

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

BRUNA DE ANDRADE MARTINS

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (Espírito Santo, 2004-2015)**

VITÓRIA
2018

BRUNA DE ANDRADE MARTINS

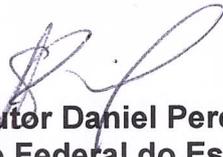
**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL (ESPÍRITO SANTO, 2004-2015)**

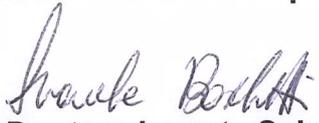
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 29 de outubro de 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA


Professora Doutora Jeane Andreia Ferraz Silva
Orientadora/Universidade Federal do Espírito Santo


Professor Doutor Daniel Pereira Sampaio
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Doutora Ivanete Salete Boschetti
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

M379f Martins, Bruna de Andrade, 1985-
O financiamento da Política Estadual de Assistência Social (Espírito Santo, 2004-2015) / Bruna de Andrade Martins. - 2018. 269 f. : il.

Orientadora: Jeane Andreia Ferraz Silva.
Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Política social. 2. Política de Assistência Social. 3. Financiamento. 4. Orçamento público. 5. Gestão estadual. I. Silva, Jeane Andreia Ferraz. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

Todo capixaba tem um segredo de espuma
Uma conversa de duna
Um disse me disse
Todo capixaba é chique
Todo capixaba tem um pouco de beija flor no bico
Uma panela de barro no peito
Uma orquídea no gesto
Um cafezinho no jeito
Um trocadilho na brincadeira
Um congo no andar
Um jogo de cintura
Um chá de cidreira
Uma moqueca perfeita
E uma rede no olhar
Todo mundo de lá desenha nas areias brancas
Compõe nas areias pretas
Todo capixaba tem um verso
Tem um pouco de Anchieta
Todo povo por lá
Tem um certo louco
Tem um certo torto
Uma palavra solta
Uma revoada de colibris
Todo capixaba tem uma força de povo
Tem um pouco de Maria Ortiz.
Toda montanha lá tem um caso
Obstinado com o vento
Uma pedra azul
Um albatroz de convento
De luva e biquini é que eu vou pra lá
Todo capixaba é um evento!!!

Elisa Lucinda
(atriz, cantora, poetisa capixaba e jornalista formada pela UFES)

Aos meus irmãos Igor, Pedro e Maria Cecília.

AGRADECIMENTOS

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação”
Simone de Beauvoir

Sim, foram tempos de abdicação para dedicar às aulas, leituras, escrita... escolhi trilhar este caminho e fui carinhosamente fortalecida e apoiada pelos que estavam ao meu redor.

Portanto, expresso aqui minha gratidão não como um item protocolar desta dissertação. Desejo manifestar aos que estiveram ao meu lado nessa caminhada o quanto foi importante não caminhar sozinha.

Nilza e Afonso, minha mãe e meu pai, cheguei aqui graças a todo zelo e amor que vocês me deram. Aprendi tanto através de vocês. Aprendi que a gente não precisa ser a mesma coisa a vida toda. Então se algo nos fere ou fere alguém, a gente pode aprender a pensar e agir diferente.

Pai, você homem simples, do interior do estado, trabalhador braçal, pedreiro dos bons, com todo seu envolvimento nas questões de melhoria da comunidade, sempre engajado, participativo, questionador nas reuniões da liderança comunitária e outros espaços democráticos, me ensinou que devemos ir até o fim, não deixar nada pelas metades. E se for para fazer, é pra dar o nosso melhor e ter real comprometimento.

Mãe, mulher forte, lésbica, sensível ao outro, zelosa com tudo que põe a mão, que transborda o otimismo de uma típica libriana, cheia de sonhos e como o humor mais contagiante do mundo! Aprendi tudo contigo, mas principalmente a me respeitar, a me aceitar e acreditar na minha própria força. Você me fez entender que nada pode nos limitar, nos definir ou nos sujeitar (usando as palavras de Simone de Beauvoir), porque a vida precisa ser vivida de maneira livre, afinal, “a liberdade é a nossa própria substância”.

