar 241/55, que prevê o teto dos gastos públicos e trata do congelamento de gastos por um período de vinte anos.

A previdência social sofre investidas de reformas e injunções da lógica do mercado de trabalho e, de maneira geral, pouco tem oscilado. Dentre as três políticas que compõem a seguridade social brasileira, é o orçamento da política de assistência social que tem crescido com maior vigor. Porém, a despeito do congelamento de gastos públicos por vinte anos para a política de saúde e a iminente reforma da previdência social, a política de assistência social também poderá passar por um decréscimo no financiamento público, considerando que a seguridade brasileira está sendo alvo de um processo de sucateamento no orçamento público.

Segundo Miglioli (1993, p. 44) *apud* Salvador (2010, p. 57),

Para os autores clássicos, baseados na “Lei de Say”¹³, os gastos públicos não exerciam qualquer efeito positivo sobre a economia e, em especial, sobre o crescimento econômico, visto constituírem apenas uma transferência das despesas privadas. Antes pelo contrário, os gastos públicos poderiam ser um obstáculo ao crescimento econômico, na medida em que se transferiam fundos de acumulação para utilizá-los em atividades improdutivas. Daí a conclusão de que os gastos governamentais deviam limitar-se ao estritamente essencial, ao bom funcionamento do aparelho estatal naquilo que lhe era inerente: o controle das coisas públicas, a manutenção da ordem, a aplicação da justiça etc. E daí, também, os tributos e/ou as dívidas públicas utilizados para financiar esses gastos deviam ser reduzidos àquele mínimo indispensável. Ademais, para que as despesas governamentais não constituíssem um fator negativo do crescimento econômico, elas deveriam ser financiadas com impostos que não incidissem sobre o estoque de capital já formado ou sobre os recursos disponíveis para acumulação.

Para Salvador (2012, p. 5), “o orçamento público é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo”.

Aliás, a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do “custo interno de produção” e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte do percurso necessário para a

¹³ A Lei de Say baseia-se na hipótese de que todos os rendimentos gerados no processo de produção são canalizados para a compra de bens e serviços produzidos pela indústria.

constituição do trabalho abstrato; nas grandes economias e sociedades capitalistas contemporâneas, o Japão parece ser a única exceção a esse respeito, no momento de decolagem da industrialização japonesa, e, pelo menos, até há muito pouco tempo: o específico "exército cativo de mão-de-obra" ligado a cada empresa — pelo menos às grandes empresas — parece um caso insólito na tradição capitalista (OLIVEIRA, 1988, p. 10).

Quando nos referimos ao financiamento temos em mente a despesa ou execução e a receita. De acordo com Behring (2013, p. 12),

Se nos referirmos ao financiamento, cabe acompanhar a despesa ou execução e a receita. Sobre esta última, tem-se que as fontes do OSS têm sido largamente utilizadas para a política econômica de ajuste fiscal no país, cuja persistência vem enevoadada pelos ares neodesenvolvimentistas, ainda que sejam mantidos os parâmetros de alocação do fundo público constituídos desde o Plano Real.

A política fiscal brasileira tem se mostrado bastante defasada, tendo em vista que nos últimos anos não houve uma reorientação tributária com potenciais redistributivos sem afetar o orçamento na seguridade social brasileira. Os recursos destinados a esse fim, de acordo com Behring (2013, p. 12), “são utilizadas para formar o superávit primário e para o pagamento de encargos, juros e amortizações da dívida pública, além da renúncia fiscal da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)”.

Salvador (2010, p. 30) nos diz que “o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses”. Nesse aspecto, o financiamento da seguridade social recai fortemente sobre a classe trabalhadora, ao considerar a composição da carga tributária brasileira, o que acarreta na superexploração do trabalho, sendo dele cada vez mais extraída a mais valia, ou seja, o excedente do seu trabalho, na medida em que a tributação incide sobre o trabalho necessário.

Para Behring (2013, p. 12),

É evidente que existe a necessidade inadiável de uma reforma tributária no Brasil, pois uma das principais características do sistema tributário brasileiro é a sua regressividade. Ele tem impacto sobre os trabalhadores, realizando uma punção dos salários e da mais-valia socialmente produzida e que se transforma em lucros, juros e renda da terra.

Na perspectiva de Salvador (2008), a carga tributária no país tem incidindo mais sobre aqueles que recebem até 3 salários mínimos do que sobre a renda dos

que recebem 30 salários mínimos. Para o autor, é evidente que a reforma tributária necessária ao Brasil é aquela que vai redistribuir renda e atacar as desigualdades sociais, porém a principal preocupação do governo é a simplificação tributária e não exatamente as questões estruturais que ocasiona.

Na perspectiva de Oliveira (1997), a tão falada crise do orçamento público tem relação com o movimento de internacionalização produtiva e financeira da economia que, atualmente, mostra-se incompatível com o padrão de financiamento público, tendo em vista que essa dinâmica retira dos Estados nacionais os seus ganhos fiscais que, em contrapartida, permanecem responsáveis pelo financiamento da reprodução capitalista e da classe trabalhadora.

A medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, são seus exemplos (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

O orçamento público é um instrumento da ação governamental capaz de tornar factível ou não as ações propostas em cada governo, ou seja, as prioridades que são elencadas em cada gestão governamental, pois as decisões orçamentárias apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo. Isso tem causado um certo impasse na destinação de recursos para a seguridade social brasileira, em especial para a política pública de assistência social, que pode vir a ser alvo de redução de recursos ou mesmo extinção de serviços, programas, projetos ou benefícios socioassistenciais. O orçamento público é um filtro de análise da viabilidade das políticas públicas que considera tanto o aspecto econômico quanto o aspecto político em detrimento do aspecto social.

4.3 Financiamento público para a seguridade social brasileira

A Constituição Federal de 1988 representou uma grande conquista para as políticas sociais, especialmente pela vinculação de recursos públicos nos fundos das políticas do sistema de seguridade social. Segundo Salvador essa questão aparecia como uma forma de combater a tradição fiscal praticada no Brasil, “onde a aplicação

dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica” (SALVADOR, 2012, p. 264). Para o autor, a vinculação de recursos para as políticas sociais significava assegurar “que parte da receita fosse obrigatoriamente destinada à área social e permitisse universalizar direitos importantes, como os ligados à saúde e à educação” (SALVADOR, 2010, p. 265).

Nesse sentido, foram criados os fundos sociais com um papel democratizador, para que os recursos destinados a certas políticas públicas fossem administrados por conselhos compostos paritariamente, como no caso dos Fundos de Assistência Social, que são trabalhados em cada esfera de governo. Segundo Salvador (2010), esses fundos são alimentados a partir de diversas fontes, como por exemplo, através da cobrança de taxas ou contribuições criadas especificamente para esse fim e fluxos financeiros, como lucros, receitas brutas, faturamentos, folhas de pagamentos, etc.

Nas palavras de Salvador (2010), um dos princípios constitucionais se refere à diversidade nas bases de financiamento a serem constituídas por contribuições sociais exclusivas, ou seja, um orçamento fiscal. Tais bases deveriam ser conduzidas para um fundo público redistributivo da seguridade social brasileira. Porém contraditoriamente ao constitucionalmente instituído e em acordo com a lógica neoliberal, presenciamos anos a fio a agenda das “reformas” do Estado e, nessas intenções,

A seguridade social emerge como um dos principais setores candidatos à privatização, graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo o de seguros privados (SALVADOR, 2010, p. 28).

Desde 1994, os recursos que garantem o financiamento da seguridade social brasileira têm desempenhado um papel relevante na política econômica e social do país, porém muitos dos recursos destinados às políticas de saúde, previdência social e assistência social são retidos pelo orçamento fiscal da União e destinados ao superávit primário¹⁴. Ou seja, “ocorre uma apropriação dos fundos públicos vinculados à seguridade social para valorização e acumulação do capital vinculado à dívida pública” (SALVADOR, 2010, p. 28).

¹⁴ Resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros.

Na perspectiva de Mendes (2014), o fundo público exerce importante função na manutenção da expansão do capital e para a garantia do contrato social, isto é, na ampliação dos gastos com as políticas sociais.

No desenvolvimento do Estado de bem-estar social nos países centrais do capitalismo, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o fundo público foi o fundamento das políticas macroeconômicas, tornando-se um mecanismo-chave no processo de acumulação capitalista, assegurando, inclusive, a fortificação de uma política anticíclica, por meio do reforço da capacidade de financiamento das políticas sociais (MENDES, 2014, p. 1185).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da ordem social, no seu Título VIII, dedicou o Capítulo II à seguridade social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

É importante perceber que esse artigo remete às receitas e despesas da previdência social, que passam a integrar o orçamento da seguridade social brasileira, conforme percebemos no Art. 195 da Constituição Federal de 1988:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998), b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) e c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998); II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998); III - sobre a receita de concursos de prognósticos; IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

De acordo com Boschetti (2003) *apud* Salvador (2010), a seguridade social integra um conjunto específico de políticas sociais e é parte integrante e mola propulsora na construção do Estado Social, tendo em vista que é o elemento central na sua fundação e na abrangência da sua intervenção social.

Behring (2009) destaca que um dos grandes vilões do orçamento da seguridade social, bem como das contas públicas em geral, é o mecanismo de superávit primário e não o gasto previdenciário, como tem sido apresentado incansavelmente pela mídia falada e escrita. E complementa: “o volume de recursos retidos para a formação do superávit primário tem sido muito maior que os gastos nas políticas de seguridade social, exceto a previdência social” (BEHRING, 2009, p. 50).

Na perspectiva de Mendes (2014), os recursos das políticas sociais de direitos, especialmente as de seguridade social no país, compõem um fundo público específico de recursos federais, conforme a Constituição Federal de 1988 e o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Tais recursos foram sendo apropriados através da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

É mister considerar as fontes e as formas de financiamento da Seguridade Social como um todo, para conhecermos as fontes de recursos e sua destinação na política pública de assistência social. É igualmente importante fazermos um estudo do orçamento, para compreendermos a política social enquanto

[...] uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários (SALVADOR, 2012, p.127).

O investimento e dimensionamento dos gastos públicos permite mensurar a importância que o Estado tem dado a cada política pública na conjuntura econômica, social e política e, acima de tudo, histórica, vivenciada no país. O que vemos é a sobreposição dos interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais, como mencionado linhas atrás. O investimento público tem desnudado os interesses públicos e privados contidos no Estado, que estão envolvidos sobremaneira no contexto capitalista no qual estamos mergulhados.

No capitalismo contemporâneo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação

produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica (SALVADOR, 2012, p. 125).

Segundo o autor, no caso brasileiro o fundo público tem sido restritivo, seja pela ótica do financiamento, seja pela ótica dos gastos sociais, estando muito aquém das já delimitadas conquistas da socialdemocracia vivenciada nos países desenvolvidos.

Considerando a política pública de assistência social, convém contextualizá-la em meio às contradições sociais acarretadas pelo sistema capitalista, onde

O processo de acumulação capitalista produz o trabalhador disponível para o capital, uma população sempre maior do que as reais necessidades da acumulação. O resultado é a produção de uma classe trabalhadora diversificada na sua forma de inserção na produção, mas que tem em comum o fato de sua sobrevivência depender da venda da sua capacidade de trabalho, o que por sua vez depende das demandas do capital. O resultado é a produção da pobreza, originada nos baixos salários dos que se encontram incluídos no mercado de trabalho formal e as mais diferentes situações de inclusão precarizada ou subordinada para a grande parcela que não consegue existir para o capital. Estas contradições estão na base da questão social e do surgimento das políticas sociais (OLIVEIRA, 2003, p. 1).

A assistência social, como as demais políticas públicas que compõem a seguridade social brasileira, se viu constrangida no âmbito da nova fase do capitalismo contemporâneo, sob a dominância financeira.

A gestão financeira da política pública de assistência social sempre se apresentou como contraditória e insuficiente, especialmente se relacionarmos o alcance e especificidade dessa política. Isso se deve sobretudo ao seu caráter gratuito, não contributivo, situada na esfera da proteção social para o enfrentamento das desigualdades sociais, não sujeita à lógica do mercado, além de ser universal e destinada a quem dela necessitar.

4.4 Financiamento público para o Sistema Único de Assistência Social

Sabemos que as disposições da Seguridade Social estão associadas à dinâmica do capital e à necessária manutenção e reprodução da classe trabalhadora, bem como com a reprodução ampliada do capital (MOTA, 2000). Uma

dessas disposições se refere à política pública de assistência social, que nos últimos anos vem sendo emoldurada pelo Sistema Único de Assistência Social, para o qual o financiamento é sem dúvida primordial, a fim de manter a qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Importa destacar que, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social,

O financiamento da política de Assistência Social é detalhado no processo de planejamento, por meio do Orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de Assistência Social, na forma preconizada pela LOAS e pela Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2004).

Considerando o tripé necessário ao funcionamento da referida política (gestão, controle social e financiamento), nos deteremos aqui no financiamento público, no sentido da garantia efetiva da operacionalização das ações pertinentes à política pública de assistência social, através do processo descentralizado, ou seja, pelos entes federativos como cofinanciadores dessas ações. Reiteramos que, de acordo com as demais políticas públicas, na administração pública da política pública da assistência social os instrumentos de planejamento são: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual¹⁵

Temos constatado, apesar do contexto neoliberal de retração de investimento no social, uma ampliação dos gastos públicos destinados à política pública de assistência social, especialmente nos últimos dezesseis anos, ou seja, a partir do SUAS, quando verificamos uma maior carga orçamentária dispendida.

¹⁵ É composta pelo Orçamento Fiscal, que compreende os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta e as fundações públicas; pelo Orçamento de Investimentos das Estatais, nas empresas em que o poder público detenha maioria do capital social com direito a voto; e pelo Orçamento da Seguridade Social, que congrega as Políticas de Saúde, de Previdência e de Assistência Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, seja da administração direta ou indireta, os fundos e fundações públicas. Para efetivamente expressarem o conteúdo da PNAS/2004 e do SUAS, tais instrumentos de planejamento público deverão contemplar a apresentação dos programas e das ações, em coerência com os Planos de Assistência Social, considerando os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, alocando-os como sendo de proteção social básica e proteção social especial de média e/ou de alta complexidade. Além disso, o orçamento da Assistência Social deverá ser inserido na proposta de Lei Orçamentária, na função 08 – Assistência Social, sendo os recursos destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais alocados nos Fundos de Assistência Social (constituídos como unidades orçamentárias) e aqueles voltados às atividades-meio, alocados no orçamento do órgão gestor dessa política na referida esfera de governo.

A referida ampliação dos gastos sociais, conforme alerta Salvador (2010), tem se dado através da utilização do fundo público, via financiamento das políticas sociais, com o intuito de investir na reprodução da força de trabalho, enquanto estratégia fundamental para a manutenção e ampliação da taxa de lucro do capitalismo. Segundo Francisco de Oliveira (1998, p. 19-20), “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

A utilização do fundo público tem sido encarada enquanto estratégia para a manutenção e crescimento do sistema de produção capitalista e tem nos programas assistenciais, como Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, exemplos bem ilustrativos. Tais programas primam pelo alívio imediato da extrema pobreza através do acesso de famílias pobres a uma renda, bem como promove a circulação de recursos financeiros pela via do consumo, o que permite uma maior dinâmica econômica nos municípios brasileiros.

Nesse contexto, segundo Sitcovsky (2010, p. 155), a política pública de assistência social, “via transferência de renda, tem se constituído um elemento de acesso a bens e serviços circunscritos no circuito de compra e venda de mercadorias”. E acrescenta:

Os impactos econômico-sociais gerados nas famílias atendidas, assim como nos municípios, sinalizam os controles da referida centralidade que vem adquirindo a Assistência Social. É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não, a única fonte de renda das muitas famílias nas localidades mais longínquas do Brasil (SITCOVSKY, 2010, p. 154).

Para o autor, os programas de transferência de renda, como política compensatória, têm cumprido um papel econômico e político, ao passo que possibilita, ainda que precariamente, acesso aos bens de consumo, especialmente para aqueles excluídos do mercado de trabalho, cujo ideário de inserção tem se tornado cada vez mais distante.

Porém o autor nos alerta para uma análise cuidadosa sobre as fontes de recursos da assistência social, através dos programas de transferência de renda. Ele questiona se tais programas têm realmente operado uma verdadeira redistribuição de renda no país ou apenas têm feito uma transferência monetária, levando-se em

conta os pressupostos que orientam a composição orçamentária da política pública de assistência social.

Nem todos os que necessitam dos benefícios de transferência de renda têm acesso a eles. Temos visto, por exemplo, que aqueles que requerem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) estão tendo mais dificuldades em terem o benefício concedido. E que, mesmo sendo um benefício assistencial, o BPC tem sido alvo de embates nas discussões alusivas a Reforma da Previdência em andamento. Outro exemplo é a concessão do Programa Bolsa Família, com critérios de acesso sendo cada vez mais evidenciados, bem como o condicionamento do seu acesso, em detrimento mesmo das reais necessidades das famílias.

Nesse sentido, Silva (2012, p. 23) afirma que

O Programa Bolsa Família se assemelha mais aos programas de transferência de renda condicionada preconizado pelas agências multilaterais para combater a pobreza nos países periféricos. Estes não conseguem nem mesmo atingir a totalidade da população-alvo e acaba-se por promover a focalização da focalização, na qual são escolhidos os mais pobres dentre os pobres. Muitos ainda são deixados de fora dos cálculos orçamentários do PBF, embora estejam dentro dos critérios de elegibilidade do programa.

Para além do investimento público a partir da concessão dos benefícios assistenciais citados, com o processo de institucionalização da política pública de assistência social, através da municipalização de suas ações e, principalmente, dos repasses financeiros da União aos municípios e Estados, tem-se percebido um crescimento financeiro, que tem configurado também os serviços, programas e projetos socioassistenciais, nos territórios brasileiros. Ressaltamos, porém, que o investimento nessas ações está aquém do investimento nos benefícios, como veremos no próximo capítulo, a partir da análise dos municípios de grande porte do Estado do Ceará.

Considerando a amplitude que vem tomando a política pública de assistência social, Sitcovsky (2010, p. 154) afirma que

[...] a expansão da política de assistência social se inscreve no orbe das transformações econômicas-políticas-sociais em curso, as quais realizaram um conjunto de reformas, dotando a seguridade social de novas configurações. Isso representou uma das maiores ofensivas, por parte da classe dominante, ao Estado brasileiro, inflexionando, assim, seu padrão de enfrentamento à “questão social” pela via da mercantilização dos serviços sociais, ancorada na necessidade do capital de recompor a taxa de lucro.

Neste contexto, a expansão da assistência social no Brasil ocorreu concomitantemente à ampliação do mercado como mediação para o atendimento às necessidades sociais. Aos que não possam atendê-las desta forma, o Estado lhes oferece os serviços socioassistenciais.

Para apoiar a execução dos serviços socioassistenciais de caráter continuado, conforme a Política Nacional de Assistência Social nos Estados e municípios, os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social são transferidos regular e automaticamente aos fundos estaduais e municipais de assistência social, ou seja, de fundo a fundo, distintamente do que tínhamos anteriormente, quando os recursos eram repassados por meio da celebração de convênios e contratos de repasse.

O repasse “fundo-a-fundo”, seja no nível federal, estadual ou municipal, garante “transparência pública de informações, a ampliação da partilha de recursos e a análise das demandas socioterritoriais” (CapacitaSUAS 2003, p.58). Dito de outra forma, supera o modelo tradicional, pelo qual o financiamento da assistência social ocorria de forma segmentado e sob a lógica per capita que nem sempre correspondia às especificidades de cada local (BRASIL, CNAS, 2013).

Nesse sentido, a organização e a gestão da execução da Política Nacional de Assistência Social, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), têm definido as condições gerais, os mecanismos e os critérios de partilha para a transferência de recursos federais para Estados e municípios. Tais transferências têm-se dado de acordo com o art. 28 da Lei Orgânica de Assistência Social:

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL, 2012).

Esse artigo traz ainda no seu § 3º que o cofinanciamento do SUAS deve ser efetuado mediante o cofinanciamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo os recursos serem alocados nos respectivos fundos de assistência social e serem voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios dessa política.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005), ao tratar sobre a gestão financeira no que tange aos fundos de assistência social, traz que

Em respeito às prerrogativas legais, juntamente com os princípios democráticos que zelam pela participação, pela transparência, pela descentralização político-administrativa e pelo controle social, no sentido de dar concretude aos compromissos emanados do texto da Política Nacional de Assistência Social, os Fundos de Assistência Social têm, na proposta desta Norma, reforçado seu papel de instância de financiamento dessa política pública nas três esferas de governo. A gestão financeira da Assistência Social se efetiva através desses fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, os quais são aprovados pelos respectivos conselhos de Assistência Social (BRASIL, 2004).

Os fundos especiais não possuem personalidade jurídica própria e nem tampouco autonomia administrativa e financeira, estando vinculados a órgãos públicos. São, portanto, “estruturados como unidade orçamentária, por representarem importante mecanismo de captação e apoio financeiro aos programas orçamentários e às ações de sua área de vinculação” (BRASIL, 2005).

No que tange à responsabilização pela gestão financeira,

Cabe ao órgão responsável pela coordenação da Política Pública de Assistência Social, na respectiva esfera de governo, a gestão e a responsabilidade pelo fundo naquele âmbito, e, ao conselho respectivo, a orientação, o controle e a fiscalização desse gerenciamento, através de resoluções relativas à elaboração da proposta orçamentária que trata da destinação dos recursos, aos critérios de partilha, ao plano de aplicação e à execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2005).

De acordo com a NOB/SUAS (2005), a instituição dos fundos possibilita uma gestão transparente e racionalizadora de recursos, contribuindo assim para o fortalecimento e a visibilidade da Assistência Social no interior da administração pública, bem como para o controle social de toda a execução financeira.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012 avança ao que foi preconizado na PNAS e na NOB/SUAS 2005, quando traz no seu art. 51 os pressupostos para o cofinanciamento na gestão compartilhada do SUAS, quais sejam:

I. a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos; II. a participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos; III. a implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática; IV. o financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente; V. o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão; VI. a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social; VII. o financiamento de programas e projetos (BRASIL, 2012).

Até o ano de 2014 o cofinanciamento de recursos se dava através dos pisos financeiros, com as mais diversas nomenclaturas e destinações, cada piso com sua conta específica. A partir de 2015, o SUAS vem sendo executado através de blocos de financiamento formados por componentes, ou seja, os pisos de financiamento que antes eram cofinanciados por contas bancárias distintas, agora têm contas unificadas, como uma forma de dar mais transparência e garantir uma execução mais efetiva dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, bem como o não engessamento de algumas ações dentro de uma mesma proteção, tornando o investimentos dos recursos mais flexíveis e executáveis. De acordo com a Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015, art. 2º, I “Bloco de Financiamento: são conjuntos de recursos destinados ao cofinanciamento federal das ações socioassistenciais, calculados com base no somatório dos componentes que os integram e vinculados a uma finalidade”.

Ainda segundo a portaria supracitada, os Blocos de Financiamento são compostos pelos pisos relativos a cada proteção, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Portanto temos os seguintes blocos de financiamento e seus respectivos componentes, a saber: Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica (Piso Básico Fixo, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Programa Primeira Infância no SUAS), Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial (Piso Fixo de Média Complexidade – PAEFI, Piso Fixo de Média Complexidade – MSE, Piso Fixo de Média Complexidade – Centro Pop-Rua, Piso Fixo de Média Complexidade – Centro Dia, Piso Fixo de Média Complexidade – Abordagem Social, Piso de Alta Complexidade II – Pop de Rua, Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias, Piso de Alta Complexidade I – Criança e Adolescente e Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Bloco de Gestão do SUAS (Índice de Gestão Descentralizada do SUAS) e Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família).

Destacamos que a portaria nº 113 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contempla também a reprogramação dos saldos dos blocos de serviços, blocos de gestão, bem como dos projetos e programas existentes em 31 de dezembro de cada ano, que poderão ser utilizados no exercício seguinte.

De acordo com o Guia Rápido de Orientações do Fundo Nacional de Assistência Social, os municípios deverão observar as seguintes normativas:

As normas do Direito Financeiro; Lei nº 8.666/1993; A Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS (Resolução CNAS nº 33/2012; A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009). A relação direta dos serviços adquiridos com a “finalidade” estabelecida pela União e quanto ao cumprimento do “objetivo”; Os Cadernos de Orientações (CRAS, CREAS, Centro POP, IGDSUAS, etc.); as orientações no site do MDS (BRASIL, 2014).

Importa dizer que de acordo com art.6º-E da LOAS

Os recursos do cofinanciamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações [...] (BRASIL, 2012).

Para além do investimento com o pagamento de funcionários, trabalhadores do SUAS, é interessante destacar que os Blocos de Financiamento das Proteções Sociais Básica e Especial (média e alta complexidades) poderão ser utilizados na aquisição de material de consumo, passagens e despesas com locomoção, serviços de terceiros de pessoa jurídica e também de pessoa física. Esses poderão ser adquiridos também com os recursos financeiros dos Blocos de Gestão (SUAS e IGD), nestes a especificidade é o investimento de capital na aquisição de equipamentos e material permanente (BRASIL, 2016).

Considerando todas as discussões trazidas nesse capítulo, temos visto que o financiamento público tem-se tornado bastante complexo, na perspectiva do fundo público no aporte aos interesses capitalistas, sobretudo sob o seu viés financeiro, bem como na atuação direta do Estado no financiamento das políticas públicas de cunho social elencadas aqui, de modo geral as do sistema de seguridade brasileiro e mais especificamente o financiamento da política pública de assistência social em suas possibilidades de execução como uma política de caráter continuado e melhor direcionada aos seus demandantes, a classe trabalhadora, ou seja, aqueles que possuem apenas a sua força de trabalho para ser vendida num mercado excludente e desigual, que muitas vezes tem vivido situações de vulnerabilidade e risco social.

4.5 Série histórica do cofinanciamento federal para a política pública de assistência social

Consideramos importante fechar esse capítulo trazendo uma série histórica, referente ao período de 2006 a 2018 do cofinanciamento federal, com o intuito de

entendermos o processo de evolução na ampliação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. Com isso seremos capazes de ter uma melhor compreensão do comportamento do financiamento no Estado do Ceará, conforme veremos no capítulo subsequente. É importante destacar que o financiamento dos entes federados varia de acordo com a quantidade de equipamentos existentes, bem como a capacidade de atendimento instalada, ou seja, depende das especificidades de cada município.

Nos anos de 2005 e 2006, no que se refere à proteção social básica, de acordo com o art. 1 da Portaria nº 442 de 2005 do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Os Pisos Básicos consistem em valor básico de cofinanciamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais continuadas de Proteção Social Básica do SUAS, e compreendem: I. o Piso Básico Fixo, destinado exclusivamente ao custeio do atendimento à família e seus membros, por meio dos serviços do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS - "Casa das Famílias", e pelas ações complementares ao Programa Bolsa Família - PBF; II. o Piso Básico de Transição, destinado à continuidade das ações atualmente financiadas e III. o Piso Básico Variável, destinado a incentivar ações da Proteção Social Básica (BRASIL, 2005).

Esses recursos deveriam financiar as ações dos serviços prestados pelo PAIF (Programa de Atenção Integral à Família), ofertados exclusivamente pelos CRAS, quais sejam: entrevista familiar; visitas domiciliares; palestras voltadas à comunidade ou à família, seus membros e indivíduos; grupos: oficinas de convivência e de trabalho socioeducativo para as famílias, seus membros e indivíduos; ações de capacitação e inserção produtiva; campanhas socioeducativas; encaminhamento e acompanhamento de famílias e seus membros e indivíduos; reuniões e ações comunitárias; articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; atividades lúdicas nos domicílios com famílias em que haja criança com deficiência; produção de material para capacitação e inserção produtiva, para oficinas lúdicas e para campanhas socioeducativas, tais como vídeos, brinquedos, materiais pedagógicos e outros destinados aos serviços socioassistenciais e deslocamento da equipe para atendimento de famílias em comunidades quilombolas, indígenas, em calhas de rios e em zonas rurais.

Além dos serviços do PAIF, vinculados ao CRAS, funcionavam também: o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, que conjugava ações socioeducativas e o pagamento de bolsas para jovens na faixa etária de 15 a 17 anos e a Proteção Social Básica à Infância, destinada ao atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos de idade. Os idosos eram atendidos através da Proteção Social Básica ao Idoso. Ressaltamos que até então esses atendimentos eram cofinanciados através de pisos específicos, passando posteriormente por diversas reordenações no que tange ao repasse de recursos.

A Proteção Social Especial foi contemplada na portaria 440 de 2005:

Art. 1º Os Pisos da Proteção Social Especial consistem em valor básico de cofinanciamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados exclusivamente ao custeio de serviços socioassistenciais continuados de Proteção Social Especial de média e alta complexidade do SUAS, e compreendem: I. Piso de transição de média complexidade; II. Piso fixo de média complexidade; III. Piso de alta complexidade I; IV. Piso de alta complexidade II (BRASIL, 2005).

O Piso de Transição de Média Complexidade era destinado aos serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, atendimento de reabilitação na comunidade, centro-dia e atendimento domiciliar às pessoas idosas e com deficiência. Já o Piso Fixo de Média Complexidade se destinava ao Programa de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, bem como aos serviços prestados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Também eram cofinanciados serviços para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que funcionava através de jornadas ampliadas e atendia a zona urbana e rural. Tais ações funcionaram até o ano de 2007.

Para o cofinanciamento federal da proteção social especial de alta complexidade tínhamos os seguintes serviços socioassistenciais prestados pelas unidades de acolhimento e abrigo: albergue; família acolhedora/substituta; abrigo; casa lar; república; moradias provisórias e casas de passagem. Nesse período esses serviços, no Estado do Ceará, funcionavam prioritariamente em Fortaleza.

Nos anos que se seguiram, até 2015, os serviços, programas e projetos continuaram, passando por algumas reorganizações na forma do cofinanciamento federal, bem como aconteceram mudanças em algumas nomenclaturas nos pisos,

tendo em vista o processo de transição que tem sido recorrente na política pública de assistência social. É importante elucidar alguns serviços, programas e projetos socioassistenciais no período de 2007 a 2015, que configuraram uma ampliação nos atendimentos prestados à população.

A novidade em 2007 foi o Programa BPC na Escola, que tinha como objetivo o acesso e permanência de crianças e jovens (0 a 18 anos), beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, no sistema de ensino regular. Os recursos disponibilizados para esse programa se davam de acordo com o preenchimento de questionário junto a esses beneficiários, que deveriam ser informados em sistema específico na base de dados do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

De acordo com a portaria interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, o Ministério da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde e Secretaria Especial dos Direitos humanos, primando pelas ações intersetoriais, resolveram:

Art. 1º Criar o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC/LOAS, com prioridade para aquelas na faixa etária de zero a dezoito anos. § 1º O Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC/LOAS compreende: I - a identificação anual das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC/LOAS matriculadas e não matriculadas no sistema regular de ensino, com base nos dados do BPC/LOAS e do Censo Escolar; II - a disponibilização dos dados referentes ao inciso I aos sistemas de ensino e às Secretarias Municipais de Assistência Social para uso destas no sistema de vigilância social local; III - o desenvolvimento de estudos intersetoriais que identifiquem as barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC/LOAS, indicando ações e políticas visando a superação dessas barreiras e que favoreçam a inclusão educacional e social; IV - a instituição e manutenção de banco de dados sobre as ações desenvolvidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a inclusão das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC/LOAS na escola; e V - a análise e estatísticas dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Deficiência, com vistas aos indicadores de cidadania das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC/LOAS (BRASIL, 2007).

Em 2008 visualizamos a alteração das jornadas ampliadas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que passou a funcionar na forma de serviços socioeducativos. A alteração se refere basicamente à nomenclatura do serviço. Também foram instituídos recursos destinados ao acompanhamento de

adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, bem como já se percebia a preocupação com a população em situação de rua. Outro destaque está na transformação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano no Programa Projovem Adolescente, que perdurou até o ano de 2013.

É importante destacar que os serviços, projetos e programas destinados para crianças, adolescentes e idosos, no nível da proteção social básica, passaram por diversos processos de transição. O que acarretou em seu reordenamento no ano de 2013, através da Resolução nº 1, assumindo a nomenclatura de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Segundo o art. 2º da referida portaria:

O SCFV é um serviço de proteção social básica realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2013).

Esse serviço estabelece ainda que o atendimento seja direcionado a crianças, adolescentes e pessoas idosas em situações prioritárias de atendimento, quais sejam: situação de isolamento, trabalho infantil, violência e/ou negligência, não frequência ou defasagem escolar, situações de acolhimentos, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; egressos de medidas socioeducativas, situações de abuso e/ou exploração sexual; medidas protetivas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), situação de rua, vulnerabilidades advindas de deficiências.

Na lógica desse processo de reordenamento, retomamos o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que entre os anos de 2006 a 2013 passou por diversas configurações e, mesmo sendo um programa da proteção social especial de média complexidade, vinha funcionando na modalidade socioeducativa, mais afeita à proteção social básica. Em 2013 sua vinculação institucional foi melhor definida, passando a ser um serviço prioritário de proteção social especial de média complexidade, podendo inclusive funcionar dentro dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Foi feito um redesenho do programa, portanto, e assim instituídas as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

O Redesenho do PETI consiste na realização de ações estratégicas voltadas ao enfrentamento das novas incidências de atividades identificadas no Censo IBGE 2010 e no fortalecimento do Programa em compasso com os avanços da cobertura e da qualificação da rede de proteção social do SUAS. Ele se destina a potencializar os serviços socioassistenciais existentes, bem como a articular ações com outras políticas públicas, o que favorece a criação de uma agenda intersetorial de erradicação do trabalho infantil (BRASIL, 2014).

Com o intuito de qualificar a gestão da política pública de assistência social, bem como a gestão do Programa Bolsa Família, foram criados índices de gestão descentralizada com a seguinte nomenclatura: Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGDSUAS) e Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGDPBF). Esse último criado em 2006, através da Portaria GM/MDS nº 148, que perpassou por diversas alterações, até chegar na formatação que temos atualmente.

IGD é um indicador sintético, objetivo e transparente que associa a fórmula de repasse com monitoramento e incentivo a boas práticas da gestão. Os recursos dele advindos passam a integrar o próprio Orçamento Municipal, o que fortalece a autonomia defendida na Constituição: capacidade de autogoverno, baseado na descentralização e não na hierarquia de um governo central, proporcionando mais liberdade nas tomadas de decisões locais (BRASIL 2018).

O IGDSUAS foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (LOAS) e regulamentado pelo Decreto n.º 7.636/2011 e pelas Portarias n.º 337/2011 e n.º 07/2012.

Trata-se de um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão e maior poderá ser o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, respeitando o teto orçamentário e financeiro. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentarem bom desempenho, considerando os critérios das normativas, receberão os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS. Espera-se que o Índice seja utilizado como fator de indução à melhoria de aspectos prioritários para a gestão do SUAS. As variáveis selecionadas para composição do índice apontam aos gestores quais aspectos da gestão precisam ser melhorados e o repasse visa recompensar os esforços realizados por cada município, DF e Estado no alcance dos resultados (BRASIL, 2012).

É importante destacar ainda o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho), com o objetivo de buscar a autonomia das famílias usuárias da política pública de assistência social, através da

integração ao mundo do trabalho. Esse programa foi instituído pela Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e

[...] se consolida em um conjunto de ações de articulação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de mobilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, para acesso a oportunidades a políticas afetas ao trabalho e emprego (BRASIL, 2012).

Inicialmente o programa foi pensado para ser executado nos anos de 2012 a 2014, porém teve o seu funcionamento ampliado para o período de 2015 até o ano de 2018, através da Resolução nº 27, de 14 de outubro de 2014, com possibilidade de ser prorrogado por igual período.

Reiteramos que até o ano de 2014 os repasses de recursos do cofinanciamento federal eram realizados através de pisos referentes aos diversos serviços, programas e projetos socioassistenciais no âmbito das proteções sociais básica e especial (média e alta complexidade). Nesse sentido,

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 (BRASIL, 2015).

Por fim, trazemos o Programa mais recente no âmbito do SUAS, que data do ano de 2016: Programa Criança Feliz, instituído através do Decreto 8.696, de 05 de outubro de 2016 e, posteriormente, em novembro do mesmo ano, passou a ser parte do Programa Primeira Infância no SUAS. Esse programa tem os seguintes objetivos:

I. qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias com gestantes e crianças na primeira infância beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada – BPC; II. apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acessos a serviços e direitos; III. estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários; IV. fortalecer a presença da assistência social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situação de fragilização de vínculos, de isolamento e de situações de risco pessoal e social; V. qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do art. 101, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; VI. desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas

as formas de organização familiar; VII. potencializar a perspectiva da complementaridade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais e VIII. fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias (BRASIL, 2016).

Com esse percurso fica claro que o cofinanciamento federal para a política pública de assistência social foi ganhando consistência e maturidade ao longo do tempo. Além disso, foi adquirindo qualificadores na forma de gestão dessa política, possibilitando garantir maior legitimidade nos repasses dos recursos. Tudo isso se tornou evidente sobretudo a partir de 2015, quando esse cofinanciamento foi sendo realizado através de blocos de financiamento, conforme apontado no tópico anterior.

5 O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO ESTADO DO CEARÁ

A presente tese de doutorado foi constituída a partir de análise bibliográfica, bem como através de base documental, como apresentado neste capítulo, no qual elucidamos aspectos importantes sobre o financiamento do governo federal e sobre o financiamento do governo estadual nos municípios de grande porte do Estado do Ceará.

Entretanto, consideramos necessário perceber como chegamos aos documentos da presente análise, ou seja, qual o percurso metodológico percorrido até colidir, compilar e analisar os dados coletados. Além das questões metodológicas, salientamos que os dados coletados fizeram referência a todo o Estado do Ceará, como apresentamos nos tópicos abaixo, e enfatizamos e aprofundamos os dados relativos aos municípios de grande porte com o intuito de alcançar os objetivos da pesquisa.

5.1 Percurso metodológico

Cientes de que a pesquisa só existe a partir de procedimentos metodológicos adequados capazes de viabilizar a aproximação ao objeto de estudo e, sobretudo, para a obtenção de respostas às inquietações e objetivos propostos nessa pesquisa, ressaltamos a importância da pesquisa documental realizada com o intento de proporcionar substancialidade ao que se pretendeu discutir.

A pesquisa documental para a construção dessa tese se deu através de duas fontes distintas. Para coletar dados e informações dos repasses do governo federal utilizamos o site do antigo Ministério do Desenvolvimento Social, cujo nome atual é Ministério da Cidadania. E buscamos também documentos, especificamente, relatórios financeiros, conseguidos na sede da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos do Governo do Estado do Ceará, localizada à Avenida Soriano Albuquerque, Nº 230, Joaquim Távora, Fortaleza-CE, CEP: 60.130-160.

Fazendo referência à pesquisa nos documentos disponibilizados no site do então Ministério do Desenvolvimento Social (www.mds.gov.br), foram coletadas informações sobre as parcelas pagas no período de 2006 a 2018. Ressaltamos que

no site não são disponibilizadas informações sobre o ano de 2005. Considerando que o marco histórico da pesquisa abrangeu 13 anos (2006 a 2018), referentes aos 184 municípios do Estado Ceará, contabilizamos um total de 2.392 relatórios financeiros. Esses relatórios foram salvos em pastas de arquivos no computador e depois analisados um a um. Esse trabalho demandou demasiado tempo, tendo em vista que analisamos os valores repassados ano a ano para todos os municípios do Estado do Ceará e ainda a distribuição desses recursos no que compete aos níveis de proteção do SUAS, bem como considerando os recursos direcionados à gestão do sistema. Essa tarefa se estendeu por um período de 4 (quatro) meses, de outubro de 2018 até janeiro de 2019. Ressaltamos que nesses relatórios estão contemplados os saldos existentes na conta ao final de cada exercício financeiro, ou seja, recursos não executados e que ficaram represados nos cofres públicos para serem reprogramados e executados no exercício seguinte.

É passível de análise o represamento de recursos nos cofres públicos, tendo em vista que os recursos são insuficientes para o atendimento de toda a demanda aparente e aquela reprimida, fato preocupante quando consideramos a necessidade de muitas pessoas e famílias que vivem em situação de vulnerabilidade e/ou risco social. Destacamos neste trabalho dados que referenciam essas situações, porém só foi possível colher tais informações apenas a partir do ano de 2011, através de dados disponibilizados pelo sítio do órgão gestor da política de assistência social no âmbito federal. Acreditamos que esses dados farão transparecer que, mesmo diante da não definição orçamentária e da escassez de recursos, ainda existe um problema de gestão dos recursos públicos: muito se tem discutido sobre a insuficiência orçamentária para a política pública de assistência social ao passo que, por outro lado, recursos são reprogramados para o exercício seguinte, o que caracteriza a sua não execução no período de seu recebimento pelos municípios.

No que tange ao acesso aos documentos relativos ao financiamento estadual, salientamos que nos meses de dezembro de 2018 e janeiro de 2019 foram feitas várias tentativas de realização da pesquisa *in loco*, porém sem muito sucesso, apesar de muita persistência.

No mês de outubro de 2018, foram realizados contatos telefônicos, para o agendamento de uma primeira visita à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (atual Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos), na condição de pesquisadora, para uma conversa com algum técnico da Célula

Financeira do órgão gestor da pasta responsável pela política pública de assistência social no âmbito estadual, porém as pessoas responsáveis encontravam-se sempre muito ocupadas e indisponíveis para dar a atenção que o momento requeria, segundo algumas falas das pessoas contatadas. Mesmo assim foram agendados dois momentos, sendo um em novembro de 2018 e o outro em dezembro do mesmo ano. Antes, porém, de consumadas as visitas e termos a conversa de forma presencial, esses encontros foram previamente cancelados pelas pessoas com as quais eu poderia contar para a pesquisa, pessoas essas que possivelmente me dariam as informações requeridas para a coleta de dados.

Numa terceira tentativa o encontro foi inviabilizado, pois era dezembro, período muito conturbado porque estavam fechando balancetes e orçamentos, fazendo os últimos repasses de recursos do ano, bem como no atendimento a várias demandas dos municípios, dentre outras questões relativas ao setor, de acordo com o que foi repassado nessa investida feita junto ao setor. Diante dessa situação, ventilamos a hipótese de que minha visita fosse em janeiro de 2019, o que trouxe outras questões no funcionamento da rotina da secretaria: alguns funcionários públicos estavam de férias e outros, por serem contratados, estavam com seus contratos finalizados devido à mudança na gestão da pasta, de tal forma que quem permaneceu ainda estava com um acúmulo de tarefas, considerando a falta laboral dos funcionários mencionados. Tudo isso mais uma vez inviabilizou a nossa ida à Secretaria para a coleta de dados.

Diante desses acontecimentos, tal ação só foi possível na segunda semana de fevereiro do corrente ano, quando em contato com um dos técnicos do setor, conseguimos conversar sobre esta pesquisa e compareci à Secretaria. Nessa oportunidade esclarecemos o porquê da pesquisa e quais os nossos interesses ali: foi uma conversa interessante.

Quando esclarecemos todas as nossas demandas, o funcionário começou a abrir programas contábeis no computador e, apresentando alguns relatórios, me explicou quais os tipos de documentos poderiam ser disponibilizados e capazes de contribuir para a realização da pesquisa. Segundo ele nem todas as informações eram tão bem organizadas como as que encontramos no âmbito federal. Também afirmou que o Estado do Ceará, apesar de ser pioneiro em muitas questões referentes à política pública de assistência social, tem deixado a desejar não só no que tange ao repasse de recursos a todos os municípios, pois o faz de forma

seletiva, mas também na transparência dessas informações, que aparecem obscuras, inclusive para quem trabalha diária e cotidianamente no setor. Muitas vezes são utilizadas as provincianas máquinas de calcular de mesa, pela falta ou, em alguns casos, deficiências nos sistemas informatizados padronizados para todos os órgãos do governo, que acabam por não atender as especificidades de cada política pública, quando se fala em registro e sistematização de informações.

Na busca por documentos mais precisos e fidedignos para a coleta de dados imprescindíveis à pesquisa, através dos Relatórios de Repasses Financeiros de Cofinanciamento através do Fundo Estadual de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social dos municípios elencados na pesquisa, foram solicitados relatórios sobre o repasse financeiro do Fundo Estadual de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social dos municípios do Estado do Ceará. Vale ressaltar que os municípios de grande porte foram priorizados, bem como dados e informações referentes ao represamento de recursos em 31 de dezembro de cada ano, com o intuito de perceber os valores gastos quando referenciados aos valores recebidos, possibilitando, de certa forma, percebermos que existem problemas na execução da política pública de assistência social.

Porém esses relatórios relativos aos saldos de recursos não foram disponibilizados, pois segundo o responsável pela célula de financiamento do órgão gestor estadual a divulgação desses dados deveria ser autorizada pelos gestores nos municípios e que, apesar da Secretaria de Estado deter todas essas informações, através da prestação de contas anuais realizadas no Sistema de Cofinanciamento do Estado (SECOFI), não é do interesse do Governo divulgar os problemas existentes nos municípios. E ainda, mesmo sabendo que a grande maioria dos municípios cearenses não tem executado de forma efetiva os recursos repassados, isso pode ser constrangedor para os gestores municipais (prefeitos e secretários), bem como poderia trazer problemas de ordem ética e política, inclusive de ordem político partidária, considerando a fala desse interlocutor.

Apesar de não termos tido acesso a todos os relatórios dos quais se pretendia coletar dados para as análises, foi grande o volume de material disponibilizado: relatórios de repasses financeiros referentes ao período de 2012 a 2018, aproximadamente 570 páginas, que contemplam as informações sobre esses repasses financeiros organizados por data de empenho, o que dificultou sobremaneira esse processo.

Ressaltamos que não foi possível coletar informações anteriores ao ano de 2012, tendo em vista que o sistema informatizado do Governo foi trocado em 2012 e os dados processados anteriormente encontravam-se em um servidor ao qual poucas pessoas tinham acesso e habilidade de manipulá-lo, segundo o servidor público que nos atendeu.

Reiteramos que nas análises do repasses de recursos federal e estadual, para fins dessa tese, repercutiram apenas os recursos repassados fundo a fundo, ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social e do Fundo Estadual para os Fundos Municipais de Assistência Social. Dessa forma não foram considerados os recursos repassados diretamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada, sendo esse o maior gasto público efetivo quando falamos de assistência social, ou seja, em média 97% desses recursos, conforme veremos a seguir.

Percebemos que os relatórios dos repasses do Governo Federal são bem mais completos e passíveis de nossas análises e considerações, ao passo que traduz de forma mais transparente a execução da política pública de assistência social em todo o território nacional. E, para fins deste estudo, tem propiciado um olhar mais crítico para questões que acreditamos que poderiam ou pelo menos deveriam ter sido superadas, como o represamento de recursos, por exemplo.

5.2 Caracterização da política pública de assistência social no Estado do Ceará e nos municípios em análise

Neste tópico trazemos algumas considerações sobre a política pública de assistência social no Estado do Ceará, ou seja, como o Governo do Estado vem tratando a referida política, também a caracterizamos de forma breve nos 7 (sete) municípios que são palco de análise deste estudo, especialmente no que compete aos seus traços peculiares no que condiz ao quantitativo de famílias cadastradas no Cadúnico, e dentre estas, aquelas beneficiárias do Programa Bolsa Família, bem como o quantitativo de equipamentos públicos no âmbito da política pública de assistência social e ainda a denominação do órgão gestor desta política em cada município.

5.2.1 A política pública de assistência social no âmbito do governo do Estado do Ceará

Apontamos algumas questões importantes sobre o Estado do Ceará que, como em todos os Estados Brasileiros, no que compete à assistência social, contava com a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Sua sede situava-se à Avenida Soriano Albuquerque, nº 230, Bairro Joaquim Távora, em Fortaleza, onde atualmente funciona a Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS). Após a extinção da LBA, que se deu em 1995, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, todas as Secretarias de Estado vinculadas à assistência social passaram a funcionar nesse endereço.

Antes da extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Estado do Ceará saiu na frente com a iniciativa de conferir uma certa legitimidade e ares de que a assistência social aparecia como interesse governamental. Antes mesmo até da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois já no ano de 1987 foi criada a Secretaria da Ação Social (SAS), através da Lei Nº 11.306, de 01 abril de 1987, ainda no Governo de Luiz de Gonzaga Fonseca Mota (Partido Democrático Social – PDS: 1983-1987), com o objetivo de coordenar todas as ações da área social, tendo sido vinculadas à época: a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE), a Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará (FEBEMCE). Em outubro do mesmo ano, a Coordenadoria Estadual da Defesa Civil passou a integrar a estrutura organizacional dessa Secretaria.

Em 1991, o Governador Ciro Ferreira Gomes (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB: 1991-1994), através da Lei Nº 11.809, de maio de 1991, mudou o nome de Secretaria de Ação Social para Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS), adicionando a missão de gerar oportunidades de emprego e renda para todos. Nessa ocasião foi criada a Fundação da Ação Social (FAS), resultado da incorporação da Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA) pela Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE). Em 1994, através da Lei Nº 12.961, de 03 de novembro de 1999 e do Decreto Nº 25.706, de 15 de dezembro de 1999, a Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS) foi reestruturada, absorvendo toda a estrutura organizacional e o quadro de servidores da Fundação da Ação Social (FAS), extinta mediante o

Decreto Nº 25.696, de 29 de novembro de 1999, e da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEMCE), também extinta pelo Decreto Nº 26.697, da mesma data. A partir de então, a SETAS tornou-se órgão de execução e coordenação da Política do Trabalho e Assistência Social, no âmbito do Estado do Ceará.

A Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS), através da Lei Nº 13.297, de 07 de março de 2003, dentro do modelo de gestão do Governo de Lúcio Gonçalo de Alcântara (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB: 2003/2007), passou a ser denominada novamente de Secretaria da Ação Social (SAS), com as competências de planejar, coordenar, executar, acompanhar e avaliar as políticas públicas de assistência social e da criança e do adolescente.

Já em 2007, no Governo de Cid Ferreira Gomes (Partido Socialista Brasileiro – PSB: 2007/2011), a Secretaria de Ação Social através da Lei Nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, e do Decreto Nº 28.658, de 28 de fevereiro de 2007, foi reestruturada novamente, absorvendo toda a estrutura organizacional da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, passando a ser denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), cuja finalidade era contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do Estado e a promoção da cidadania, bem como estruturar o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social.

Atualmente o Governador do Estado do Ceará é o engenheiro agrônomo Camilo Sobreira de Santana (Partido dos Trabalhadores – PT: 2015-2018 e 2019-2022), que desde o seu primeiro mandato tem dado continuidade à política de seu antecessor, porém com mais ênfase para o social, o que tem contribuído sobremaneira para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Estado.

É importante frisar que neste período tem havido significativo aumento de repasses financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social, tendo em vista o cumprimento do papel do Estado, segundo a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em cofinanciar a política pública de assistência social junto à União e aos municípios. Mesmo assim, é fato que o Estado do Ceará ainda não consegue atender todos os municípios cearenses com o cofinanciamento estadual.

Além dessa atribuição, o Estado vem tentando cumprir o seu papel perante a política pública de assistência social, especialmente no que se refere às suas responsabilidades, no âmbito de suas competências, na implementação,

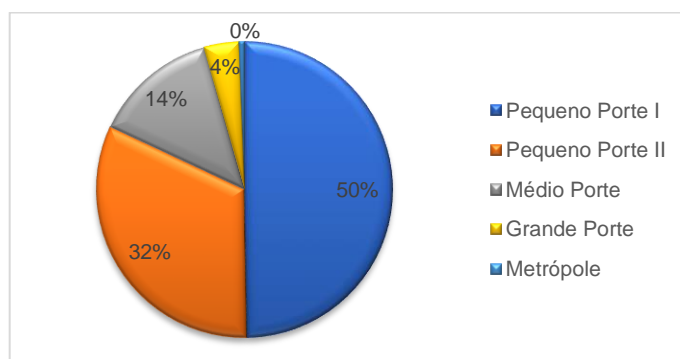
implantação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios cearenses. Entretanto existem lacunas nessas responsabilidades, especialmente no que compete ao cofinanciamento estadual da política pública de assistência social, o que vem sendo apreciado nesta pesquisa.

Atualmente, em seu segundo mandato (2019-2022), o Governador Camilo Sobreira de Santana alterou o nome da pasta responsável pela assistência social e, como tem-se mostrado comum na realidade do Estado do Ceará, esta traz consigo outras políticas públicas. Antes, em 2018, era Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. Em 2019 passou a se denominar Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos, deixando a questão do trabalho para outra dimensão dentro do governo e trazendo a justiça, mulheres e os direitos humanos para comporem a articulação e a atenção governamental para os próximos quatro anos.

Localizado ao norte da região Nordeste do Brasil, o Estado do Ceará ocupa uma área de 146.817 km², limitando-se a leste com os Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba, ao sul com o Estado de Pernambuco e a oeste com o Estado do Piauí.

O Estado comporta 184 municípios, sendo uma metrópole, sete municípios de grande porte, 24 municípios de médio porte, 59 municípios de pequeno porte II e 93 municípios de pequeno porte I, segundo dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, ilustrado no gráfico abaixo, ou seja, a grande maioria dos municípios cearenses são de pequeno porte I ou II.

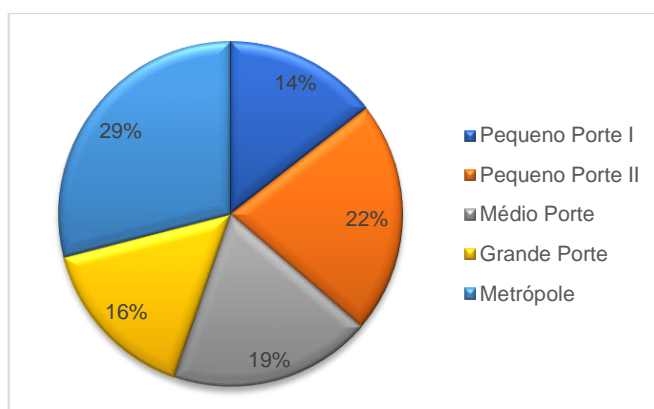
Gráfico 1 – Distribuição dos municípios do Estado do Ceará por porte populacional



Fonte: Censo IBGE (2010).

De acordo com dados do IBGE (2010), a população do Estado do Ceará é de 8.452.381 habitantes, dos quais: 1.222.438 residem em municípios de pequeno porte I, 1.846.572 residem em municípios de pequeno porte II, 1.607.462 residem em municípios de médio porte, 1.323.724 residem em municípios de grande porte e 2.452.185 de habitantes residem na metrópole Fortaleza. Dessa forma temos que 19% da população do Estado se encontra nos municípios de grande porte.

Gráfico 2 – Distribuição dos municípios do Estado do Ceará por número de habitantes



Fonte: Censo IBGE (2010).

Esta pesquisa foi direcionada, portanto, aos municípios de grande porte, que det m 19% da popula o do Estado do Ceará. Essas cidades devem apresentar, proporcionalmente, altos índices de vulnerabilidades e riscos sociais, os quais devem ser atendidos pela política pública de assistência social, desde a prote o social básica até os atendimentos mais complexos da prote o social especial. É nesse direcionamento que delimitamos a pesquisa, pois estes municípios contemplam quase todos os serviços, programas e projetos da política citada, de forma que o conﬁnanciamento se comporta de modo mais denso e complexo.

Mesmo considerando as semelhanças no quantitativo populacional nos municípios de grande porte, a disponibilidade de equipamentos públicos da assistência social e ainda o ﬁnanciamento público, buscamos aprofundar essas questões no sentido de elucidar como a política pública de assistência social vem sendo gestada nos municípios, referência desta tese.

5.2.2 A política pública de assistência social no âmbito dos municípios de grande porte do Estado do Ceará

Consideramos relevante fazer uma breve caracterização dos municípios contemplados nesta análise no que tange principalmente aos aspectos referentes à política pública de assistência social. Caucaia, Maranguape e Maracanaú são municípios da região metropolitana de Fortaleza. Sobral localiza-se na região norte, distante 232 quilômetros da capital. Crato e Juazeiro do Norte ficam na região sul do Estado, distantes da capital 569 e 499 quilômetros, respectivamente. Itapipoca situa-se no litoral leste do Estado e dista 136 quilômetros de Fortaleza.

O município de Caucaia é o segundo maior em porte populacional do Estado do Ceará, ficando atrás apenas da metrópole Fortaleza. De acordo com o último Censo do IBGE, este município tem 325.441 habitantes, dos quais 89% vivem na zona urbana e 11% na rural. Temos que 25% dessa população vivem em situação de extrema pobreza nesse município. Segundo dados do Relatório de Informações Sociais, no mês de junho de 2019, 53.726 famílias (155.374 pessoas) estavam cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou seja, 48% da população. São 29.345 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que comportam aproximadamente 84.864 pessoas. Dito isso temos que 55% das famílias cadastradas são atendidas pelo referido programa.

Nesse município o órgão gestor da política pública de assistência social é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. No que diz respeito à proteção social básica: são onze Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a Proteção Social Especial de Médica Complexidade conta com dois Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), um Centro de Referência para População em Situação de Rua (Centro POP) e duas unidades de acolhimento institucional no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. No período de 2010 a 2018, foram repassados R\$ 1.151.404.736,98 da União para o município de Caucaia, dos quais apenas R\$ 30.678.608,17, ou seja, menos de 3%, foram destinados para os serviços, programas e benefícios socioassistenciais, enquanto os outros 97% se destinaram a Transferência de Renda (Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia¹⁶).

¹⁶ A RMV foi criada em 1974, por meio da Lei nº 6.179/74, como benefício previdenciário destinado às pessoas "maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o

Crato tem uma população de 121.428 habitantes, dos quais 83% residem na zona urbana, enquanto 17% na zona rural. São 27.294 famílias cadastradas no Cadúnico, perfazendo um total de 77.206 pessoas, ou seja, 64% da população. Destas, 14.067 famílias recebem o benefício do Programa Bolsa Família, totalizando aproximadamente 33% dos munícipes. O órgão gestor da política pública de assistência social é a Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social. O município ainda conta com seis CRAS, um CREAS, um Centro Pop e três unidades de acolhimento institucional. Para a referida política, a União repassou no período de 2010 a 2018 R\$ 654.175.096,90, dos quais apenas R\$ 19.245.179,06, referente a 3%, foram investidos nas ações da política. 97% dos recursos, portanto, foram destinados ao pagamento dos Programas de Transferência de Renda.

O município de Itapipoca tem 116.065 habitantes, destes, 84.383 pessoas em 19.471 famílias estão cadastradas no Cadúnico, donde 70% são beneficiárias do Programa Bolsa Família. A Secretaria de Trabalho e Assistência Social é o órgão gestor da política em análise e o município conta com cinco CRAS, um CREAS, ainda não possui estrutura do Centro Pop e possui apenas uma unidade de acolhimento institucional. Dos recursos federais repassados no período de 2010 a 2018 para a política pública de assistência social, apenas 4% foram investidos em serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Juazeiro do Norte possui um total de 249.939 habitantes, sendo que 60% da população que fazem parte das 54.586 famílias estão inseridas no Cadúnico e, destas, apenas 39% recebem benefícios do Programa Bolsa Família, ou seja, 21.302 famílias. O órgão gestor da política pública de assistência social é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho. Outros equipamentos sociais no município são: dez CRAS, um CREAS, um Centro Pop e sete unidades de acolhimento institucional. No que compete aos recursos repassados pela União, temos que no período 2010 a 2018, R\$ 1.246.865.503,68 foram repassados diretamente aos beneficiários dos programas de Transferência de Renda (PBF, BPC

trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada” e não recebiam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, não poderiam ser mantidos pela família bem como não poderiam ter outro meio de se sustentar. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) é um benefício em extinção, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários até dezembro de 1995. Informação contida no site do Ministério da Cidadania: www.mds.gov.br.

e RMV), equivalente a 97% de todo o repasse, enquanto para os serviços, programas e projetos socioassistenciais restaram apenas 3% dos recursos.

Em Maracanaú são 209.057 habitantes, dos quais 113.135 pessoas inseridas em 40.521 famílias estão cadastradas no Cadúnico, dentre as quais 45% são atendidas pelo Programa Bolsa Família. Esse município se destaca por ser eminentemente urbano, tendo em vista que apenas 1% de sua população vive na zona rural. O órgão gestor da política é a Secretaria de Assistência Social e Cidadania. São onze CRAS, um CREAS, um Centro Pop e quatro unidades de acolhimento institucional. No período de 2010 a 2018, a União transferiu o montante de R\$ 775.534.532,88, porém apenas 4,5% foram destinados aos serviços, programas e benefícios assistenciais.

Dentre os municípios de grande porte, o menor deles em porte populacional é Maranguape, com 113.561 habitantes. São 24.981 famílias cadastradas no Cadúnico, perfazendo um total de 56% da população total do município. Das famílias cadastradas, 59% recebem os benefícios do Programa Bolsa Família. O órgão gestor da política pública de assistência social é a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. Maranguape tem cinco CRAS, um CREAS e apenas duas unidades de acolhimento institucional. Ressaltamos que no período de 2010 a 2018 pouco mais de 3% dos repasses foram investidos nas ações de assistência social, ao passo que a maioria dos recursos destinaram-se aos Programas de Transferência de Renda.

Por fim temos Sobral, com uma população de 188.233 habitantes, que tem o menor percentual de famílias inseridas no cadastro único, apenas 19%. Destas famílias, 45% recebem recursos do Programa Bolsa Família. O órgão gestor chama-se Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social, que como vemos acumula três políticas públicas. Temos nesse município: três (CRAS), um (CREAS), um Centro Pop e cinco unidades de acolhimento institucional.

Com o intuito de entendermos melhor a dinâmica da política pública de assistência social nos municípios supracitados, consideramos importante fazer uma síntese, tendo em vista a multiplicidade de informações incorporadas neste tópico, bem como acrescentarmos algumas informações relevantes sobre os serviços, programas e projetos socioassistenciais. No que se refere aos equipamentos públicos em funcionamento nos municípios de grande porte do Estado do Ceará, temos:

Tabela 1 – Quantitativo de equipamentos públicos por município

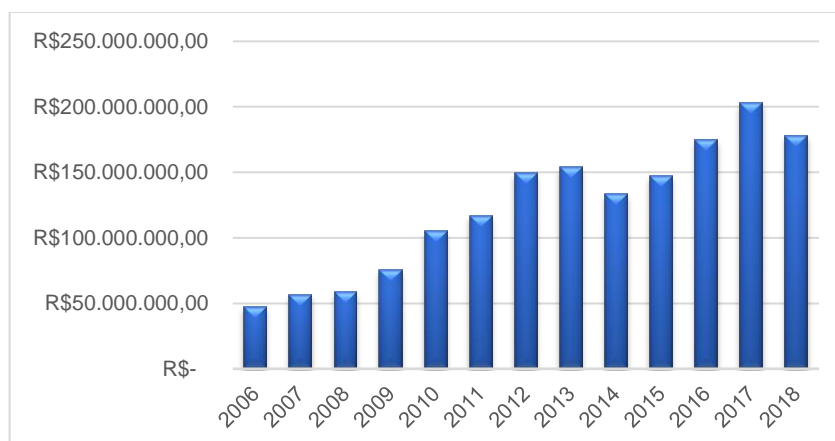
Municípios	PSB	PSE MC		PSE AC
	CRAS	CREAS	Centro Pop	Unidades de Acolhimento Institucional
Caucaia	11	2	1	2
Crato	6	1	1	3
Itapipoca	5	1	---	1
Juazeiro do Norte	10	1	1	7
Maracanaú	5	1	1	4
Maranguape	11	1	---	2
Sobral	6	1	1	5

Fonte: própria autora (2019).

Além dos equipamentos públicos, trazemos nos tópicos a seguir a representação financeira dos serviços e programas socioassistenciais, levando-se em consideração suas metas de atendimento, o que define o quantitativo de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

5.3 O cofinanciamento federal no Estado do Ceará

Embora a política pública de assistência social não tenha um percentual de financiamento específico, ao contrário das políticas de saúde e educação, ambas com 15% e 25%, respectivamente, ainda assim temos tido alguns avanços nesse aspecto. Apesar de parcos e inseguros, os recursos têm sido repassados, via de regra, mês a mês para a execução da política nos municípios brasileiros. Abaixo visualizamos como se processou o repasse de recursos, desde o ano de 2006 até o último exercício financeiro.

Gráfico 3 – Cofinanciamento federal para os 184 municípios do Estado do Ceará – 2006 a 2018

Fonte: própria autora (2019).

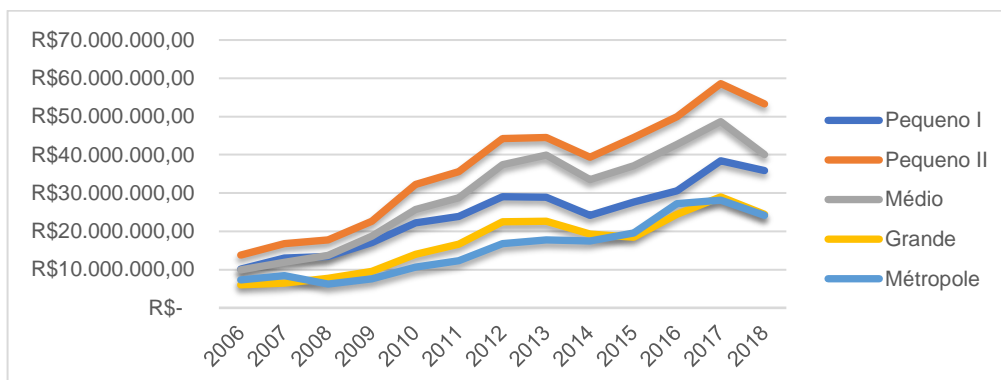
Percebemos que no período de 2006 a 2013 houve uma considerável ascensão no repasse de recursos federais para o financiamento da política pública de assistência social. Enquanto em 2006 foram repassados R\$ 47.175.049,38, em 2013 saltou para R\$ 133.821.492,51, ou seja, teve um aumento de 284%. Em 2014 tivemos uma queda no repasse de recursos equivalente a 13% dos valores repassados no exercício anterior. Nos três anos seguintes tivemos ampliação nos recursos e em 2018 uma queda de 12% dos valores repassados em 2017, ano em que houve o maior volume de recursos repassados desde a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social no país. Em 2017 foram repassados R\$ 202.859.141,95. Quando comparado ao primeiro ano de repasses, 2006, percebemos um aumento de 430% no volume de recursos repassados.

Interessante notar que no ano de 2017 houve o maior volume de repasse do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social, considerando o Golpe de 2016, quando a então presidenta da República sofreu um processo de impeachment a partir de supostas “pedaladas fiscais”, assumindo o governo o vice-presidente, Michel Temer.

Salientamos portanto que nosso trabalho tem suas limitações e que não temos elementos capazes de nos permitir uma análise mais fundamentada sobre o porquê do aumento no repasse de recursos para a política pública de assistência social, ao passo que o governo de Michel Temer houve uma retração com os gastos sociais, a exemplo da Proposta de Ementa Constitucional de nº 55 do ano de 2016, que acarretaria numa limitação drástica no repasse de recursos por um período de vinte anos para as políticas de educação e saúde, tais políticas com percentuais garantidos de 25% e 15% respectivamente. Enfim, consideramos que para a questão levantada, seriam necessários novos elementos e um olhar mais acurado a fim de desvendar quais elementos tem contribuído para o aumento de repasses para a política pública de assistência social, num momento carregado por cortes públicos e desmontes de políticas públicas.

No que se refere ao repasse de recursos, levando-se em consideração os portes dos municípios nos últimos 13 anos, percebemos a mesma configuração apresentada no gráfico anterior. Temos o seguinte processo evolutivo:

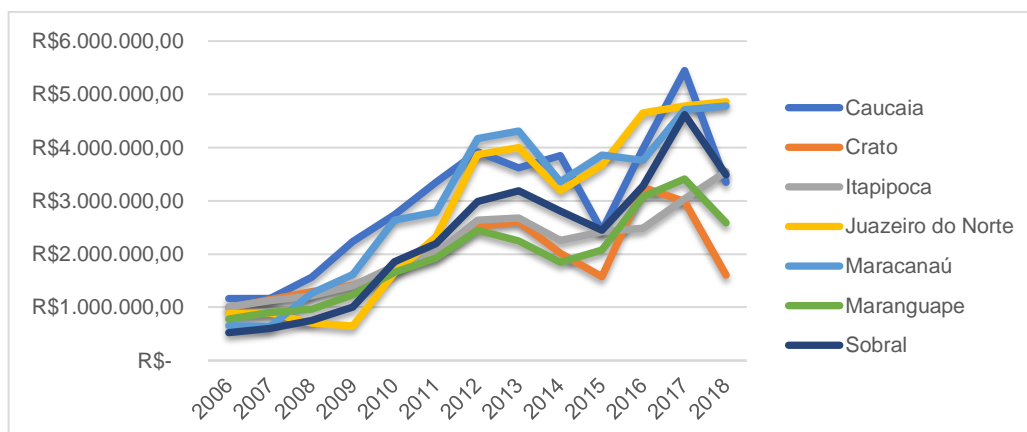
Gráfico 4 – Cofinanciamento federal por porte dos municípios do Estado do Ceará – 2006 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Quanto ao repasse de recursos para o financiamento federal da política pública de assistência social nos municípios de referência desta pesquisa, desde o processo de implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social. O gráfico abaixo nos permite uma visão geral do comportamento do financiamento federal para a política pública de assistência social nos sete municípios de grande porte do Estado do Ceará:

Gráfico 5 – Cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2006 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Reiteramos que o percurso de ampliação ou retração dos recursos repassados impacta diretamente na oferta de serviços, programas e projetos socioassistenciais e, no decorrer desses anos, é mister destacar a ampliação das possibilidades de acesso daqueles que necessitam dessa política pública.

É perceptível que nos anos de 2006 e 2007 houve um sutil crescimento no repasse dos recursos federais para cofinanciar a política de assistência social nos municípios de grande porte do Estado do Ceará. Porém no ano de 2008 o município de Juazeiro do Norte teve uma queda de 21% no recebimento dos recursos federais, quando comparado ao ano anterior, e mais uma queda em 2009 de 27,8%, também em comparação ao ano de 2007.

Nesse mesmo período os outros seis municípios tiveram uma elevação considerável no repasse dos recursos, quando comparados ao ano de 2008. Caucaia teve um aumento de 44%, Sobral aumentou em 34%, Maracanaú e Maranguape em 28%, Itapipoca em 16% e, por fim, Crato, que evoluiu em apenas 10%.

Nos anos seguintes, até o ano de 2013, foi considerável a ampliação dos recursos destinados à execução de serviços, programas e projetos socioassistenciais. Entretanto verificamos uma baixa desses recursos no município de Caucaia: em 2012 recebeu o montante de R\$ 3.922.964,26, perdendo de um ano para o outro o valor de R\$ 306.158,92, ou seja, 8% do valor. Esse município teve uma leve recuperação no ano seguinte, 2014, enquanto os demais sofreram perdas, quando comparados ao ano anterior, sendo a menor perda, em 12%, no município de Sobral, e a maior no município de Crato, em 23%.

Em 2015 cinco dos municípios tiveram uma recuperação em suas receitas, enquanto o município de Sobral continuou em queda. E o município de Caucaia, o único que não havia sofrido perdas em 2014, agora perdeu expressivos 37% de seus recursos.

Nos anos seguintes, 2016 e 2017, detectamos crescimentos consideráveis. Em 2016 verificamos uma perda sutil apenas no município de Maracanaú, quando recebeu dos cofres públicos o valor de R\$ 3.762.895,35: uma perda de 3%, comparado ao exercício anterior.

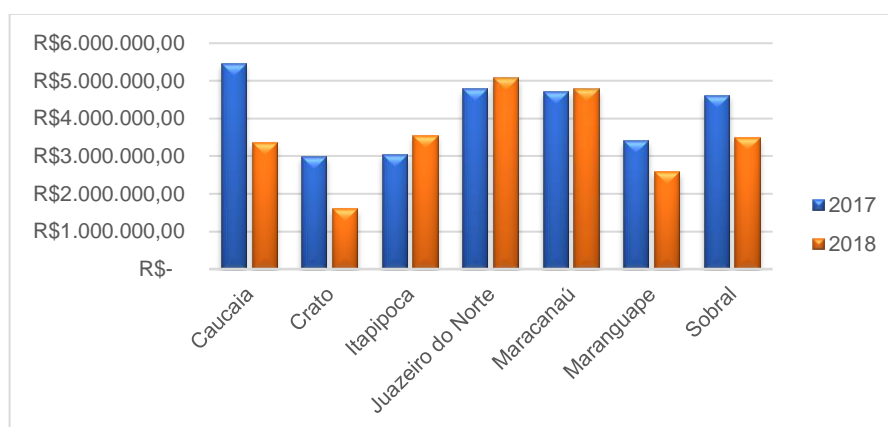
Mesmo diante de perdas e ganhos durante os anos anteriores, destacamos os expressivos valores repassados pelo Governo Federal no ano de 2017 e, para sentirmos como a política pública de assistência social avançou no que compete ao financiamento público, podemos comparar esses valores aos do início do financiamento do SUAS, em 2006.

Sobral foi o município onde houve um acréscimo de 782% no repasse de recursos, seguido por Maracanaú com consideráveis 662%, Juazeiro do Norte com

seus 441%, Caucaia com 267%, Maranguape com 338% e com as menores cifras ficaram os municípios de Crato e Itapipoca, cada um com um acréscimo de 201% em 2017, comparados aos repasses iniciais em 2006.