Igor, meu irmão e melhor amigo, sempre fomos nós dois em tudo né?! Nossa cumplicidade é uma fortaleza: me acolhe e renova minhas forças nos dias ruins. Não consigo encontrar nas canções ou nos versos das mais belas poesias palavras que expressem o que você representa em minha vida. Obrigada por NUNCA deixar que eu me sentisse sozinha. Te amo e te admiro muito.

Pedro e Maria Cecília, meus pequenos, meus amores. Em meio a essa difícil jornada, reservava para vocês meus melhores pensamentos de ternura e saudade. Obrigada por preencherem minha vida corrida de carinho, por compreenderem minha falta de tempo e as visitas rápidas, mas cheias de novidades, afeto e muitas risadas. Amo vocês!

Eduardo Lyra, você mais do que ninguém sabe como foi desafiadora essa jornada. Não foi nada fácil, mas você se manteve incansável ao meu lado durante toda essa esgotante rotina como trabalhadora e pesquisadora, me cercando de cuidados e carinho, compartilhando minhas frustrações e descobertas no processo de pesquisa, debatendo ideias... Agradeço por toda sua dedicação em tornar os dias mais leves e descomplicados; pelos momentos de fuga para o necessário respiro; pela música e

poesia que preenchem nossa casa. Sou grata por nossa história de respeito e parceria, por você acreditar e 'se jogar' nos meus e nos nossos sonhos.

Angélica, Arthur, Beth, Carol, Flor, Gedi, Kamylla, Leila, Maísa, Maria, Mariana, Nati Moreira, Naty Nicácio, Shanna e Walver: minha querida turma do mestrado. Meu coração nutre por cada uma de vocês profunda admiração e gratidão. Toda vez que me senti fraca e impotente diante dos percalços que atravessaram minha 'estadia' no programa de mestrado, pode contar de verdade com o carinho e companheirismo de vocês. Senti a força do coletivo com nossa turma. Fortalecemos umas às outras!

Meu agradecimento especial ao excepcional grupo de docentes que tive o privilégio de ter no PPGPS/UFES. Obrigada à Adriana Amaral Ferreira, Ana Targina Rodrigues Ferraz, Maria Lúcia Teixeira Garcia, Mauricio de Souza Sabadini, Paulo Nakatani e Rogério Naques Faleiros.

Agradeço muito à Adriana, que foi sempre solícita, paciente e extremamente gentil na Secretaria da Pós. Meu muito obrigada ao pessoal da cantina do CCJE, da limpeza, do laboratório de informática do ED VIII, talvez vocês nem imaginem que contribuíram para o meu bem estar durante as horas e horas de estudo que passei no campus.

De coração agradeço à Neide Vargas, minha querida professora que iniciou essa jornada comigo e me encorajou a encarar o desafio de estudar o orçamento público.

Meu carinho a tantas outras mulheres maravilhosas que cooperaram generosamente comigo nesse tempo. Fernanda Meneghini, valeu por me ouvir e me dar muita força em um dos primeiros dilemas que enfrentei no Programa. Obrigada pelos áudios no whatsapp recheados de palavras de ânimo! Nilda Sartório, minha gratidão pelas trocas ainda nos primeiros rascunhos do projeto de pesquisa, por me ajudar a lidar com números e deflatores e por continuamente dialogar comigo esse tema tão adverso a nossa formação. Naara Campos e Mirella Alvarenga, presentes que a vida (e o CapacitaSUAS) me deu. Obrigada amigas pelo apoio e afeto que vocês me transmitiram nesse processo, e também as valiosas dicas no Capítulo 2. Maísa Amaral, obrigada por me socorrer tantas vezes e me dar seu sorriso e calma nas horas em que ansiedade tomava conta. Camila Ramos pela contribuição poética. Patrícia Nunes, pela sororidade, por ser uma mulher que fortalece outras mulheres, por me acolher sempre e me amar mesmo com toda distância. Roberta Goltara, obrigada minha amiga por sua torcida e compreensão durante esse percurso me dando todo apoio que precisei.