Entretanto no ano de 2018 os recursos repassados para os municípios de Caucaia, Crato, Maranguape e Sobral despencaram, enquanto Itapipoca, Juazeiro do Norte e Maracanaú continuaram em situação de ampliação no repasse financeiro, como podemos visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 6 – Cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2017 e 2018

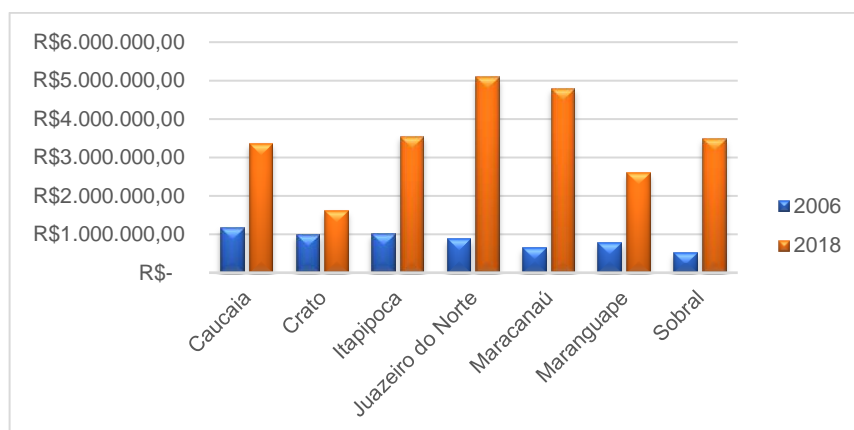


Fonte: própria autora (2019).

Com todos os desafios que vem sendo enfrentados na consolidação da política pública de assistência social em todo o território nacional e, conseqüentemente no Estado do Ceará, a partir de uma visão mais ampla, percebemos que o financiamento no período de 2006 a 2018 oscilou bastante. Porém de um modo geral, quando comparamos o primeiro ano de repasses ao último exercício financeiro, percebemos uma elevação significativa nos repasses para os municípios de grande porte do Estado.

O gráfico a seguir nos apresenta que no município de Maracanaú houve um aumento de 733% no repasse de recursos, em Sobral os recursos aumentaram em 666%, Juazeiro do Norte em 576%, Itapipoca em 352%, Maranguape em 333%, Caucaia em 287% e, por fim, Crato com a menor taxa de aumento, 162%. Esses dados são proporcionais, pois o maior volume de repasses de recursos na série histórica foi para o município de Caucaia, seguido por Maracanaú, Juazeiro do Norte, Sobral, Itapipoca, Maranguape e Crato.

Gráfico 7 – Comparativo do cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2006 e 2018



Fonte: própria autora (2019).

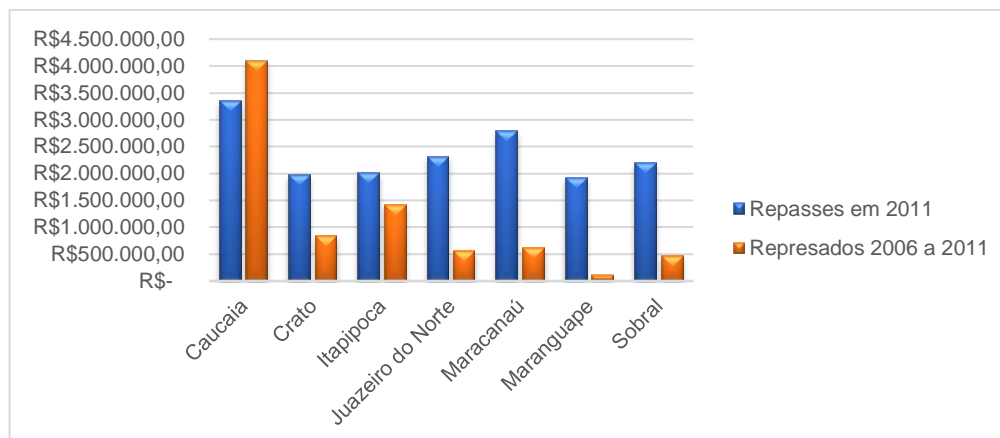
Uma questão de extrema importância para nossa análise refere-se ao represamento de recursos federais nos cofres públicos municipais. Talvez seja esse um dos grandes problemas na gestão da política pública de assistência social nos municípios cearenses, seguido de seu contraditório, a escassez de recursos. Como falar em escassez de recursos se os recursos que estão sendo repassados sequer estão sendo gastos de forma efetiva?

O represamento de recursos certamente limita o alcance das ações da política pública de assistência social, precariza as condições de trabalho dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social e impossibilita um atendimento efetivo e de qualidade aos demandatários da referida política.

Salientamos que esse represamento foi analisado no período de oito anos, de 2011 a 2018, de acordo com o relatório de saldo detalhado por conta disponível no site do Ministério da Cidadania, que apresenta os saldos, especificados por ações de assistência social, contabilizados em 31 de dezembro de cada exercício financeiro.

O gráfico a seguir faz referência aos repasses de recursos federais no ano de 2011 e o montante de recursos que ficaram represados ao final do exercício financeiro. Percebemos que o município de Caucaia manteve mais recursos represados do que o que foi repassado e Maranguape foi o município que melhor executou os seus recursos. Porém precisamos levar em conta que o represamento de recursos em 2011 se refere aos saldos dos exercícios anteriores, ou seja, desde 2006.

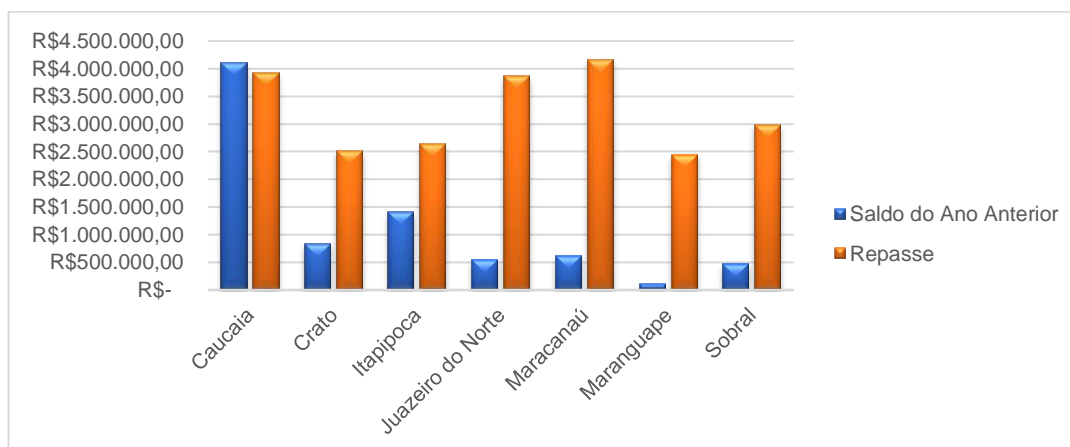
Gráfico 8 – Cofinanciamento federal e recursos repesados nos municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2011



Fonte: própria autora (2019).

De 2011 em diante é possível analisar ano após ano o comportamento financeiro de cada município brasileiro. Dessa forma, nos municípios de grande porte do Estado do Ceará, ao considerarmos o ano de 2012, temos a situação apresentada abaixo, como consequência do exercício anterior.

Gráfico 9 – Saldos de recursos e cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012



Fonte: própria autora (2019).

Destacamos o grande volume de repesamento de recursos no município de Caucaia, quando comparado ao montante repassado: os valores recebidos mais os valores mantidos em caixa, subtraindo os recursos gastos no ano, ainda assim o repesamento em 31 de dezembro de 2012 superou o volume repassado. Nos outros municípios esses recursos mantiveram uma certa equivalência entre o que foi repassado e o que foi mantido em conta. Entretanto tal fato não se mostra menos

preocupante, tendo em vista que o ideal seria que as barras em vermelho estivessem bem abaixo das azuis, isto é, que os recursos tivessem sido efetivamente executados e não mantidos em conta, o que provavelmente tem precarizado a execução da política de assistência social nesses municípios.

No ano de 2015, como vemos na tabela abaixo, os saldos do ano de 2014 nos municípios de Caucaia e Crato, são maiores do que os valores repassados no ano, respectivamente 123,1% e 57,3%.

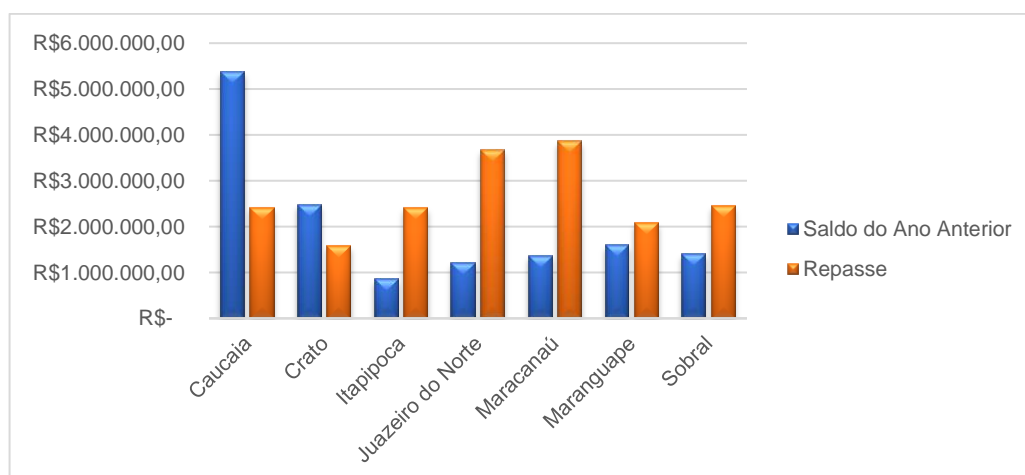
Tabela 2 – Saldos de recursos e cofinanciamento federal – 2015

Municípios	Saldos do ano anterior	Repasses
Caucaia	R\$ 5.380.287,58	R\$ 2.411.230,49
Crato	R\$ 2.483.303,00	R\$ 1.579.109,07
Itapipoca	R\$ 854.776,31	R\$ 2.417.116,95
Juazeiro do Norte	R\$ 1.212.114,75	R\$ 3.671.936,35
Maracanaú	R\$ 1.364.462,97	R\$ 3.862.825,14
Maranguape	R\$ 1.593.599,97	R\$ 2.079.763,83
Sobral	R\$ 1.406.135,35	R\$ 2.448.752,58

Fonte: própria autora (2019).

Ilustramos essa tabela no gráfico abaixo, quando percebemos a distorção nos municípios citados, bem como melhores execuções dos recursos nos demais municípios, quando os saldos do exercício anterior ficaram um pouco abaixo do que o montante de recursos repassados: Juazeiro do Norte o equivalente a 33%, Maracanaú e Itapipoca 35%, Sobral 58% e Maranguape quase 77%.

Gráfico 10 – Saldos de recursos e cofinanciamento federal para municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2015



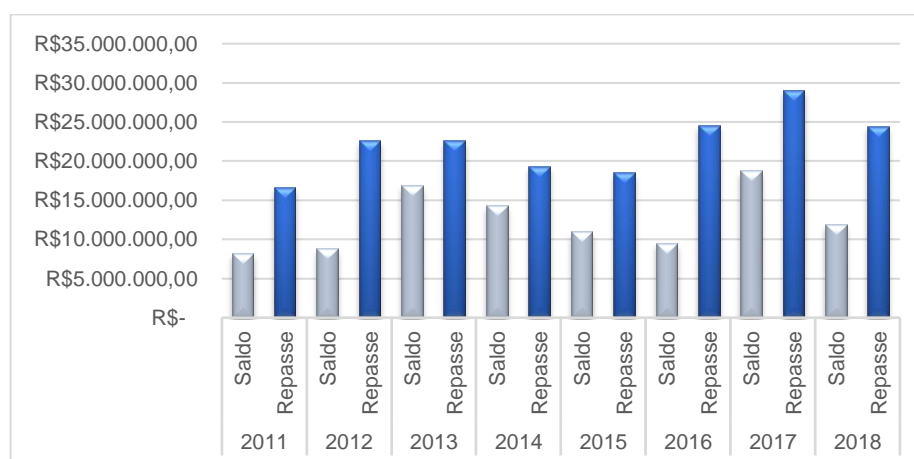
Fonte: própria autora (2019).

A referida situação tem sido recorrente ano após ano não apenas nesses municípios. Na verdade, tem sido a realidade de todos os municípios cearenses. Quando a execução financeira é comprometida certamente a consumação da política também o é, pois serviços, programas e projetos sofrem as consequências do pouco investimento que enfrentam.

Reiteramos que, com o repesamento de recursos, o volume dos saldos vai sendo aumentado, permanecendo nas contas sem execução, e tais contas, via de regra, recebem mais recursos mês a mês. Dessa forma, a situação vai se complicando, ao passo da não execução efetiva da política pública, e, conseqüentemente, limitando o acesso da população demandatária desta política, ou ainda, condicionando o sucateamento dos serviços prestados, atingidos pela má gestão dos recursos públicos.

O gráfico abaixo retrata a evolução dos saldos mantidos nas contas nos sete municípios de grande porte do Estado, paralelamente aos repasses realizados pelo governo federal. Como podemos observar, de um modo geral, os anos de 2013 e 2014 foram os mais críticos nesse sentido. Não devemos esquecer que os saldos se referem ao último dia do exercício anterior, ou seja, os saldos nas contas em 2013 referem-se aos valores não gastos em 2012, que serão acrescidos do volume que determinado município recebeu em 2012, por exemplo.

Gráfico 11 – Saldos de recursos e cofinanciamento federal para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2011 a 2018

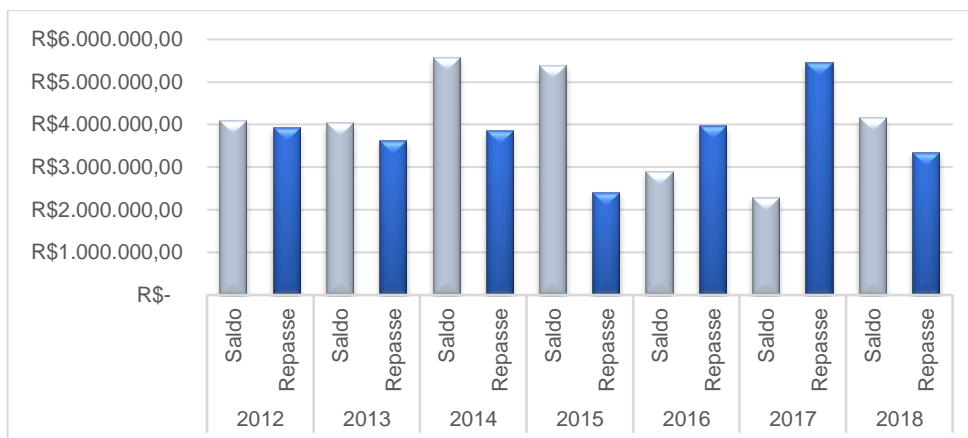


Fonte: própria autora (2019).

Conforme citado acima, os anos de 2013 e 2014 demonstram o maior volume de saldos, quando comparados aos repasses financeiros. Nesse aspecto e, levando-

se em conta os gráficos 9 e 10 que trazem o município de Caucaia como o que vinha apresentando situação mais crítica no que se refere ao represamento de recursos, vejamos no gráfico abaixo a situação desse município no período de 2012 a 2018.

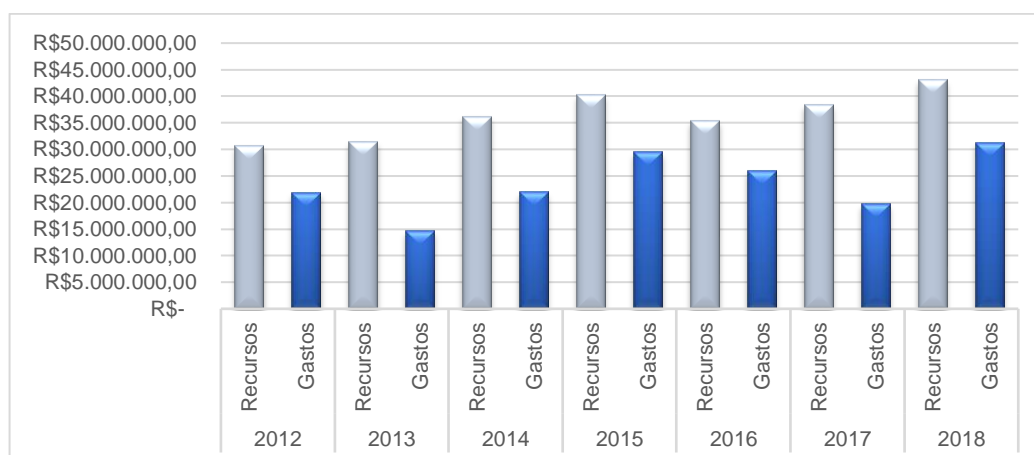
Gráfico 12 – Saldos de recursos e cofinanciamento federal para o município de Caucaia – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Constatamos que no período de 2012 a 2015 os saldos de recursos eram maiores do que os repasses que foram realizados em cada ano, sendo 2015 o ano mais crítico da série, quando os saldos de recursos eram 56% maiores do que o montante de recursos repassados no mesmo ano. Essa situação foi menos evidente nos exercícios seguintes. No último ano da análise percebemos que houve um excesso de recursos represados, quando comparado ao volume repassado, ficando na casa dos 19% de diferença.

Gráfico 13 – Recursos federais disponíveis e executados nos municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018

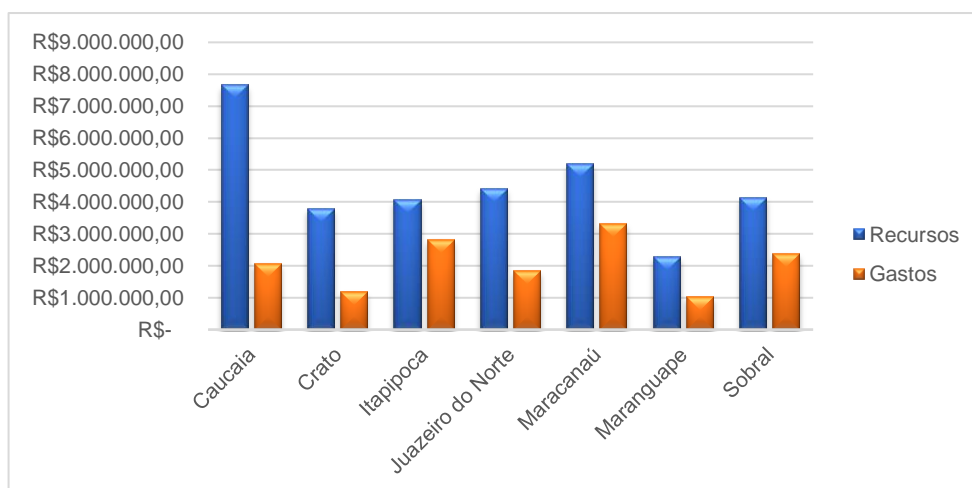


Fonte: própria autora (2019).

No gráfico apresentado acima, analisamos o volume de gastos considerando os recursos disponíveis em cada ano. Tais recursos equivalem aos saldos do exercício anterior acrescido do volume repassado em cada ano. Constatamos que esses gastos obviamente são menores do que os recursos disponíveis, porém em alguns anos, como em 2013, 2014 e 2017 ficaram bem aquém do que poderia ter sido executado em cada período.

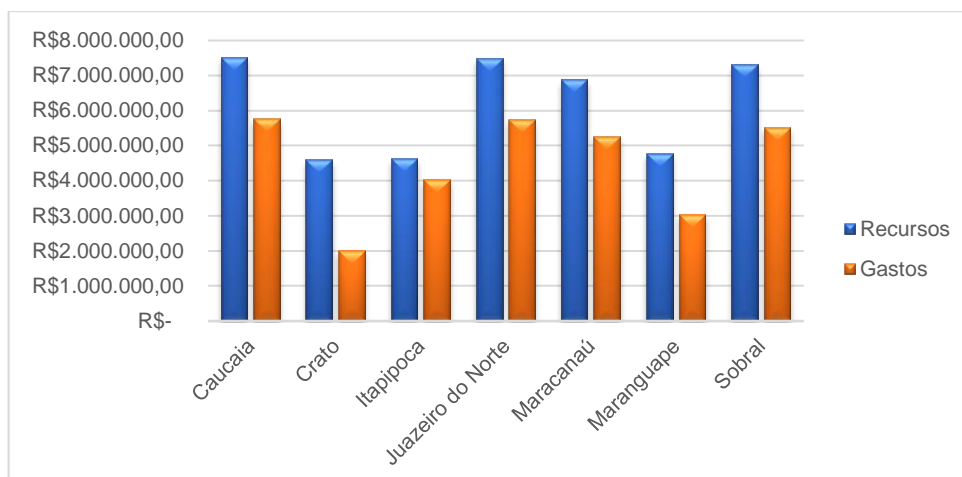
Percebemos, ainda, que nos anos de 2015, 2016 e 2018 foram gastos 73% dos recursos em cada ano, já no ano de 2013 foi gasto apenas o percentual de 43%. No gráfico abaixo vemos como se comportou cada município de acordo com os repasses e a execução financeira no ano de 2013, quando houve o maior represamento de recursos.

Gráfico 14 – Recursos federais disponíveis e executados – 2013



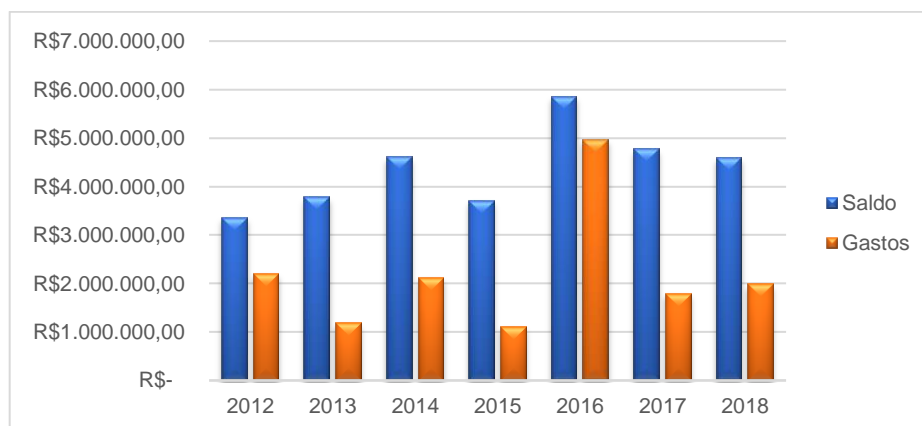
Fonte: própria autora (2019).

Observamos que o município de Caucaia foi o que menos investiu recursos no ano de 2013, apenas 27% do valor, ficando o montante de R\$ 5.578.368,45 represados nos cofres públicos do município, devendo ser reprogramado para o exercício subsequente. Dentre os sete municípios, o que melhor executou os recursos públicos foi o município de Itapipoca, o equivalente a 69% do financiamento. Conferimos que todos os municípios investiram abaixo dos 75% recomendados pelo Governo Federal na execução da política pública de assistência social.

Gráfico 15 – Recursos federais disponíveis e executados – 2018

Fonte: própria autora (2019).

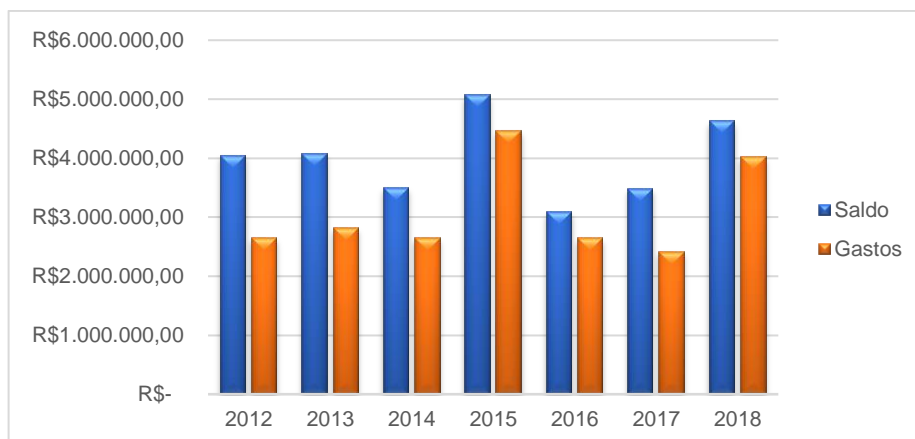
A melhor execução financeira, considerando o período em análise (2012-2018), aconteceu no último exercício financeiro, onde percebemos que a relação entre recursos disponíveis e recursos executados foi mais compatível. A exceção foi o município de Crato, que dentre os sete municípios de grande porte do Estado teve a pior execução financeira no período em questão, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 16 – Recursos federais disponíveis e executados no município de Crato – 2012 a 2018

Fonte: própria autora (2019).

Para chegarmos a esses dados, tabulamos os dados ano a ano (2012-2018) e constatamos que o município de Itapipoca teve a melhor execução financeira, dentre os municípios pesquisados. Em 2012 teve a sua pior marca e em 2018 executou 87% dos recursos destinados à política de assistência social, conforme demonstrado abaixo.

Gráfico 17 – Recursos federais disponíveis e executados no município de Itapipoca – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Destacamos a disponibilidade de recursos e sua execução nos municípios de Crato e Itapipoca, a fim de ilustrar a pior e a melhor execução, considerando o período em análise. Reiteramos, no entanto, que os outros municípios demonstraram situações medianas no que tange à execução dos recursos, como podemos verificar no quadro abaixo, quando consideramos o percentual executado ano a ano.

Tabela 3 – Percentual de execução financeira dos municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018

MUNICÍPIOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Caucaia	50%	27%	43%	55%	67%	46%	77%
Crato	65%	31%	46%	30%	70%	38%	43%
Itapipoca	66%	69%	76%	88%	86%	69%	87%
Juazeiro do Norte	91%	42%	79%	85%	87%	57%	77%
Maracanaú	82%	64%	74%	88%	75%	65%	76%
Maranguape	99%	45%	48%	68%	74%	52%	64%
Sobral	73%	57%	69%	74%	60%	41%	75%

Fonte: própria autora (2019).

Salientamos que, reiteradamente, Estados e municípios eram alertados que a não execução dos recursos disponibilizados pela União acarretaria no atraso de novos repasses, visto que esses só deveriam ser repassados quando aqueles fossem executados no mínimo o montante de 75% dos valores disponíveis. Como vemos em destaque na tabela acima, a maioria dos municípios executaram menos

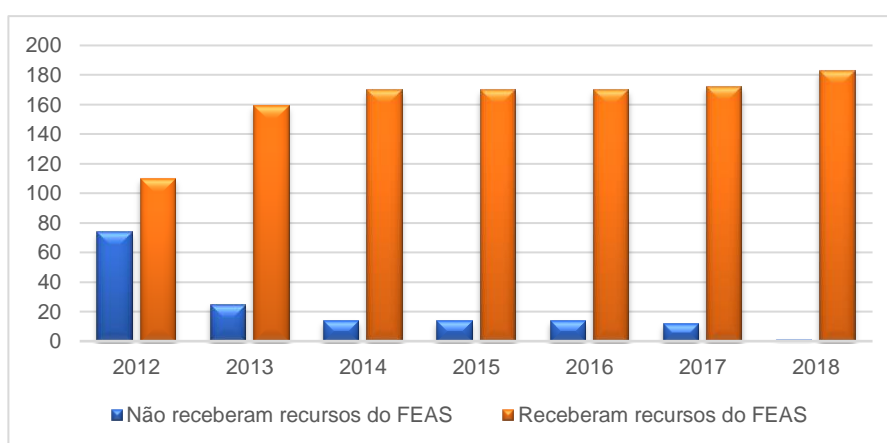
do que o percentual previsto, porém a delimitação dos percentuais era referenciada a cada bloco de financiamento. Ou seja, alguns municípios que executavam determinados recursos teriam seus repasses regulares, enquanto outros recursos represados só teriam mais repasse à medida que fossem sendo executados pelos municípios, o que muitas vezes acarretava no repasse de várias parcelas ao mesmo tempo.

5.4 O cofinanciamento estadual: repasses do Fundo Estadual de Assistência Social aos municípios de grande porte do Estado do Ceará

Neste tópico trataremos das especificidades do financiamento do Estado para com os municípios de grande porte. Como exposto linhas acima, os dados coletados referem-se ao período de 2012 a 2018.

Destacamos no gráfico abaixo o quantitativo de municípios contemplados com recursos e aqueles que não os receberam. O quantitativo de municípios contemplados foi aumentando ano a ano. Em 2012 40% dos municípios não recebiam recursos, ou seja, setenta e quatro dentre os cento e oitenta e quatro municípios.

Gráfico 18 – Cofinanciamento estadual – 2012 a 2018



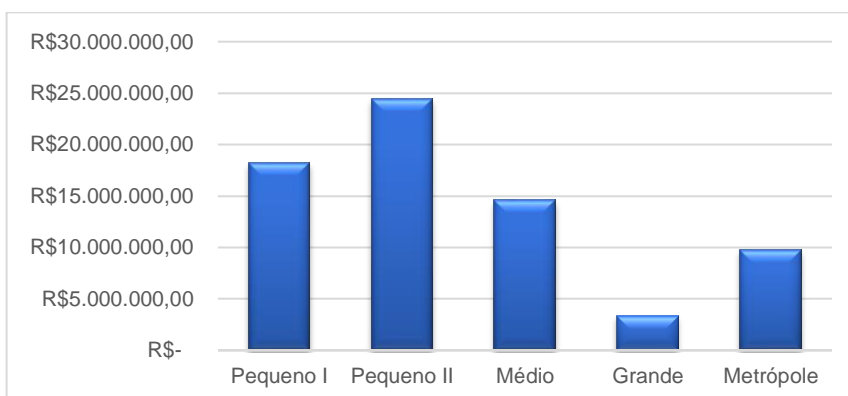
Fonte: própria autora (2019).

No ano de 2018 apenas um município não recebeu recursos financeiros do Estado. Isso demonstra como o papel do Estado, no que se refere ao cofinanciamento para a política pública de assistência no Ceará, teve ampla efetividade na execução. O que não quer dizer que os recursos foram suficientes, muito pelo contrário: alguns recursos são irrisórios, como por exemplo os recursos

destinados a aquisição de benefícios eventuais (auxílio funeral e auxílio natalidade); os municípios de grande porte recebiam o valor mensal de apenas R\$ 1.500,00 ao mês, isso quando o Estado repassava recursos para os doze meses de cada exercício financeiro. Em alguns anos os recursos para esse fim foram bastante sacrificados no orçamento público.

Com relação ao montante de recursos repassados, temos que os mais beneficiados com boa parte dos valores orçados foram os municípios de pequeno porte II, seguidos pelos de pequeno porte I. E os que menos receberam recursos estaduais foram exatamente os sete municípios de grande porte.

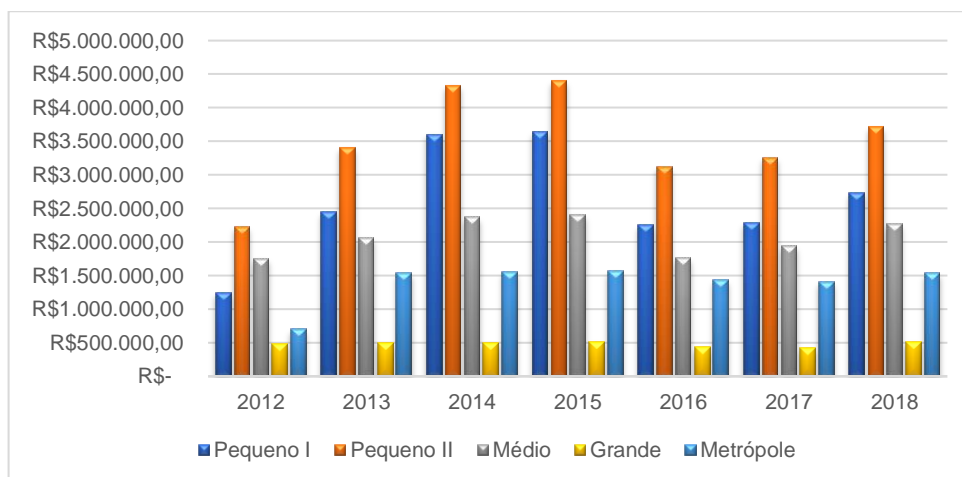
Gráfico 19 – Cofinanciamento estadual segundo o porte dos municípios – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

No gráfico abaixo podemos perceber essa evolução ano a ano, considerando os portes dos municípios cearenses, o que comprova o que apresentamos acima.

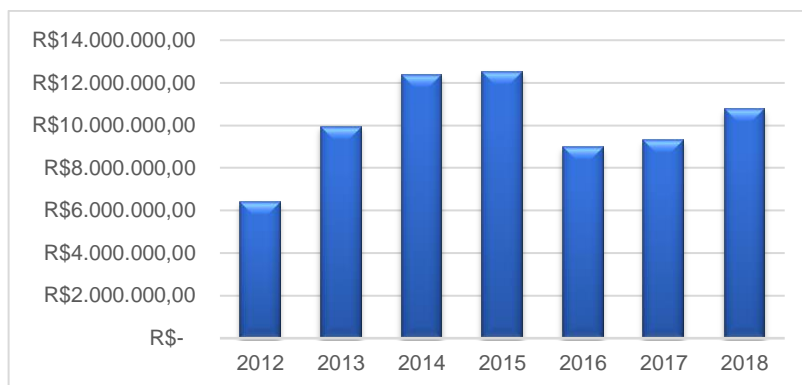
Gráfico 20 - Cofinanciamento estadual segundo o porte dos municípios – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Abaixo visualizamos a evolução do cofinanciamento estadual que, a exemplo do repasse federal, também passou por uma queda em 2016 e uma leve recuperação nos anos seguintes. Porém no último ano ficou abaixo do que fora repassado em 2015, quando identificamos o maior volume de recursos destinados à política pública de assistência social no Estado do Ceará.

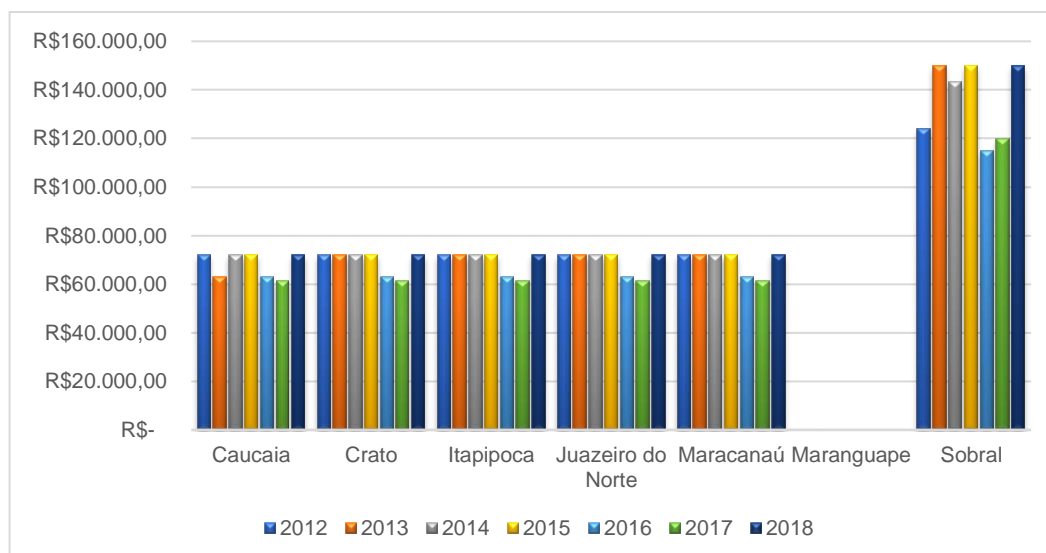
Gráfico 21 – Cofinanciamento estadual para os 184 municípios – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Quando tratamos do cofinanciamento estadual para os municípios de grande porte temos a configuração abaixo. Para nossa surpresa aquele município citado anteriormente, que não recebeu recursos em 2018, foi exatamente o município de Maranguape: único dentre os cento e oitenta e quatro municípios que nunca fora contemplado com o referido cofinanciamento.

Gráfico 22 – Cofinanciamento estadual para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Seis municípios foram contemplados com o cofinanciamento estadual, portanto, e nos chama atenção o município de Sobral, cujo montante de recursos foi bem superior quando comparado aos demais. Enquanto em 2018 os outros cinco municípios receberam cada um o valor de R\$ 72.000,00, Sobral recebeu R\$ 124.000,00, ou seja, um pouco mais de 58% a mais do que os demais.

Sobre isso, é importante destacar que talvez esse maior repasse para o município de Sobral tenha relação com as origens familiares e políticas dos últimos governadores do Estado do Ceará, tendo em vista que os irmãos Ciro Ferreira Gomes (candidato à Presidência da República no último pleito) e Cid Ferreira Gomes (atual Senador da República), bem como seu sucessor Camilo Sobreira de Santana possuem laços fortes entre si e com as demandas político-partidárias do município de Sobral, o que possivelmente determinou algum privilégio nos repasses de recursos estaduais para a política pública de assistência social e, quem sabe, para outras políticas públicas.

5.5 Oferta das ações socioassistenciais nos municípios de grande porte do Estado do Ceará no âmbito do SUAS a partir dos cofinanciamentos federal e estadual

Com o processo de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social, vimos que, de modo geral, houve a ampliação no repasse de recursos federais. Isso acarretou sobremaneira na ampliação dos equipamentos públicos e principalmente no aumento da oferta de serviços, programas e projetos socioassistenciais nos municípios de grande porte do Estado do Ceará.

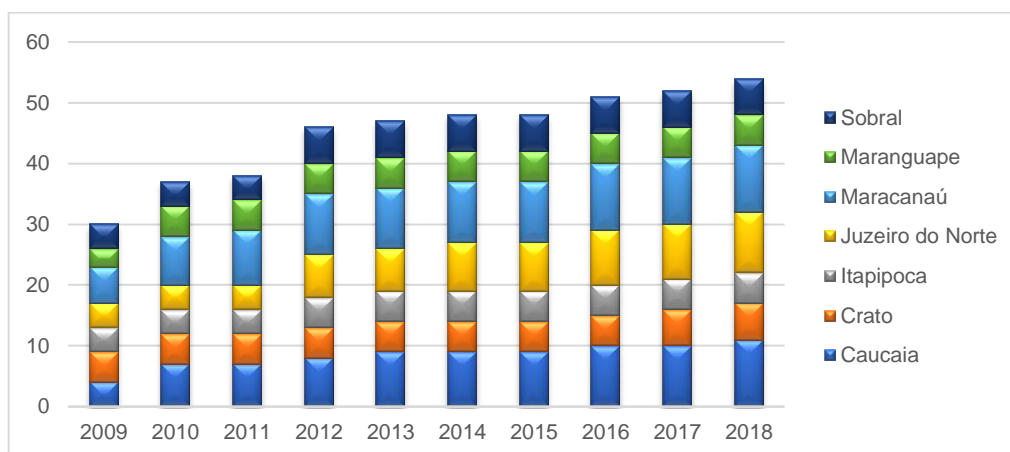
É importante destacar que o maior volume de recursos, encontra-se na proteção social básica, um volume de 74% dos recursos repassados, enquanto para a proteção social especial temos apenas 26% dos valores repassados.

Observando como os recursos repassados pelo governo federal vêm sendo processados nos municípios estudados em determinados períodos, evidenciamos que houve a ampliação da oferta de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), conforme veremos no gráfico a seguir. Elencamos também algumas ações para apresentarmos através de gráficos: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e

os Índices de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social e do Programa Bolsa Família.

Visualizamos no gráfico abaixo a evolução da implantação dos Centros de Referência de Assistência Social nos municípios referenciados.

Gráfico 23 – Ampliação do quantitativo de CRAS – 2009 a 2018

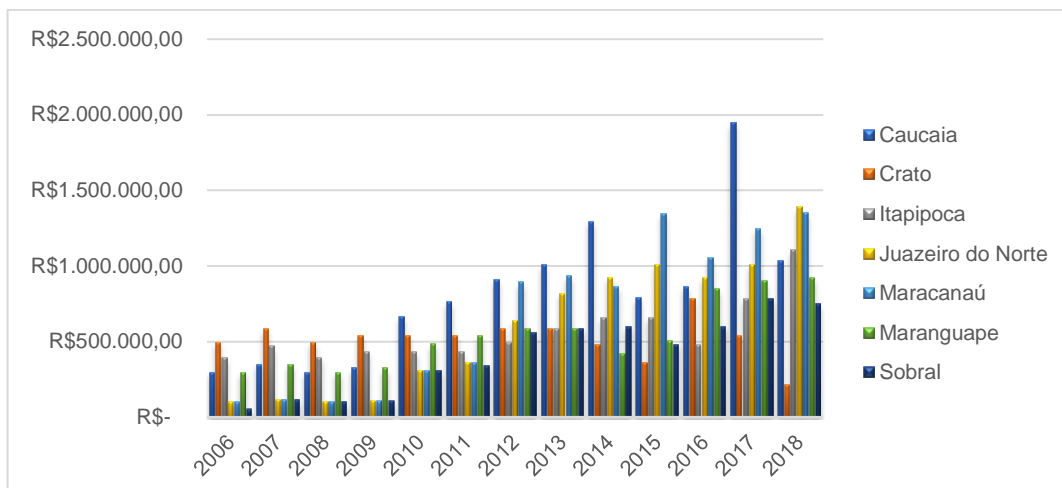


Fonte: própria autora (2019).

É importante destacar que ao longo desses anos as ações dentro desse equipamento público foram expandidas. No caso da proteção social básica, tendo como principal unidade de referência os CRAS, foram desenhadas ações para a família, crianças, adolescentes, jovens e idosos, que durante o processo de evolução da política foram sofrendo várias denominações. Atualmente, referenciados aos CRAS funcionam: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. Ressaltamos que esse último não está em funcionamento nos municípios da pesquisa, tendo em vista que em nenhum dos relatórios analisados aparece qualquer investimento para este fim.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), destinado ao atendimento de famílias através do trabalho social, prima por fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida (BRASIL, 2016). Abaixo vemos como os recursos financeiros, através do Piso Básico Fixo, foram-se processando nos municípios dessa análise.

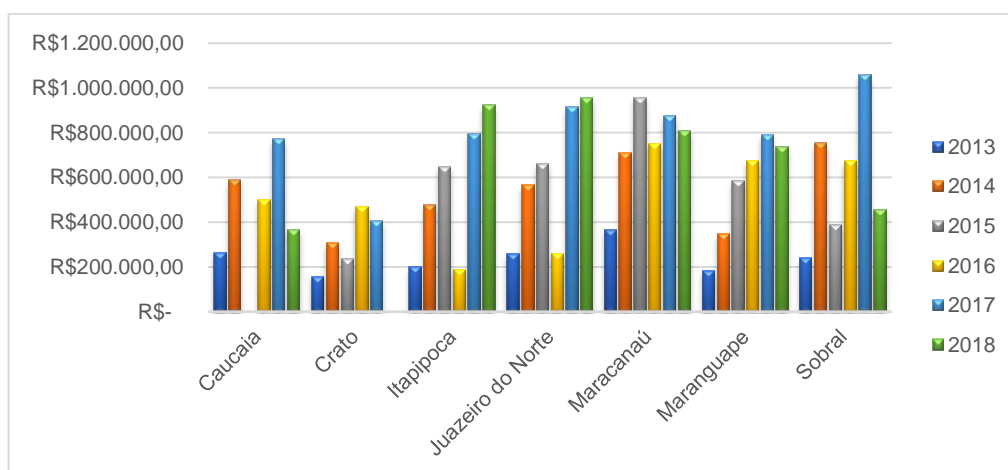
Gráfico 24 – Cofinanciamento federal para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – 2006 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Até chegarmos ao que temos atualmente, denominado Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, muitas foram as nomenclaturas, bem como diversos pisos financiaram os serviços socioeducativos para crianças, adolescentes, jovens e idosos. Porém, para fins dessa análise, situaremos o repasse dos recursos públicos a partir do ano de 2013, conforme gráfico que veremos a seguir, quando já tinham sido agregados todos os serviços socioeducativos ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Gráfico 25 – Oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – 2013 a 2018

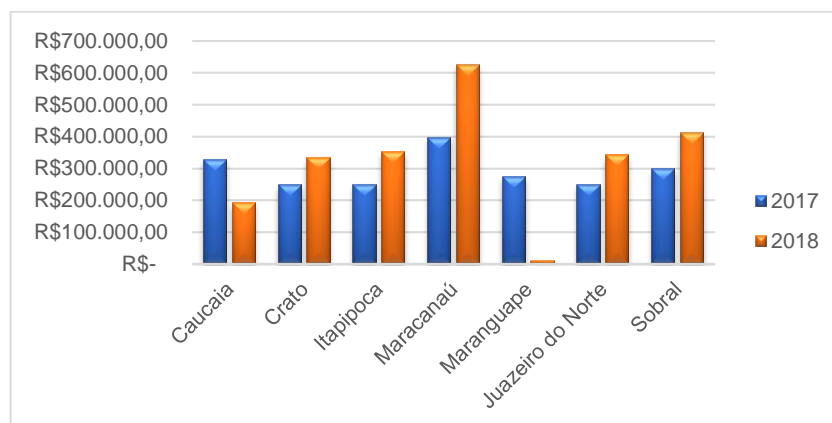


Fonte: própria autora (2019).

Ainda na proteção social básica, trazemos o Programa Criança Feliz, o mais recente programa no âmbito do SUAS, que começou a ser cofinanciado em abril de

2017. Num primeiro momento seria para funcionar num prazo determinado, mais precisamente até o final do mandato do então presidente Michel Temer, porém o programa continua em andamento.

Gráfico 26 – Oferta do Programa Criança Feliz – 2017 e 2018



Fonte: própria autora (2019).

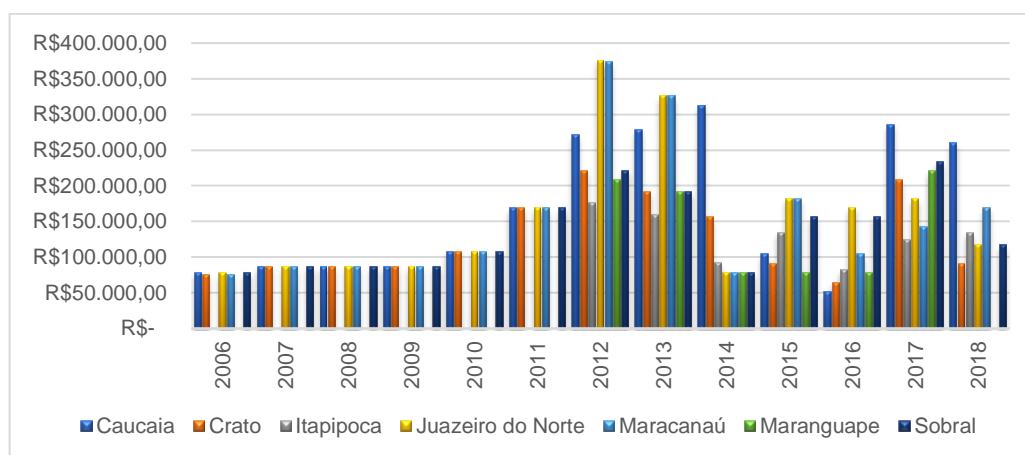
No ano de 2018 os municípios de Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte tiveram seus recursos para o Programa Criança Feliz ampliados, enquanto Caucaia teve uma significativa perda de recursos e Maranguape perdeu o programa. Tudo isso porque o repasse de recursos para esse programa é condicionado às informações prestadas pelo órgão gestor, de acordo com a meta de atendimento instalada, que caso não seja cumprida acarreta na perda de recursos para o programa ou mesmo na sua extinção.

Na proteção social especial de média complexidade, temos a presença dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social e Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua. No que se refere ao número de Centros de Referência Especializado de Assistência Social, até o ano de 2010 todos os municípios desta análise contavam com apenas uma unidade desse equipamento público. E assim permaneceram até o ano de 2018, com exceção do município de Caucaia, que a partir de 2012 passou a contar com dois Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Portanto não é perceptível uma ampliação significativa desses equipamentos públicos, porém evidenciamos que nestes equipamentos houve ampliação de serviços e programas, como veremos a seguir.