Obrigada minhas amigas do Crasetes (Camila, Elielma, Isabela, Larisse, Luana, Mariana e Ronaldo) pelo compromisso ético-político com o Serviço Social que tanto me inspira. Nossas lutas e reflexões diárias enquanto trabalhadoras do SUAS despertaram em mim o ânimo de estudar a política de assistência social.

Agradeço também às minhas amigas de toda uma vida do BFF (Ingrid, Juliana, Lessandra, Emanuely, Nayhara, Mariane e Taise), que acreditam nas minhas escolhas e me motivam a persegui-las.

Jeane Silva, minha profunda gratidão por nossa parceria. Obrigada por orientar essa dissertação, provocando criticamente meu olhar para 'além dos números'. Suas preciosas e precisas sugestões qualificaram o debate que este estudo traz. Sou grata por sua preocupação e cuidado comigo, não apenas na condição de mestrande, mas especialmente como pessoa, mulher e trabalhadora imersa nessa 'expedição' pelo orçamento público. Sua coragem e ousadia diante da vida me inspiraram a não sucumbir diante das adversidades.

Evilásio Salvador, obrigada por participar da banca de qualificação e contribuir com importantes elementos que ampliaram as discussões tecidas nesse estudo. Todas as suas sugestões foram necessárias e incorporadas. Sua produção teórica nos acompanhou ao longo de toda pesquisa, mas infelizmente o desencontro de agendas não permitiu que estivesse conosco na banca de defesa.

Ivanete Boschetti e Daniel Sampaio, obrigada por prontamente aceitarem o convite para a banca e me oportunizarem essa excepcional experiência pessoal e acadêmica.

Paula Lerbach. sou grata por toda sua paciência, leveza e disposição em contribuir com meus estudos sobre o financiamento estadual e, através de você, agradeço a todas/os trabalhadoras/res da SETADES que foram sempre diligentes com as demandas da pesquisa.

Antônio Amorim, conhecer você nesse processo fez toda diferença para a pesquisa de campo. Muito obrigada por não poupar esforços em colaborar com a extração de dados.

Obrigada Maria Silva pelas primorosas transcrições, Viviane Santana pelo apoio estatístico e Beatriz Teles pela revisão e formatação.

RESUMO

Esta dissertação analisou a gestão financeira da Política Estadual de Assistência Social do Espírito Santo, no período de 2004 a 2015, em busca de compreender e problematizar como se caracterizou a atuação da esfera estadual nesta política social. Para tanto, nosso caminho metodológico reuniu pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Realizamos entrevistas com sujeitos envolvidos diretamente na dinâmica orçamentária da assistência social, seja atuando nas áreas técnica e administrativa do órgão gestor ou no controle social. Este estudo, que se firma no materialismo histórico dialético, tece discussões acerca do papel do Estado no capitalismo tardio; da captura do fundo público pelas estratégias anticíclicas; da crise fiscal e seus rebatimentos no pacto federativo e no financiamento da seguridade social brasileira. Após enveredar pelo orçamento público estadual, apresentamos a magnitude, o montante e a direção do gasto social com assistência social no Espírito Santo. A análise revelou quais foram as escolhas do governo estadual ao longo de doze anos (2004 a 2015) e qual direcionamento foi dado ao fundo público neste contexto. A pesquisa indicou que a proteção socioassistencial dos capixabas não foi a prioridade do governo estadual, este indicativo tem como esteio o lugar residual que os gastos com a Política Estadual de Assistência Social tiveram no orçamento do estado. Além da alocação insuficiente de recursos, esta política social foi perpassada por cortes orçamentários; desvirtuamento dos recursos por meio de fundo paralelo ao FEAS e de ações orçamentárias que não possuem correspondência com o conteúdo, princípios e diretrizes do SUAS; e a não execução do orçamento da assistência em sua totalidade. A atuação do governo do estado na assistência social foi predominantemente por meio de programas de governo transitórios e seletivos, transferências de renda focalizadas e ênfase no cofinanciamento da proteção social básica, com dificuldade de expansão da proteção social especial. A ausência do plano estadual é uma lacuna essencial identificada no SUAS do Espírito Santo, o que refletiu diretamente na dispersão de recursos que deveriam ter sido aplicados nos serviços regularmente tipificados como socioassistenciais, mas foram destinados para outras áreas e ações distintas da assistência social.