No período de 2006 a 2011 os municípios de grande porte do Estado do Ceará, exceto Itapipoca e Maranguape, vinham recebendo os mesmos valores de

cofinanciamento federal para o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Nos anos de 2012 a 2018 todos os municípios foram contemplados com o referido cofinanciamento, porém a disponibilidade de recursos oscilou bastante, apresentando considerável queda nos anos de 2014, 2015 e 2016, com uma leve recuperação nos anos seguintes (2017 e 2018), como nos mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 27 – Oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Além do PAEFI, no âmbito da proteção social especial de média complexidade os municípios contam com: Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

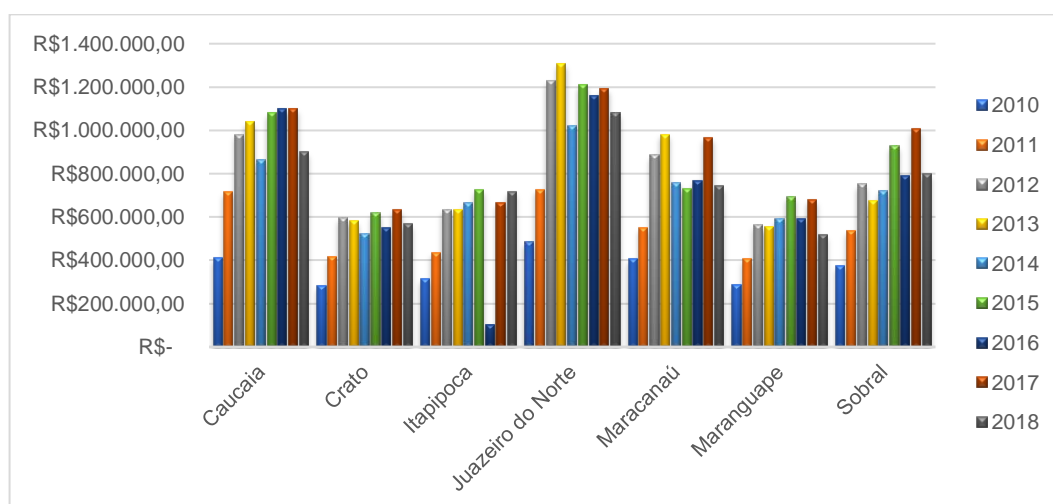
Em 2011 foram implantados os primeiros Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, nos quais funciona o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, e alguns municípios brasileiros passaram a contar com esse equipamento público, conhecido também como Centro Pop. No caso dos municípios de grande porte do Estado do Ceará, temos que em 2011 somente o município de Caucaia contava com esse equipamento. Em Juazeiro do Norte e em Maracanaú a oferta deste se deu em 2012; em Sobral em 2014 e no município de Crato somente a partir de 2015, enquanto os municípios de Itapipoca e Maranguape ainda não contam com a estrutura desse equipamento público.

No que refere à proteção social especial de alta complexidade, vários são os serviços: Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional; casa-lar; casa de passagem e residência inclusiva), Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Para fins desse estudo optamos por demonstrar o repasse de recursos federais no âmbito da proteção social especial de alta complexidade, tendo em vista que a oferta dos serviços citados varia muito de um município para o outro.

Outros recursos imprescindíveis ao funcionamento da gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios referem-se aos IGDs, ou seja, Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social e Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.

O índice de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família foi implantado no ano de 2010 e teve como principal objetivo garantir um melhor funcionamento na gestão do Cadastro Único para programas sociais e, conseqüentemente, qualificar os atendimentos realizados junto aos beneficiários do Programa Bolsa Família, garantindo uma estrutura adequada para esse fim. No gráfico abaixo visualizamos a evolução no repasse de recursos do governo federal para este fim.

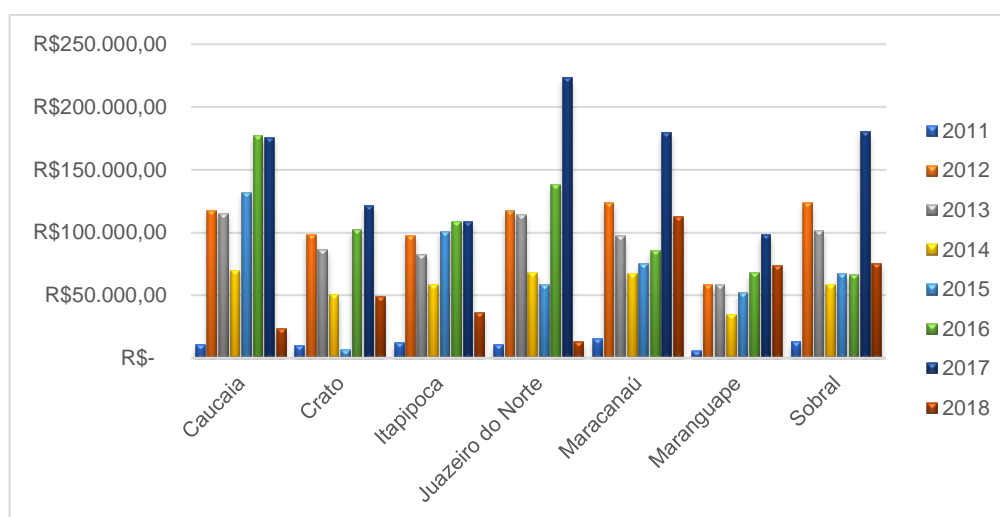
Gráfico 28 – Cofinanciamento federal para o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – 2010 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

No ano de 2011 foi implantado o índice de gestão descentralizada do Sistema Único de Assistência Social, com a mesma lógica, ou seja, viabilizar um melhor atendimento aos usuários da política pública de assistência social. Conforme vemos no quadro abaixo, o repasse desses recursos oscilou bastante, tendo em vista que se constituía a partir da gestão do SUAS, na perspectiva da qualidade e efetivação dos atendimentos prestados pelo órgão gestor.

Gráfico 29 – Cofinanciamento federal para o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – 2010 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Reiteramos que o IGSUAS tem garantido uma certa efetividade de resultados na gestão da política pública de assistência social, visto que possibilita o investimento em melhoria de infraestrutura, bem como a aquisição de mobiliário e equipamentos permanentes. Tudo isso possibilita otimizar o atendimento não apenas do órgão gestor da política, mas também dos equipamentos públicos, considerando que os recursos repassados para serviços, programas e projetos socioassistenciais não devem ser utilizados como recursos de capital, somente no investimento de custeio, como assinalamos linhas acima.

No que compete ao cofinanciamento estadual, evidenciamos o pouco investimento no âmbito da política pública de assistência social, quando comparado ao cofinanciamento federal. Nos municípios de grande porte do Estado do Ceará o cofinanciamento se deteve a apenas seis dos sete municípios e cofinanciou basicamente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e os Benefícios Eventuais. Dentre os sete municípios de grande porte, apenas o município de Sobral

recebeu do Estado recursos para o Serviço de Proteção e Atendimento a Indivíduos e Famílias (PAEFI), no período de 2012 a 2018.

Sabemos que o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é o principal serviço da proteção social básica e funciona nos CRAS, ou seja, cada CRAS oferta um PAIF, porém o Governo do Estado do Ceará cofinanciou apenas um PAIF em cada um dos seis municípios, como verificamos no quadro abaixo:

Tabela 4 – Comparativo dos cofinanciamentos federal e estadual para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

Municípios	Cofinanciamento Federal	Cofinanciamento Estadual
Caucaia	11	1
Crato	6	1
Itapipoca	5	1
Juazeiro do Norte	10	1
Maracanaú	5	1
Maranguape	11	---
Sobral	6	1

Fonte: própria autora (2019).

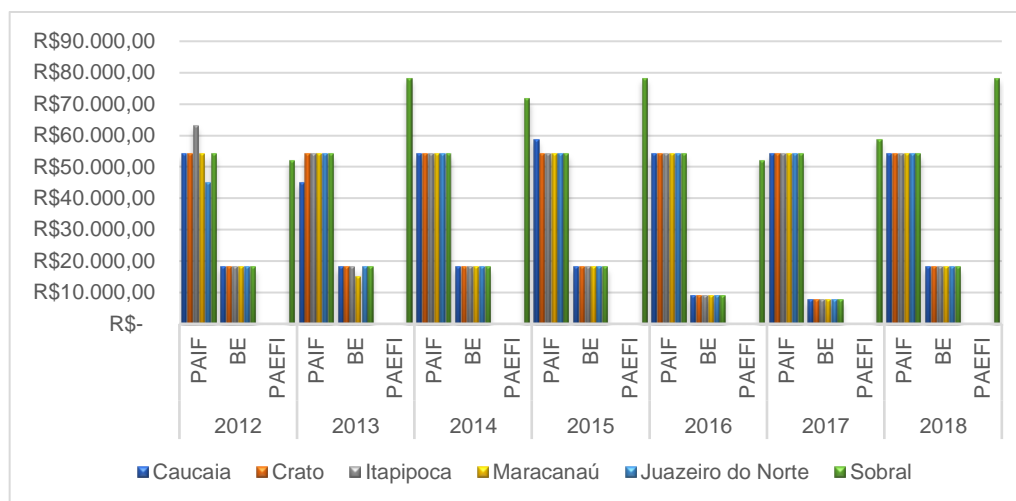
Salientamos ainda que, enquanto o governo federal cofinancia cada PAIF no valor mensal de R\$ 12.000,00, o Estado repassa apenas R\$ 4.500,00. Peguemos como exemplo o município de Caucaia, que recebe mensalmente o montante de R\$ 132.000,00 do governo federal referente aos onze PAIF e recebe R\$ 4.500,00 do governo estadual referente a apenas um desses serviços.

Salientamos que os valores repassados pelo Fundo Estadual de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social estão bem aquém aos valores repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social, tendo em vista que os valores repassados pelo governo federal sofreram reajustes ao longo dos anos, enquanto os recursos repassados pelo Governo do Estado, permaneceram estanques.

Vejamos abaixo a série histórica do cofinanciamento estadual no período de 2012 a 2018 para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). O gráfico abaixo nos apresenta o cofinanciamento do Estado do Ceará para os municípios de grande porte, onde percebemos que o repasse de recursos para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família pareceu mais estável e

constante, tendo em vista que o repasse anual foi no montante de R\$ 54.000,00, apenas R\$ 4.500,00 ao mês.

Gráfico 30 – Cofinanciamento estadual para os municípios de grande porte do Estado do Ceará – 2012 a 2018



Fonte: própria autora (2019).

Apesar de não ser objeto dessa análise, salientamos que os valores repassados aos benefícios eventuais são ínfimos, apenas R\$ 1.500,00 mensais, para o município investir no auxílio natalidade e auxílio mortalidade e, ainda assim, houve uma retração no repasse de recursos nos anos de 2016 e 2017, sendo retomado apenas em 2018.

Por fim é importante destacar que os repasses de recursos do Governo Federal são mais constantes e seguem um calendário mais fiel, onde não percebemos tantos atrasos nos repasses. Diferentemente do governo estadual, que atrasa sempre e, por vezes, os recursos são repassados após cinco ou seis meses do início do exercício financeiro. Ou seja, além de serem poucos esses recursos a gestão da política pública de assistência social fica prejudicada, por não poder executar os serviços de forma planejada e mais eficazmente.

Dessa forma fica evidente que o investimento público em serviços, programas e projetos socioassistenciais tem-se configurado como um ganho para a política pública de assistência social. Ao mesmo tempo que se apresenta como um grande desafio para gestores públicos, trabalhadores do SUAS e especialmente para aqueles que carecem das ações dessa política pública, quando o referido investimento não é executado efetivamente pela gestão pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social ganha status de política pública a partir da Constituição Federal de 1988, compondo o tripé da seguridade social brasileira, ao lado das políticas de saúde e previdência social. Mesmo na condição de política pública, seu desenvolvimento foi lento e carregado por seus traços históricos, caracterizada como favor, clientelismo e apadrinhamento. Porém tais questões começam a mudar quando da implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social em 2005, que proporcionou sua melhor organização política, a padronização de suas ações em todo o território nacional, seus processos de gestão, bem como e fundamentalmente pela viabilização de recursos públicos pelos entes federados através do cofinanciamento de serviços, programas e projetos socioassistenciais.

No contexto dessas mudanças destacamos a organização da política pública de assistência social através de seus eixos estruturantes: proteção social básica e proteção social especial (média e alta complexidade). Cabe destaque também a delimitação de seus instrumentos de gestão pública, quais sejam: plano de assistência social; orçamento e financiamento; gestão da informação; monitoramento e avaliação; e relatório anual de gestão. Essas ferramentas são importantes para o desenvolvimento da referida política, tendo em vista estabelecer critérios de gestão, planejamento técnico e financeiro para a tomada de decisões no âmbito do SUAS.

Portanto, enquanto objeto de análise desta tese, o financiamento da política pública de assistência social tem sido de extrema importância no intuito de garantir o funcionamento e dar efetividade à gestão dessa política pública, sobretudo a partir do processo de implementação e implementação do Sistema Único de Assistência Social. Isso trouxe significativos avanços em todo o território nacional, através dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais àqueles demandantes por proteção social, que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco social. Essas pessoas sofrem em seu cotidiano os efeitos perversos da sociedade capitalista e, por serem dela excluídos, têm vivenciado as mais diversas expressões da questão social, dentre as quais: desemprego, pobreza, fome, violências diversas, etc. que caracterizam as disparidades sociais geradoras de tantas desigualdades, seja de ordem econômica, política, social e mesmo de acessos às políticas públicas.

Questionamos nesta pesquisa como tem sido feito o cofinanciamento federal

e estadual para a execução da política pública de assistência social nos municípios de grande porte do Estado do Ceará e, nesse sentido, apresentando-se como um desafio na gestão dessa política nesses municípios.

Ressaltamos que o cofinanciamento federal para o Estado do Ceará foi ampliado entre os anos de 2006 e 2013 e apresentou uma queda no ano de 2014, sendo novamente ampliado entre os anos de 2015, 2016 e 2017. Nesse último foi realizado o maior repasse de recursos na série histórica do cofinanciamento federal e em 2018 houve novamente uma perda no repasse de recursos. Esse comportamento financeiro também foi refletido nos municípios de grande porte do Estado do Ceará, onde todos eles tiveram significativa perda de recursos em 2014. Apenas cinco dos sete municípios foram recuperando o crescimento de recursos, porém nos municípios de Caucaia e Sobral a maior queda aconteceu em 2015.

No que se refere à execução dos recursos federais nos municípios de grande porte do Estado do Ceará, ficou evidenciado o represamento de expressivos valores nos cofres públicos desses municípios, o que sem dúvida comprometeu a efetiva execução dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

A partir das análises dos documentos que compõem os relatórios financeiros da União e do Estado do Ceará, especificamente aqueles referentes aos municípios de grande porte, nos parece evidente a significativa precariedade na execução desses recursos por parte dos municípios estudados, visto o considerável represamento do orçamento ano após ano, sobretudo quando sabemos que tais recursos ainda são insuficientes para a efetivação da política pública de assistência social. Não se sabe ao certo se esse problema retrata apenas a forma como essa política vem sendo gerida nos territórios que requerem a sua execução, pois os dados nos mostram que recursos existem, mesmo sendo poucos diante da demanda existente, porém estes não são executados efetivamente.

Tendo em vista a não execução de parte dos recursos ao fim destinando provavelmente novos investimentos foram retidos no plano orçamentário dos governos, o que certamente foi determinante para o planejamento das ações, demonstrando o pouco zelo por parte do poder público. Isso tem comprometido os interesses públicos relacionados à qualidade de vida da população mais pobre, uma vez que a retenção ou diminuição no repasse de recursos se faz justificando-se na retração da previsão orçamentária.

No âmbito do Estado do Ceará só foi possível a coleta de dados a partir do

ano de 2012 até o ano de 2018. Nesse período observamos que os recursos estaduais foram bem inferiores aos federais e foram utilizados como complementares ao cofinanciamento de alguns Centros de Referência de Assistência Social nos municípios. Em nenhum dos municípios estudados foram cofinanciados pelo Estado todos os CRAS que ali existem, bem como existem também Centros de Referência Especializados de Assistência Social que sequer receberam esse apoio financeiro. Também evidenciamos o cofinanciamento do Estado para os benefícios eventuais e, mesmo não sendo objeto direto de nossa análise, percebemos que os valores repassados são bem pequenos e que nem todos os municípios receberam esse recurso.

Ressaltamos que o Governo do Estado do Ceará não cofinancia os seus cento e oitenta e quatro municípios. Citamos por exemplo que Maranguape, um dos municípios de nossa análise, nunca recebeu recursos do Estado para qualquer fim, no que se refere à política pública de assistência social.

Com relação aos equipamentos públicos, bem como os serviços, programas e projetos executados nos municípios analisados, ficaram evidentes as várias reorganizações e reordenamentos nos pisos financeiros. Num primeiro momento as demandas eram distribuídas por tipo de atendimento e faixas etárias, que se buscava atender através das proteções social básica e especial, o que potencialmente fragmentou as ações previstas, visto que alguns recursos eram maiores para determinados públicos em detrimento de investimento escasso para outros. Posteriormente, já no ano de 2016, houve a redefinição no orçamento a partir dos blocos de financiamento, que formatou uma melhor distribuição dos recursos públicos, bem como uma maior flexibilidade do investimento nas ações socioassistenciais.

Consideramos, portanto, que a gestão da política pública de assistência social nos municípios estudados deverá ser repensada no sentido de garantir mais efetividade na execução dos recursos públicos e, conseqüentemente, numa melhor qualidade das ações dessa política, visto que compete diretamente aos gestores essa atenção para com a população alvo de suas ações.

Acreditamos ainda que as questões apontadas nesta tese não se limitam aos municípios de grande porte do Estado do Ceará e tampouco à totalidade de seus municípios, pois talvez essa seja a realidade de grande parte dos cinco mil, setecentos e setenta municípios brasileiros.

Existem problemas referentes a descentralização político-administrativa dos recursos para a política entre as esferas municipal, estadual e federal. Nos municípios, onde efetivamente devem ser acontecer os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, as dificuldades se multiplicam e se tornam mais evidentes, especialmente quando consideramos o financiamento desta política, pela precariedade e insuficiência dos recursos financeiros do tesouro municipal. O Estado do Ceará e, possivelmente outros Estados brasileiros, ainda estão aquém de atender os seus municípios no que tange ao cofinanciamento, apresentando repasses financeiros quase insignificante se comparado ao repasse de recursos do governo federal. Portanto, tendo por base um sistema tributário que não avançou no sentido de suprir as necessidades de gestão de diversas políticas públicas e pela ineficiência na execução financeira da política pública de assistência social, nos traz um certo constrangimento, visto que as demandas estão postas no cotidiano e as repostas a estas nos parecem mínimas e, pior, já seriam mínimas mesmo com a efetiva execução de todos os recursos disponíveis, quiçá diante das condições nas quais vem tomando forma.

Não temos visto o investimento da totalidade dos recursos repassados por pelos entes federados, ou seja, mesmo com tantos avanços, significativos aspectos técnicos e apesar da importância que a política pública de assistência social tem apresentado nos municípios, ainda assim, existe o impasse na execução do seu financiamento. Isso parece ser um problema de gestão pública e política, no que atinge a sociedade mais carente da atenção do Estado.

Arriscamos afirmar que a política pública de assistência social, na configuração que se apresenta através do Sistema Único de Assistência Social, nunca avançou muito, diante do que foi apresentado até então. Mesmo levando em conta todos os percalços enfrentados, ganhos e perdas em seu percurso, ainda assim, até o momento presente reiteramos que os problemas vão além do seu quase insignificante orçamento no contexto da seguridade social brasileira. Muitos caminhos teremos a trilhar, quando a preocupação for realmente atender com qualidade a população que vive em situação de vulnerabilidade social em nosso país, para talvez se chegar à tão sonhada garantia de direitos e, quem sabe, a diminuição das desigualdades sociais, o enfrentamento das injustiças sociais, mesmo no contexto predatório do capital. Sabemos que a política em estudo não irá revolver tudo e nem poderia, visto que as questões que afetam a classe que vive do

trabalho estão edificadas num processo bem mais amplo e complexo. Mas temos que buscar no nosso fazer profissional o que está na lógica do possível e, mesmo assim, ainda é muito pouco.

Nossa percepção sobre o comportamento financeiro no âmbito da política pública de assistência social nos causa um certo impacto, pois, conforme o que foi apresentado, ela tem sido gerenciada com pouco zelo e descompromisso por parte dos seus gestores, quando consideramos a efetivação ou não efetivação do orçamento público, sendo este a mola propulsora na qual a gestão pública deve vincar seus esforços. Reiteramos que uma gestão pública não se faz apenas com a disponibilidade dos recursos, na verdade muitos outros esforços devem estar envolvidos. Ilustrando essas reflexões, retomamos as palavras de Fernando Pessoa: “[...] o êxito está em ter êxito, e não em ter condições de êxito. Condições de palácio tem qualquer terra larga, mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?”.

Por fim, esperamos com esta tese de doutorado, apesar de suas limitações, contribuir para o conhecimento e, acima de tudo, viabilizar de alguma maneira reflexões e olhares críticos sobre a gestão da política pública de assistência social. Este trabalho é apenas um indicativo, um olhar sobre como se processa o financiamento público, para assim sermos capazes de contemplar o cotidiano em que o objeto em análise tem sido operado no contexto cearense.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. IPEA. ENAP, 2018.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *In*: Consad, **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad, 2006, pp. 185-230

ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; CRUS, José Ferreira da. Um Sistema Único de Assistência Social para o Brasil. *In*: TAPAJÓS, Luziele; SILVA, Roberto Wagner da (Org). **Gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS/SNAS, 2007.

ALVES, Paulo Vicente. **Gestão pública contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2015.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: ANPOCS, 1995.

BARBOSA, Viviane Cristina. **Assistência Social**: a linha do tempo entre o favor e a política pública. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivens Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1991.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BEHRING, Elaine R. Crise do Capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, Ivanete et. al. (org.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine. Sobre o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **A dimensão técnico-operativa do serviço social**. n. 3. Belo Horizonte: Revista Conexões Geraes, 2013.

BEVILACQUA, Tatiane. Gestão do SUAS em Santa Catarina: lacunas e perspectivas da realidade catarinense. *In*: PAIVA, Beatriz Augusto de (org). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

BRASIL. **Comunidade Solidária**: três anos de trabalho, 1998.

_____. **Caderno SUAS**: configuração, os eixos de mudança. v. 1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2008.

_____. **Informação sobre os pisos de financiamento da assistência social**. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/financiamento/pisos-da-assistencia-social>

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo de 2010.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, dispõe

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2012.

_____. **Perguntas e respostas**: o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 2014.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências.

_____. **Resolução nº 16 de 11 de junho de 2013.** Aprova critérios e procedimentos para a doação da Lancha da Assistência Social no exercício de 2013 e o cofinanciamento da sua manutenção.

_____. **Resolução nº 19 de 24 de novembro de 2016.** Institui o Programa Primeira Infância – SUAS, nos termos do § 1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2009.

_____. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: Evilásio Salvador, Elaine Behring, Ivanete Boschetti e Sara Granemann (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** Cortez: São Paulo 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** 17. ed. Campinas São Paulo: Papyrus Editora, 2013.

CARVALHO, Cecília Ketelhute Franco de. **Limites de desafios na configuração dos órgãos gestores da política municipal de assistência social da região noroeste paulista:** municípios de pequeno porte. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Assistência social:** reflexões sobre a política e sua regulação. Mimeo, novembro, 2005.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **Assistência social e cultura política no Brasil pós-constituição cidadã:** os efeitos republicanos do Sistema Único de Assistência Social. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

COHN, Amélia. O lugar do social. **Observatório da cidadania.** Relatório n. 6, 2002, p. 83-85.

COHN, Amélia; DRAIBE, Sônia; KARSCH, Úrsula. **Desafios atuais para a assistência social:** a busca de alternativas. São Paulo: FUNDAP, 1995.

COSTA, Teresa Cristina Moura. **A gestão da política de assistência social no Estado do Piauí:** uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, 2017.

COSTIN, Claudia. **Administração pública.** São Paulo: Elsevier Editora Ltda, 2010.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Tema: Questão Social e Desenvolvimento do Século XXI. Universidade Federal do Maranhão. Maranhão, 28 a 30 de agosto de 2007.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2013.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: **São Paulo em Perspectiva** – Revista da Fundação SEADE, vol. 11, n. 4, 1997.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 17.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FIGUEIREDO, Antônio Manuel, As Políticas e o Planejamento do Desenvolvimento Regional. In: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.) **Compêndio de economia regional: teoria, temáticas e políticas**. V. 1 Coimbra: Principia, 2009.

FRANCH, Mônica; BATISTA, Carla e CAMURÇA, Sílvia. Neoliberalismo: A doutrina que orienta o ajuste estrutural. In: **Ajuste estrutural, pobreza, e desigualdade de gênero**. Recife: Iniciativa de Gênero/S.O.S Corpo Gênero e Cidadania, 2001.

FREITAS, Leana Oliveira. **Políticas públicas, descentralização e participação popular**. Revista Katálisis, Florianópolis, v.18, n. 1, p.113-122, jan./jun. 2015.

GERSCHMAN, S; VIANNA, MLW (Orgs). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. ISBN 85-85676-38-8. Available from SciELO Books.

GIAQUETO, Adriana. **Gestão da política nacional de assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a descentralização**. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 20, n. 1, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Ana Paula. **Assistência social e o vínculo SUAS: trânsito da subsidiariedade para o reconhecimento público dos serviços socioassistenciais.** Tese (Doutorado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016.

HÖFLING, Heloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão social no capitalismo.** Temporalis, n. 3. Brasília: ABEPSS/Grafline, 2001.

_____. As Dimensões Ético-Políticas e Teórico-Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. In: MOTA, Ana Elizabete *et al.* (Orgs). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto.** São Paulo: Paz e Terra, 1989.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ano 22, n. 30 – **Políticas públicas: memórias e experiências.** Santa Catarina.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LENIN, Vladímir Ilitch Ulianov. **O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos. **Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro.** Saúde Debate. Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 87-97, dez. 2016.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais.** São Paulo: Atlas, 2008

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social: um instigante desafio.** São Paulo: Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Identidade – NAPI, 1994.

MARTINELLI, Tiago. SANTOS, Simone Ritta dos. SILVA, Marta Borba. **Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade.** R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015.

MARX, Karl. A guerra civil na França. v. 1. **Coleção Marx & Engels**. Boitempo Editorial. tradutor: Rubens Enderle, São Paulo, 2011.

_____. **O capital**. I. 1, v.1. São Paulo: Difel, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich **Obras Escolhidas I, II e III**. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1983.

_____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDEIROS, Soraya Maria de; ROCHA, Semíramis Melani Melo. Considerações sobre a terceira revolução industrial e a força de trabalho em saúde em Natal. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 399-409, 2004.

MENDES, Áquilas. **O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira**. Revista Saúde e Sociedade, v.23, n.4, p.1183-1193, São Paulo, 2014.

MESTRINER, Maria Lúcia. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo. Cortez, 2011.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MIOTO, Lima e Regina Célia Tamasso; LIMA, Telma Cristiane Sasso de. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45 2007.

MONTAÑO, Carlos. **Conhecimento e sociedades**. Ensaio Marxistas. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

_____. **O projeto neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro setor'**. Revista Lutas Sociais, NEILS/PUC-SP, São Paulo: Ed. Pulsar, n. 8, p. 53-64, 1. sem. 2002.

MURILLO, Susana. Produção de Pobreza e Construção de Subjetividade. *In* CIMADAMORE, Alberto D. *et al.* **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. tradução: Ernani Só. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 39-78.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

NEGRI, Fabiana Luiza. Um Breve Relato Sócio-Histórico da Assistência Social no Brasil. *In*: **O exercício profissional do assistente social e a precarização no mundo do trabalho**: ensaios sobre sua inserção no Sistema Único de Assistência Social. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NUNES, Renata; CÓRDOVA, Bruna Ramos. O CRAS como lócus privilegiado de participação popular. In: PAIVA, Beatriz Augusto de. **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 181-202.

O'DONNELL, Guillermo. **Autoritarismo e democratização**. Contrapontos, São Paulo: Vértice, 1986.

OLIVEIRA, Francisco de. **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. Novos Estudos CEBRAP, nº 22, pp. 8-28, outubro de 1988.

_____. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política social, assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira**. Revista Desafios Sociais, Rio Grande do Norte, v. 1, n. 2, 2003.

PAIVA, Ariane Rego de. **Formulação e legitimação do Sistema Único de Assistência Social: análise do processo decisório da Lei 12.435/2011**. Tese (Doutorado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2014.

PARTIDO da Social Democracia Brasileira. <https://tucano.org.br/pequena-historia-dos-programas-de-transferencia-de-renda/>

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. **O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza**. planejamento e políticas públicas nº 12 - jan/jun de 1995

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo, Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres**. Brasília: Thesurus, 1996.

_____. **Proteção social contemporânea**. In Revista Serviço Social e Sociedade, n. 116, p.636-651. São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERES, Gislaine Alves Liporoni. **Gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho de São Paulo. São Paulo, 2016.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

RICHARDSON, Roberto Jary. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Janne Alves. **A gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com foco na rede socioassistencial do município de Maceió**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1980.

SALVADOR, Evilásio. Crise do Capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete. et. al. (org). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHMIDT, Janaína Albuquerque de Camargo. **A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2017.

SILVA, Giselle Souza da. Transferências de Renda e Monetização das Políticas Sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SILVA, Robson Roberto da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Sonia Margarida Anselmo Figueiredo da. **Assistência Social na agenda governamental: rotas difusas na implementação do Sistema Único de Assistência Social no âmbito municipal.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **a descentralização da política de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, 2007.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: **O mito da Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis, RJ. : Vozes, Cap. II, 2001. p. 42-66.

SOUZA FILHO, Rodrigo; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica.** Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. v.7 São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: **Uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-44. jul./dez. 2006.

SOUZA, Fátima de Oliveira. **Sistema Único de Assistência Social: análise da rede de serviços no município de Niterói-RJ.** Tese (Doutorado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, em 2015.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social: de ação individual a direito social.** Perspectivas na Constituição, Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 10, p. 435-458, São Paulo, 2007.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes - concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

_____. **Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social.** In Revista Serviço Social e Sociedade, n. 116, p.652-674. São Paulo: Cortez, 2013.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros.** Estudos avançados, 1997

SWEEZY, Paul. **Teoria do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1978.

TEIXEIRA. Eleonaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Cadernos da Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR-BA). Bahia, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

TESSAROLO, Enzo Mayer; KROHLING, Aloísio. **Passagem do programa comunidade solidária para o programa bolsa família**: continuidades e rupturas. FUNADESPCAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 16, março 2011 www.cchla.ufpb.br/caos

TITMUSS, Richard. M. **Essays on the Welfare State**. Surrey: Unwin Brothers. 1963.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar**: ascensão e queda de uma coalizão? Revista de Sociologia e Política. Paraná, 2016, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun.

VIANA, Ana Luiza d'Avila; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon; ILBAÑEZ, Nelson (Org). **Proteção social**: dilemas e desafios. Saúde em Debate; v.159. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WHYNES, David Kenneth. BOWLES, Roger A. **A teoria econômica do estado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS**. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, nº 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Estado, políticas sociais e implementação do SUAS. *In*: Raquel, Raichelis (IEE). (Org.). **SUAS**: configurando os eixos de mudança. 1ª.ed. p. 79-136. Brasília: Prol Editora e Gráfica Ltda, 2008.

_____. Prefácio. *In* SILVA. Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 3ª ed. São Paulo: Cortez. 2010.

ANEXOS

DEMONSTRATIVO PARCELAS PAGAS - POR GRUPO

Ano: 2018
 UF: CE
 Esfera Administrativa: MUNICIPAL
 Município/Governo: CAUCAIA
 Referência: Ordem Bancária

IBGE: 230370
 Porte: GRANDE
 População: 324.738

Grupo: Programas

Piso: COMPONENTE-PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCAO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO - ACESSUAS TRABALHO

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	15/08/2018	815615	010413/0000695505	60.000,00	0,00	0,00	60.000,00		
TOTAL:							60.000,00	0,00	0,00	60.000,00		

Piso: COMPONENTE - PROGRAMA PRIMEIRA INFANCIA NO SUAS

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2017	MUNICIPAL	10/01/2018	800018	010413/0000724572	13,00	0,00	0,00	13,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2017	MUNICIPAL	19/02/2018	800110	010413/0000724572	22.113,00	0,00	0,00	22.113,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	19/02/2018	800111	010413/0000724572	21.983,00	0,00	0,00	21.983,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	01/2018	MUNICIPAL	27/04/2018	806004	010413/0000724572	17.654,00	0,00	0,00	17.654,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	02/2018	MUNICIPAL	04/05/2018	806203	010413/0000724572	17.784,00	0,00	0,00	17.784,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	26/06/2018	809493	010413/0000724572	21.150,00	0,00	0,00	21.150,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2018	MUNICIPAL	13/08/2018	814893	010413/0000724572	22.080,00	0,00	0,00	22.080,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2018	MUNICIPAL	03/09/2018	815713	010413/0000724572	19.410,00	0,00	0,00	19.410,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2018	MUNICIPAL	25/09/2018	819048	010413/0000724572	19.920,00	0,00	0,00	19.920,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2018	MUNICIPAL	22/10/2018	822682	010413/0000724572	21.300,00	0,00	0,00	21.300,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2018	MUNICIPAL	18/12/2018	826836	010413/0000724572	10.189,00	0,00	0,00	10.189,00		
TOTAL:							193.596,00	0,00	0,00	193.596,00		

Piso: BPC NA ESCOLA - QUESTIONARIO A SER APLICADO-BL

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nº da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	10/08/2018	813445	010413/0000695513	880,00	0,00	0,00	880,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2018	MUNICIPAL	10/08/2018	813441	010413/0000695513	1.280,00	0,00	0,00	1.280,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2018	MUNICIPAL	18/09/2018	818819	010413/0000695513	160,00	0,00	0,00	160,00		
TOTAL:							2.320,00	0,00	0,00	2.320,00		
TOTAL GRUPO:							255.916,00	0,00	0,00	255.916,00		

Grupo:

Bloco da Proteção Social Especial de Média Complexidade

Piso: COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - PAEFI

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819463	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819469	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819512	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819500	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819535	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819553	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	09/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819556	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2017	MUNICIPAL	12/11/2018	823310	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2017	MUNICIPAL	12/11/2018	823311	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	12/11/2018	823183	010413/0000753408	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00		
TOTAL:							260.000,00	0,00	0,00	260.000,00		

Piso: COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - MSE

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819442	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819490	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819198	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819248	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819160	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819267	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	09/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819273	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824487	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824495	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824497	010413/0000753408	8.800,00	0,00	0,00	8.800,00		
TOTAL:							88.000,00	0,00	0,00	88.000,00		

Piso: COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819998	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	820013	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	820015	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	820020	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2017	MUNICIPAL	18/10/2018	822631	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00		

Data: 10/08/2019

Hora: 00:48:14

FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	820017	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	09/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	820032	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2017	MUNICIPAL	12/11/2018	823439	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2017	MUNICIPAL	12/11/2018	823440	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	12/11/2018	823441	010413/0000753408	13.000,00	0,00	0,00	13.000,00
TOTAL:							130.000,00	0,00	0,00	130.000,00

Piso: COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2017	MUNICIPAL	15/10/2018	822242	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2017	MUNICIPAL	15/10/2018	822244	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2017	MUNICIPAL	15/10/2018	822232	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2017	MUNICIPAL	15/10/2018	822249	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2017	MUNICIPAL	15/10/2018	822252	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2017	MUNICIPAL	15/10/2018	822113	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	09/2017	MUNICIPAL	15/10/2018	822254	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824482	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824496	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824489	010413/0000753408	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00		
TOTAL:							50.000,00	0,00	0,00	50.000,00		

Piso: COMPONENTE - PISO DE TRANSICAO DE MEDIA COMPLEXIDADE

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819456	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819482	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819493	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819520	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819540	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819551	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	09/2017	MUNICIPAL	10/10/2018	819555	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824490	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824493	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	13/11/2018	824503	010413/0000753408	4.866,40	0,00	0,00	4.866,40		
TOTAL:							48.664,00	0,00	0,00	48.664,00		

Piso: COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I - CRIANCA/ADOLESCENTE

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
----------------------------------	------	---------	-------	---------------	----------------	---------------	-------------	----------------	------------------------------	---------------	-----------------	-------------------------------

FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	11/10/2018	820774	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	01/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	821529	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	02/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	821530	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	821541	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	821555	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820801	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820762	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2018	MUNICIPAL	12/11/2018	823503	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2018	MUNICIPAL	12/11/2018	823511	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2018	MUNICIPAL	12/11/2018	823529	010413/0000753408	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
TOTAL:							100.000,00	0,00	0,00	100.000,00

Piso: COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	11/10/2018	820779	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	01/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820798	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	02/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820800	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820761	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820808	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820811	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2018	MUNICIPAL	11/10/2018	820813	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2018	MUNICIPAL	12/11/2018	824331	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2018	MUNICIPAL	12/11/2018	824332	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2018	MUNICIPAL	12/11/2018	824334	010413/0000753408	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00		
TOTAL:							90.000,00	0,00	0,00	90.000,00		

TOTAL GRUPO:							766.664,00	0,00	0,00	766.664,00		
---------------------	--	--	--	--	--	--	-------------------	-------------	-------------	-------------------	--	--

Grupo:

Bloco da Proteção Social Básica

Piso: COMPONENTE - SERVICO DE CONVIVENCIA E FORTALECIMENTO DE VINCULOS

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2017	MUNICIPAL	12/07/2018	811903	010413/0000695572	51.193,93	0,00	0,00	51.193,93		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2017	MUNICIPAL	10/08/2018	812892	010413/0000695572	51.193,93	0,00	0,00	51.193,93		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	09/2017	MUNICIPAL	11/09/2018	816160	010413/0000695572	51.193,93	0,00	0,00	51.193,93		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2017	MUNICIPAL	11/09/2018	816180	010413/0000695572	52.839,83	0,00	0,00	52.839,83		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2017	MUNICIPAL	14/12/2018	826365	010413/0000695572	52.839,83	0,00	0,00	52.839,83		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	12/2017	MUNICIPAL	20/12/2018	827488	010413/0000695572	52.839,83	0,00	0,00	52.839,83		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	01/2018	MUNICIPAL	20/12/2018	827566	010413/0000695572	55.230,23	0,00	0,00	55.230,23		
TOTAL:							367.331,51	0,00	0,00	367.331,51		

Piso: COMPONENTE - PISO BASICO FIXO

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	01/2018	MUNICIPAL	10/07/2018	810368	010413/0000695572	108.000,00	0,00	0,00	108.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	02/2018	MUNICIPAL	10/08/2018	814170	010413/0000695572	108.000,00	0,00	0,00	108.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2018	MUNICIPAL	11/09/2018	816643	010413/0000695572	108.000,00	0,00	0,00	108.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	11/09/2018	816650	010413/0000695572	108.000,00	0,00	0,00	108.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2018	MUNICIPAL	14/12/2018	825790	010413/0000695572	108.000,00	0,00	0,00	108.000,00		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2018	MUNICIPAL	20/12/2018	827589	010413/0000695572	108.000,00	0,00	0,00	108.000,00		
TOTAL:							648.000,00	0,00	0,00	648.000,00		

Piso: APOIO FINANCEIRO AO BLOCO DA PROTECAO SOCIAL BASICA

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nª da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	02/04/2018	803910	010413/0000695572	52.839,83	0,00	0,00	52.839,83		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	02/04/2018	803903	010413/0000695572	51.193,93	0,00	0,00	51.193,93		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	02/04/2018	803885	010413/0000695572	77.653,75	0,00	0,00	77.653,75		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	02/04/2018	803914	010413/0000695572	52.839,83	0,00	0,00	52.839,83		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	02/04/2018	803867	010413/0000695572	51.193,93	0,00	0,00	51.193,93		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	02/04/2018	803873	010413/0000695572	51.193,93	0,00	0,00	51.193,93		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	03/04/2018	804319	010413/0000695572	52.839,83	0,00	0,00	52.839,83		
TOTAL:							389.755,03	0,00	0,00	389.755,03		

TOTAL GRUPO:							1.405.086,5	0,00	0,00	1.405.086,54		
---------------------	--	--	--	--	--	--	--------------------	-------------	-------------	---------------------	--	--

Data: 10/08/2019

Hora: 00:48:14

Grupo:

Bloco da Gestão do SUAS

Piso:

COMPONENTE - INDICE DE GESTAO DESCENTRALIZADA DO SUAS

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nº da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	01/2018	MUNICIPAL	18/12/2018	826640	010413/0000695548	11.683,86	0,00	0,00	11.683,86		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	02/2018	MUNICIPAL	18/12/2018	826641	010413/0000695548	11.683,86	0,00	0,00	11.683,86		
TOTAL:							23.367,72	0,00	0,00	23.367,72		
TOTAL GRUPO:							23.367,72	0,00	0,00	23.367,72		

Grupo:

Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único

Piso:

INDICE DE GESTAO DESCENTRALIZADA - IGDBF

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nº da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	01/2018	MUNICIPAL	19/02/2018	800063	010413/000069553X	83.552,15	0,00	0,00	83.552,15		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	02/2018	MUNICIPAL	16/03/2018	801135	010413/000069553X	76.664,13	0,00	0,00	76.664,13		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	03/2018	MUNICIPAL	04/04/2018	804388	010413/000069553X	75.056,03	0,00	0,00	75.056,03		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	04/2018	MUNICIPAL	04/05/2018	806126	010413/000069553X	60.810,55	0,00	0,00	60.810,55		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	05/2018	MUNICIPAL	07/06/2018	807810	010413/000069553X	65.454,57	0,00	0,00	65.454,57		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	06/2018	MUNICIPAL	06/07/2018	809962	010413/000069553X	83.806,46	0,00	0,00	83.806,46		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	07/2018	MUNICIPAL	10/08/2018	814667	010413/000069553X	83.924,64	0,00	0,00	83.924,64		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	08/2018	MUNICIPAL	19/09/2018	818847	010413/000069553X	91.051,04	0,00	0,00	91.051,04		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	09/2018	MUNICIPAL	26/10/2018	822770	010413/000069553X	89.952,74	0,00	0,00	89.952,74		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	10/2018	MUNICIPAL	29/11/2018	825556	010413/000069553X	91.633,03	0,00	0,00	91.633,03		
FUNDO MUNICIPAL	14.779.780/0001-	11/2018	MUNICIPAL	18/12/2018	826797	010413/000069553X	98.492,01	0,00	0,00	98.492,01		
TOTAL:							900.397,35	0,00	0,00	900.397,35		
TOTAL GRUPO:							900.397,35	0,00	0,00	900.397,35		
TOTAL GERAL GRUPO:							3.351.431,6	0,00	0,00	3.351.431,61		

IBGE:	230370	População:	324.738
Município:	CAUCAIA	Porte:	GRANDE

Contas Vinculadas ao FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Saldo das Contas em 31/12/2014
CNPJ: 14.779.780/0001-24

PROTEÇÃO	TIPO DE CONTA	AGÊNCIA	CONTA	SALDO
Gestão	IGDBF	10413	571148	R\$ 2540515,1
Gestão	IGD-SUAS	10413	571156	R\$ 39322,81
Total da Gestão				R\$ 2579837,
Programas	ACEPETI	10413	66152X	R\$ 50995,67
Programas	BPC	10413	670774	R\$ 0,00
Programas	ACESSUAS	10413	594008	R\$ 544223,02
Total da Programas				R\$ 595218,6
Proteção Social Básica	PBFI	10413	571326	R\$ 542262,38
Proteção Social Básica	PBVII	10413	571180	R\$ 304006,11
Proteção Social Básica	PVMC	10413	571229	R\$ 88,07
Proteção Social Básica	PJOV	10413	571202	R\$ 188546,33
Proteção Social Básica	SCFV	10413	631876	R\$ 381063,37
Total da Proteção Social Básica				R\$ 1415966,
Proteção Social Especial	PACI	10413	571164	R\$ 62771,82
Proteção Social Especial	PACII	10413	571172	R\$ 9155,11
Proteção Social Especial	PTMC	10413	571210	R\$ 49135,06
Proteção Social Especial	PFMC	10413	571199	R\$ 649689,29
Total da Proteção Social Especial				R\$ 770751,2
TOTAL DE RECURSOS NAS CONTAS DO FUNDO				R\$ 5361774,

Contas Antigas Vinculadas à PREFEITURA MUNICIPAL DE CAUCAIA

Saldo das Contas em 31/12/2014

CNPJ: 07.616.162/0001-06

NOME PERSONALIZADO NO BB	TIPO DE CONTA	AGÊNCIA	CONTA	SALDO
PCAUCAIAFMASACPETI	JPETI	10413	273325	R\$ 1,68
PCAUCAIAFMASBPC	BPC	10413	401285	R\$ 12758,84
PCAUCAIAFMASIGDBF	IGDBF	10413	278696	R\$ 931,38
PCAUCAIAFMASIGD-SUAS	IGD-SUAS	10413	563927	R\$ 393,36
PCAUCAIAFMASPACI	PACI	10413	312649	R\$ 6,65
PCAUCAIAFMASPACII	PVMC	10413	344141	R\$ 34,43
PCAUCAIAFMASPBF	PBFI	10413	27335X	R\$ 579,39
PCAUCAIAFMASPBT	PBTR	10413	273368	R\$ 64,44
PCAUCAIAFMASPBV	PBVA	10413	273376	R\$ 1,09
PCAUCAIAFMASPBVII	PBVII	10413	409685	R\$ 389,88
PCAUCAIAFMASPFMC	PFMC	10413	273384	R\$ 20,87
PCAUCAIAFMASPFMC2	PFMC2	10413	417114	R\$ 341,43
PCAUCAIAFMASPFMC3	PFMC3	10413	342092	R\$ 247,55
PCAUCAIAFMASPFMC4	PFMC4	10413	542636	R\$ 274,63
PCAUCAIAFMAS-PIP	PRINPRO	10413	290483	R\$ 0,00
PCAUCAIAFMASPJOV	PJOV	10413	333646	R\$ 52,37
PCAUCAIAFMASPTMC	PTMC	10413	273392	R\$ 3,08
PCAUCAIAFMASPVMC	PVMC	10413	344184	R\$ 21,62
PM CAUCAIA -API	API	10413	9773X	R\$ 0,00
PM CAUCAIA -PAC	PAC	10413	97721	R\$ 0,00
PM CAUCAIA -PPD	PPD	10413	97748	R\$ 0,00
PM CAUCAIA-BAIF	PSB Família	10413	254967	R\$ 72,59
PM CAUCAIA-BASE	PSB Jovem ASE	10413	264741	R\$ 0,33
PM CAUCAIA-BBAJ	BAJ	10413	26475X	R\$ 6,93
PM CAUCAIA-BIDO	PSB Idoso	10413	242756	R\$ 0,03
PM CAUCAIA-BINF	PSB Infância	10413	242586	R\$ 1,03
PM CAUCAIA-CPBF	CPBF	10413	262854	R\$ 0,08
PM CAUCAIA-EADE	PSE AC DEF	10413	242748	R\$ 0,18
PM CAUCAIA-EMDE	PSE MC DEF	10413	242721	R\$ 0,00
PM CAUCAIA-EMPB	BPETI	10413	246239	R\$ 0,00
PM CAUCAIA-EMST	PSE MC Serv/CT	10413	246255	R\$ 7,83
PM CAUCAIA-SET	SENTINELA	10413	17761X	R\$ 0,00
PM CAUCAIA-SET	SENTINELA	10413	208876	R\$ 0,00
PREF MUN CAUCAIA	ETI	10413	580635	R\$ 2301,67
PREFEITURA MUNICIPAL DE C	SAC	10413	580600	R\$ 0,00
TOTAL DE RECURSOS NAS CONTAS DA PREFEITURA				R\$ 18513,36

TOTAL DE RECURSOS DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA - CE

R\$ 5380287,



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00000599	00780934 FMAS DE ABAIARA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:49	9.000,00	0,00	0,00
00000600	00356587 FMAS DE ALTANEIRA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:50	9.000,00	0,00	0,00
00000601	00779927 FMAS DE ANTONINA DO NORTE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:51	9.000,00	0,00	0,00
00000602	00356957 FMAS DE ARARIPE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:52	12.600,00	0,00	0,00
00000603	00355143 FMAS DE ASSARÉ	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:53	12.600,00	0,00	0,00
00000604	00357016 FMAS PM DE AURORA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:54	12.600,00	0,00	0,00
00000605	00356935 FMAS BARBALHA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:55	18.000,00	0,00	0,00
00000606	00355716 FMAS DE BARRO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:56	12.600,00	0,00	0,00
00000607	00356653 FMAS DE BREJO SANTO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:57	12.600,00	0,00	0,00
00000608	00355559 FMAS DE CAMPOS SALES	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:58	12.600,00	0,00	0,00
00000609	00356248 FMAS DE CARIRIAÇU	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:58	12.600,00	0,00	0,00
00000610	00350468 FMAS DE CRATO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 14:59	18.000,00	0,00	0,00
00000611	00355370 FMAS DE FARIAS BRITO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:00	9.000,00	0,00	0,00
00000612	00355525 FMAS DE JARDIM	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:02	12.600,00	0,00	0,00
00000613	00355713 FMAS DE JUAZEIRO DO NORTE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:04	18.000,00	0,00	0,00
00000614	00349593 FMAS DE LAVRAS DA MANGABEIRA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:05	12.600,00	0,00	0,00
00000615	00351166 FMAS DE MAURITI	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:07	12.600,00	0,00	0,00
00000616	00356140 FMAS DE MILAGRES	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:08	12.600,00	0,00	0,00
00000617	00355555 FMAS DE MISSÃO VELHA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:10	12.600,00	0,00	0,00
00000618	00355460 FMAS DE NOVA OLINDA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:12	9.000,00	0,00	0,00
00000619	00356542 FMAS DE PENAFORTE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:13	9.000,00	0,00	0,00
00000620	00776411 FMAS PORTEIRAS	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:14	9.000,00	0,00	0,00
00000621	00779719 FMAS MUNICIPIO DE POTENGI	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:15	9.000,00	0,00	0,00
00000622	00355968 FMAS DE SALITRE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:17	9.000,00	0,00	0,00
00000623	00347812 FMAS DE SANTANA DO CARIRI	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:18	9.000,00	0,00	0,00
00000624	00773813 FMAS DE TARRAFAS	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:19	9.000,00	0,00	0,00
00000625	00355553 FMAS DE VÁRZEA ALEGRE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:20	12.600,00	0,00	0,00
00000626	00348237 FMAS DE ACOPIARA	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:23	18.000,00	0,00	0,00
00000627	00778095 FMAS DE CARIÚS	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:23	9.000,00	0,00	0,00
00000628	00355141 FMAS DE CATARINA	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:25	9.000,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00000629	00779960 FMAS DE CEDRO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:26	12.600,00	0,00	0,00
00000630	00355286 FMAS DE ICO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:26	18.000,00	0,00	0,00
00000631	00348238 FMAS DE IGUATU	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:27	18.000,00	0,00	0,00
00000632	00348239 FMAS DE IPAUMIRIM	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:28	9.000,00	0,00	0,00
00000633	00355388 FMAS PM DE JUCÁS	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:29	12.600,00	0,00	0,00
00000634	00355144 FMAS DE ORÓS	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:29	12.600,00	0,00	0,00
00000635	00778431 FMAS DE QUIXELO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:30	9.000,00	0,00	0,00
00000636	00350527 FMAS DE SABOEIRO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:31	9.000,00	0,00	0,00
00000637	00355252 FMAS DE UMARI	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	12/04/18 15:32	9.000,00	0,00	0,00
00000642	00355551 FMAS PM DE AQUIRAZ	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:32	18.000,00	0,00	0,00
00000643	00350510 FMAS DE CASCAVEL	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:33	18.000,00	0,00	0,00
00000644	00355560 FMAS PM DE CAUCAIA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:34	18.000,00	0,00	0,00
00000645	00356586 FMAS DE CHOROZINHO	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:35	9.000,00	0,00	0,00
00000646	00348223 FMAS DE FORTALEZA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:35	414.000,00	0,00	0,00
00000647	00356656 FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE GUAÍUBA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:36	12.600,00	0,00	0,00
00000648	00355598 FMAS DE MARACANAÚ	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:37	18.000,00	0,00	0,00
00000649	00348230 FMAS DE PACAJUS	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:38	18.000,00	0,00	0,00
00000650	00355077 FMAS DE PACATUBA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:39	18.000,00	0,00	0,00
00000651	00776236 FMAS DE PARAIPABA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:40	12.600,00	0,00	0,00
00000652	00776713 FMAS MUNICÍPIO DE PINDORETAMA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:40	9.000,00	0,00	0,00
00000653	00356930 FMAS DE SÃO LUIS DO CURU	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:42	9.000,00	0,00	0,00
00000654	00776159 FMAS DE TRAIRI	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:43	18.000,00	0,00	0,00
00000655	00355137 FMAS DE BOA VIAGEM	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:53	18.000,00	0,00	0,00
00000656	00355288 FMAS DE CANINDÉ	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:55	18.000,00	0,00	0,00
00000657	00781760 FMAS DE CARIDADE	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:55	12.600,00	0,00	0,00
00000658	00355914 FMAS DE ITATIRA	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 10:59	9.000,00	0,00	0,00
00000659	00778901 FMAS DE MADALENA	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 11:02	9.000,00	0,00	0,00
00000660	00356978 FMAS DE PARAMOTI	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 11:04	9.000,00	0,00	0,00
00000661	00776157 FMAS DE ALCANTARAS	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:42	9.000,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00000662	00356858 FMAS DE CARIRE	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:43	9.000,00	0,00	0,00
00000663	00355075 FMAS DE COREAÚ	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:45	12.600,00	0,00	0,00
00000665	00779881 FMAS FORQUILHA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:47	12.600,00	0,00	0,00
00000666	00781856 FMAS DE FRECHEIRINHA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:48	9.000,00	0,00	0,00
00000667	00348226 FMAS DE GRACA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:49	9.000,00	0,00	0,00
00000668	00355093 FMAS DE MASSAPÊ	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:50	12.600,00	0,00	0,00
00000669	00780040 FMAS MERUOCA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:51	9.000,00	0,00	0,00
00000670	00355565 FMAS DE MORAÚJO	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:56	9.000,00	0,00	0,00
00000671	00355562 FMAS DE MUCAMBO	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:58	9.000,00	0,00	0,00
00000672	00777663 FMAS DE PACUJA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 15:59	9.000,00	0,00	0,00
00000673	00355139 FMAS DE PIRES FERREIRA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 16:01	9.000,00	0,00	0,00
00000674	00355600 FMAS DE RERIUTABA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 16:02	9.000,00	0,00	0,00
00000675	00348227 FMAS DE SANTANA DO ACARAU	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 16:03	12.600,00	0,00	0,00
00000676	00780267 FMAS DE SENADOR SÁ	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 16:04	9.000,00	0,00	0,00
00000677	00356573 FMAS DE SOBRAL	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 16:04	18.000,00	0,00	0,00
00000678	00776718 FMAS DE VARJOTA	13282 47200002.08.244.080.22874.11.33414100.1.10.00.0.40	13/04/18 16:05	9.000,00	0,00	0,00
00000679	00348945 FMAS DE CATUNDA	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 08:47	9.000,00	0,00	0,00
00000680	00351088 FMAS PREFEITURA MUNICIPAL DE CRATEUS	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 08:48	18.000,00	0,00	0,00
00000681	00776539 FMAS DE HIDROLÂNDIA	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 08:49	9.000,00	0,00	0,00
00000682	00775814 FMAS DE INDEPENDÊNCIA	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 08:50	12.600,00	0,00	0,00
00000683	00356580 FMAS DE ARARENDA	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 08:50	9.000,00	0,00	0,00
00000691	00355371 FMAS DE IPAPORANGA	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 10:53	9.000,00	0,00	0,00
00000692	00351163 FMAS DE IPUEIRAS	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 10:54	12.600,00	0,00	0,00
00000693	00355223 FMAS DE MONSENHOR TABOSA	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 10:55	9.000,00	0,00	0,00
00000694	00778301 FMAS DE NOVA RUSSAS	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 10:55	12.600,00	0,00	0,00
00000695	00776435 FMAS DE NOVO ORIENTE	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 10:56	12.600,00	0,00	0,00
00000696	00778335 fmas fundo municipal de assistências social de poranga	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 10:59	9.000,00	0,00	0,00
00000697	00356866 FMAS PM DE SANTA QUITÉRIA	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 10:59	12.600,00	0,00	0,00
00000698	00348233 FMAS DE TAMBORIL	13283 47200002.08.244.080.22874.12.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 11:00	12.600,00	0,00	0,00
00000699	00356981 FMAS PM DE AIUABA	13284 47200002.08.244.080.22874.13.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 11:01	9.000,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00000700	00356914 FMAS DE PARAMBU	13284 47200002.08.244.080.22874.13.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 11:02	12.600,00	0,00	0,00
00000701	00356793 FMAS DE QUITERIANÓPOLIS	13284 47200002.08.244.080.22874.13.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 11:02	9.000,00	0,00	0,00
00000702	00351090 FMAS PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUÁ	13284 47200002.08.244.080.22874.13.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 11:03	18.000,00	0,00	0,00
00000703	00779253 FMAS DE JAGUARETAMA	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:09	9.000,00	0,00	0,00
00000704	00355255 FMAS DE JAGUARIBARA	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:09	9.000,00	0,00	0,00
00000705	00777800 FMAS DE JAGUARIBE	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:10	12.600,00	0,00	0,00
00000706	00355287 FMAS DE MORADA NOVA	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:11	18.000,00	0,00	0,00
00000707	00775858 FMAS DE PALHANO	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:12	9.000,00	0,00	0,00
00000708	00348429 FMAS DE PEREIRO	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:12	9.000,00	0,00	0,00
00000709	00776542 FMAS DE QUIXERÉ	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:13	9.000,00	0,00	0,00
00000710	00350498 FMAS DE RUSSAS	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:14	18.000,00	0,00	0,00
00000711	00777825 FMAS DE TABULEIRO DO NORTE	13285 47200002.08.244.080.22874.14.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 13:14	12.600,00	0,00	0,00
00000713	00355258 FMAS DE ACARAÚ	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:16	18.000,00	0,00	0,00
00000714	00355254 FMAS DE BARROQUINHA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:17	9.000,00	0,00	0,00
00000715	00348939 FMAS DE BELA CRUZ	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:22	12.600,00	0,00	0,00
00000716	00355754 FMAS DE CAMOCIM	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:23	18.000,00	0,00	0,00
00000717	00355557 FMAS DE CHAVAL	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:23	9.000,00	0,00	0,00
00000718	00351404 FMAS DE CRUZ	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:24	12.600,00	0,00	0,00
00000719	00348225 FMAS DE GRANJA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:24	18.000,00	0,00	0,00
00000720	00350511 FMAS DE ITAREMA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:25	12.600,00	0,00	0,00
00000721	00350517 FMAS DE MARCO	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:27	12.600,00	0,00	0,00
00000722	00776716 FMAS DE MARTINÓPOLE	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:27	9.000,00	0,00	0,00
00000723	00348229 FMAS DE MORRINHOS	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:28	12.600,00	0,00	0,00
00000724	00356590 FMAS DE URUOCA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 14:28	9.000,00	0,00	0,00
00000725	00348941 FMAS DE AMONTADA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:36	12.600,00	0,00	0,00
00000726	00776277 FMAS DE GENERAL SAMPAIO	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:37	9.000,00	0,00	0,00
00000727	00348231 FMAS DE IRAUCUBA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:38	12.600,00	0,00	0,00
00000728	00355502 FMAS DE ITAJAJÉ	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:39	12.600,00	0,00	0,00
00000729	00356048 FMAS DE ITAPIOCA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:40	18.000,00	0,00	0,00
00000730	00348228 FMAS DE MIRAIMA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:41	9.000,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00000731	00355092 FMAS DE PENTECOSTE	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:42	12.600,00	0,00	0,00
00000732	00350522 FMAS DE TEJUCUOCA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:43	9.000,00	0,00	0,00
00000733	00356541 FMAS DE TURURU	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:44	9.000,00	0,00	0,00
00000734	00355256 FMAS DE UMIRIM	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:45	9.000,00	0,00	0,00
00000735	00359128 FMAS DE URUBURETAMA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	16/04/18 15:46	9.000,00	0,00	0,00
00000744	00777692 FMAS DE ACARAPE	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:22	9.000,00	0,00	0,00
00000745	00779929 FMAS DE ARACOIABA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:24	12.600,00	0,00	0,00
00000746	00348235 FMAS DE ARATUBA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:24	9.000,00	0,00	0,00
00000747	00778159 FMAS DE BARREIRA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:25	9.000,00	0,00	0,00
00000748	00356792 FMAS DE BATURITE	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:26	12.600,00	0,00	0,00
00000749	00355915 FMAS DE CAPISTRANO	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:27	9.000,00	0,00	0,00
00000750	00778300 FMAS DE ITAPIUNA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:27	9.000,00	0,00	0,00
00000752	00355897 FMAS DE OCARA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:28	12.600,00	0,00	0,00
00000753	00780121 FMAS DE PACOTI	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:29	9.000,00	0,00	0,00
00000754	00776425 FMAS DE PALMÁCIA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:30	9.000,00	0,00	0,00
00000755	00351164 FMAS DE REDENCAO	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:30	12.600,00	0,00	0,00
00000756	00356543 FMAS DE CARNAUBAL	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:32	9.000,00	0,00	0,00
00000757	00355918 FMAS DE CROATÁ	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:33	9.000,00	0,00	0,00
00000758	00351086 FMAS DE GUARACIABA DO NORTE	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:34	12.600,00	0,00	0,00
00000759	00355372 FMAS DE IBIAPINA	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:35	12.600,00	0,00	0,00
00000760	00356956 FMAS DE IPU	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:36	12.600,00	0,00	0,00
00000761	00348224 FMAS DE SAO BENEDITO	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:36	12.600,00	0,00	0,00
00000762	00355222 FMAS DE TIANGUÁ	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:37	18.000,00	0,00	0,00
00000763	00355253 FMAS DEUBAJARA	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:38	12.600,00	0,00	0,00
00000764	00355226 FMAS DE VIÇOSA DO CEARÁ	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:38	18.000,00	0,00	0,00
00000765	00356794 FMAS DE BANABUIU	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:40	9.000,00	0,00	0,00
00000766	00355519 FMAS PM DE CHORO	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:42	9.000,00	0,00	0,00
00000767	00356759 FMAS DE IBARETAMA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:42	9.000,00	0,00	0,00
00000768	00778576 FMAS DE IBICUITINGA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:43	9.000,00	0,00	0,00
00000769	00776073 FMAS DE MILHÃ	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 11:44	9.000,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00000770	00355291 FMAS DE MOMBAÇA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 12:29	12.600,00	0,00	0,00
00000771	00355290 FMAS DE PEDRA BRANCA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 12:30	12.600,00	0,00	0,00
00000772	00349588 FMAS DE PIQUET CARNEIRO	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 12:32	9.000,00	0,00	0,00
00000773	00355259 FMAS DE QUIXADÁ	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 12:33	18.000,00	0,00	0,00
00000774	00355567 FMAS DE QUIXERAMOBIM	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 12:34	18.000,00	0,00	0,00
00000775	00777801 FMAS SENADOR POMPEU	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 12:35	12.600,00	0,00	0,00
00000776	00775860 FMAS DE SOLONÓPOLE	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 12:35	9.000,00	0,00	0,00
00000809	00355257 FMAS DE ARACATI	13275 47200002.08.244.080.22874.04.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 15:40	18.000,00	0,00	0,00
00000810	00776477 FMAS DE BEBERIBE	13275 47200002.08.244.080.22874.04.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 15:41	12.600,00	0,00	0,00
00000811	00777198 FMAS DE JAGUARUANA	13275 47200002.08.244.080.22874.04.33414100.1.10.00.0.40	17/04/18 15:42	12.600,00	0,00	0,00
00001087	00780934 FMAS DE ABAIARA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:14	2.250,00	0,00	0,00
00001088	00356587 FMAS DE ALTANEIRA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:15	0,00	0,00	0,00
00001089	00779927 FMAS DE ANTONINA DO NORTE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:15	2.250,00	0,00	0,00
00001090	00356957 FMAS DE ARARIPE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:16	3.150,00	0,00	0,00
00001091	00355143 FMAS DE ASSARÉ	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:16	3.150,00	0,00	0,00
00001092	00357016 FMAS PM DE AURORA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:17	3.150,00	0,00	0,00
00001093	00356935 FMAS BARBALHA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:17	4.500,00	0,00	0,00
00001094	00355716 FMAS DE BARRO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:18	3.150,00	0,00	0,00
00001095	00356653 FMAS DE BREJO SANTO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:18	0,00	0,00	0,00
00001096	00355559 FMAS DE CAMPOS SALES	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:19	3.150,00	0,00	0,00
00001097	00356248 FMAS DE CARIRIAÇU	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:23	3.150,00	0,00	0,00
00001098	00350468 FMAS DE CRATO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:25	4.500,00	0,00	0,00
00001099	00355370 FMAS DE FARIAS BRITO	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:26	2.250,00	0,00	0,00
00001100	00355525 FMAS DE JARDIM	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:27	3.150,00	0,00	0,00
00001101	00355713 FMAS DE JUAZEIRO DO NORTE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:28	4.500,00	0,00	0,00
00001102	00349593 FMAS DE LAVRAS DA MANGABEIRA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:28	3.150,00	0,00	0,00
00001103	00351166 FMAS DE MAURITI	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:29	3.150,00	0,00	0,00
00001104	00356140 FMAS DE MILAGRES	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:29	3.150,00	0,00	0,00
00001105	00355555 FMAS DE MISSÃO VELHA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:30	3.150,00	0,00	0,00
00001106	00355460 FMAS DE NOVA OLINDA	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:30	2.250,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00001107	00356542 FMAS DE PENAFORTE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:31	2.250,00	0,00	0,00
00001108	00776411 FMAS PORTEIRAS	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:31	2.250,00	0,00	0,00
00001109	00779719 FMAS MUNICIPIO DE POTENGI	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 08:32	2.250,00	0,00	0,00
00001139	00350510 FMAS DE CASCAVEL	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:01	4.500,00	0,00	0,00
00001140	00355560 FMAS PM DE CAUCAIA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:05	4.500,00	0,00	0,00
00001141	00356586 FMAS DE CHOROZINHO	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:29	2.250,00	0,00	0,00
00001142	00348223 FMAS DE FORTALEZA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:32	103.500,00	0,00	0,00
00001143	00356656 FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE GUAIBUA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:34	3.150,00	0,00	0,00
00001144	00355598 FMAS DE MARACANAÚ	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:36	4.500,00	0,00	0,00
00001145	00348230 FMAS DE PACAJUS	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:36	4.500,00	0,00	0,00
00001146	00355077 FMAS DE PACATUBA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:37	4.500,00	0,00	0,00
00001147	00776236 FMAS DE PARAIPABA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:38	3.150,00	0,00	0,00
00001148	00776713 FMAS MUNICÍPIO DE PINDORETAMA	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:39	2.250,00	0,00	0,00
00001149	00356930 FMAS DE SÃO LUIS DO CURU	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:40	2.250,00	0,00	0,00
00001150	00776159 FMAS DE TRAIRI	13273 47200002.08.244.080.22874.03.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:41	4.500,00	0,00	0,00
00001151	00355257 FMAS DE ARACATI	13275 47200002.08.244.080.22874.04.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:42	4.500,00	0,00	0,00
00001152	00776477 FMAS DE BEBERIBE	13275 47200002.08.244.080.22874.04.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:43	3.150,00	0,00	0,00
00001153	00777198 FMAS DE JAGUARUANA	13275 47200002.08.244.080.22874.04.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:44	3.150,00	0,00	0,00
00001154	00355258 FMAS DE ACARAÚ	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:45	4.500,00	0,00	0,00
00001155	00355254 FMAS DE BARROQUINHA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:45	2.250,00	0,00	0,00
00001156	00348939 FMAS DE BELA CRUZ	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:46	3.150,00	0,00	0,00
00001157	00355754 FMAS DE CAMOCIM	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:47	4.500,00	0,00	0,00
00001158	00355557 FMAS DE CHAVAL	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:48	2.250,00	0,00	0,00
00001159	00351404 FMAS DE CRUZ	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:50	3.150,00	0,00	0,00
00001160	00348225 FMAS DE GRANJA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:51	4.500,00	0,00	0,00
00001161	00350511 FMAS DE ITAREMA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:58	3.150,00	0,00	0,00
00001162	00350517 FMAS DE MARCO	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 16:59	3.150,00	0,00	0,00
00001164	00776716 FMAS DE MARTINÓPOLE	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:02	2.250,00	0,00	0,00
00001167	00348229 FMAS DE MORRINHOS	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:04	3.150,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00001168	00356590 FMAS DE URUOCA	13276 47200002.08.244.080.22874.05.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:05	2.250,00	0,00	0,00
00001170	00348941 FMAS DE AMONTADA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:07	3.150,00	0,00	0,00
00001173	00776277 FMAS DE GENERAL SAMPAIO	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:08	2.250,00	0,00	0,00
00001174	00348231 FMAS DE IRAUCUBA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:09	3.150,00	0,00	0,00
00001175	00355502 FMAS DE ITAPAJÉ	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:13	3.150,00	0,00	0,00
00001176	00356048 FMAS DE ITAPIPOCA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:14	4.500,00	0,00	0,00
00001177	00348228 FMAS DE MIRAIMA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:15	2.250,00	0,00	0,00
00001178	00355092 FMAS DE PENTECOSTE	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:16	3.150,00	0,00	0,00
00001179	00350522 FMAS DE TEJUCUOCA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:17	2.250,00	0,00	0,00
00001180	00356541 FMAS DE TURURU	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:18	2.250,00	0,00	0,00
00001181	00355256 FMAS DE UMIRIM	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:20	2.250,00	0,00	0,00
00001182	00359128 FMAS DE URUBURETAMA	13277 47200002.08.244.080.22874.06.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:21	2.250,00	0,00	0,00
00001183	00779929 FMAS DE ARACOIABA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:22	3.150,00	0,00	0,00
00001184	00348235 FMAS DE ARATUBA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:24	2.250,00	0,00	0,00
00001185	00778159 FMAS DE BARREIRA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:25	2.250,00	0,00	0,00
00001186	00356792 FMAS DE BATURITE	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:26	3.150,00	0,00	0,00
00001187	00355915 FMAS DE CAPISTRANO	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:26	2.250,00	0,00	0,00
00001188	00778300 FMAS DE ITAPIUNA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:33	2.250,00	0,00	0,00
00001189	00355897 FMAS DE OCARA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:34	3.150,00	0,00	0,00
00001190	00780121 FMAS DE PACOTI	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:35	2.250,00	0,00	0,00
00001191	00776425 FMAS DE PALMÁCIA	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:35	2.250,00	0,00	0,00
00001192	00351164 FMAS DE REDENCAO	13278 47200002.08.244.080.22874.07.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:37	3.150,00	0,00	0,00
00001193	00356543 FMAS DE CARNAUBAL	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:38	2.250,00	0,00	0,00
00001194	00355918 FMAS DE CROATÁ	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:39	2.250,00	0,00	0,00
00001195	00351086 FMAS DE GUARACIABA DO NORTE	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:40	3.150,00	0,00	0,00
00001196	00355372 FMAS DE IBIAPINA	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:40	3.150,00	0,00	0,00
00001197	00356956 FMAS DE IPU	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:41	3.150,00	0,00	0,00
00001198	00013279 RITA DE CASSIA AGUIAR NEPOMUCENO	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:42	0,00	0,00	0,00
00001199	00355222 FMAS DE TIANGUÁ	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:43	4.500,00	0,00	0,00
00001200	00355253 FMAS DEUBAJARA	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:43	3.150,00	0,00	0,00



Empenho	Credor	Classificação	Data	Empenhado	SLD Liquidado	SLD Não Liquidado
00001201	00355226 FMAS DE VIÇOSA DO CEARÁ	13279 47200002.08.244.080.22874.08.33414100.1.10.00.0.40	10/05/18 17:44	4.500,00	0,00	0,00
00001203	00355968 FMAS DE SALITRE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:00	2.250,00	0,00	0,00
00001204	00347812 FMAS DE SANTANA DO CARIRI	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:01	2.250,00	0,00	0,00
00001205	00773813 FMAS DE TARRAFAS	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:02	2.250,00	0,00	0,00
00001206	00355553 FMAS DE VÁRZEA ALEGRE	13271 47200002.08.244.080.22874.01.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:04	3.150,00	0,00	0,00
00001207	00348237 FMAS DE ACOPIARA	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:05	4.500,00	0,00	0,00
00001209	00778095 FMAS DE CARIÚS	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:07	2.250,00	0,00	0,00
00001210	00355141 FMAS DE CATARINA	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:17	2.250,00	0,00	0,00
00001211	00779960 FMAS DE CEDRO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:19	3.150,00	0,00	0,00
00001212	00355286 FMAS DE ICO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:20	0,00	0,00	0,00
00001213	00348238 FMAS DE IGUATU	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:21	4.500,00	0,00	0,00
00001214	00348239 FMAS DE IPAUMIRIM	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:22	2.250,00	0,00	0,00
00001215	00355388 FMAS PM DE JUCÁS	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:25	0,00	0,00	0,00
00001216	00355144 FMAS DE ORÓS	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:26	3.150,00	0,00	0,00
00001217	00778431 FMAS DE QUIXELO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:27	2.250,00	0,00	0,00
00001218	00350527 FMAS DE SABOEIRO	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:28	2.250,00	0,00	0,00
00001219	00355252 FMAS DE UMARI	13272 47200002.08.244.080.22874.02.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:29	2.250,00	0,00	0,00
00001222	00356794 FMAS DE BANABUIU	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:38	2.250,00	0,00	0,00
00001223	00355519 FMAS PM DE CHORO	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:39	2.250,00	0,00	0,00
00001226	00356759 FMAS DE IBARETAMA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:42	2.250,00	0,00	0,00
00001228	00778576 FMAS DE IBICUITINGA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:45	0,00	0,00	0,00
00001229	00776073 FMAS DE MILHÃ	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:46	2.250,00	0,00	0,00
00001230	00355291 FMAS DE MOMBAÇA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:47	3.150,00	0,00	0,00
00001231	00355290 FMAS DE PEDRA BRANCA	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:47	3.150,00	0,00	0,00
00001232	00349588 FMAS DE PIQUET CARNEIRO	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:48	2.250,00	0,00	0,00
00001233	00355259 FMAS DE QUIXADÁ	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:49	4.500,00	0,00	0,00
00001234	00355567 FMAS DE QUIXERAMOBIM	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 11:50	4.500,00	0,00	0,00
00001241	00775860 FMAS DE SOLONÓPOLE	13280 47200002.08.244.080.22874.09.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 13:26	0,00	0,00	0,00
00001242	00355137 FMAS DE BOA VIAGEM	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 13:27	0,00	0,00	0,00
00001243	00355288 FMAS DE CANINDÉ	13281 47200002.08.244.080.22874.10.33414100.1.10.00.0.40	11/05/18 13:28	4.500,00	0,00	0,00