Palavras-chave: Política social; Política de Assistência Social; Financiamento; Orçamento público; Gestão estadual.

ABSTRACT

This dissertation analyzed the financial management of the State Social Welfare Policy of the State of Espírito Santo, from 2004 to 2015, in order to understand and problematize how the state sphere of action in this social policy was characterized. To do so, our methodological path brought together bibliographic, documentary and field research. We conducted interviews with subjects directly involved in the budget dynamics of social assistance, whether acting in the technical and administrative areas of the managing body or in social control. This study, which is based on dialectical historical materialism, discusses the role of the State in late capitalism; the capture of the public fund by countercyclical strategies; of the fiscal crisis and its refutations in the federative pact and in the financing of Brazilian social security. After embarking on the State public budget, we present the magnitude, amount and direction of social spending with social assistance in Espírito Santo. The analysis revealed the state government's choices over twelve years (2004 to 2015) and what direction the public fund was given in this context. The research indicated that the socio-welfare protection of the capixabas was not the priority of the state government, this indicative has as its mainstay the residual place that the expenditures with the State Policy of Social Assistance had on the state budget. In addition to insufficient allocation of resources, this social policy was hampered by budget cuts; misappropriation of resources through a parallel fund to the FEAS and budget actions that do not correspond to the content, principles and guidelines of SUAS; and the non-implementation of the budget for assistance in its entirety. The state government's role in social assistance was predominantly through transitional and selective government programs, targeted income transfers, and emphasis on co-financing of basic social protection, with difficulty in expanding special social protection. The absence of the state plan is an essential gap identified in SUAS do Espírito Santo, which reflected directly in the dispersion of resources that should have been applied in services regularly classified as social assistance, but were destined to other areas and actions other than social assistance.

Keywords: Social Policy; Social Assistance Policy; Financing; Public budget; State management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total – 2006 a 2015	25
Tabela 2	Despesas estaduais com assistência social em relação ao PIB do estado (Espírito Santo, 2004-2015)	163
Tabela 3	Despesas estaduais com Assistência Social e com a Dívida Pública comparadas as despesas totais do orçamento geral do estado (Espírito Santo, 2004-2015)	164
Tabela 4	Funções que comparecem no orçamento estadual da assistência social (Espírito Santo, 2009 a 2015)	169
Tabela 5	Subfunções que aparecem no orçamento estadual da assistência social (Espírito Santo, 2009-2015)	170
Tabela 6	Funções da administração pública em valores pagos (Espírito Santo, 2004-2015)	177
Tabela 7	Execução Orçamentária em % (Espírito Santo, 2004-2015)	181
Tabela 8	Diferença entre despesas na Função 08 e as despesas nas Unidades Orçamentárias com código 47 (Espírito Santo, 2004-2015)	184
Tabela 9	Execução orçamentária e evolução do gasto da assistência social (Espírito Santo, 2004-2015)	189
Tabela 10	Programas de governo que obtiveram maior destaque no eixo Redução da Pobreza no PPA 2008-2011	203
Tabela 11	Demonstrativo do gasto com o Programa Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social no período de 2008 a 2011	204
Tabela 12	Modalidade de aplicação das despesas do orçamento da assistência social no período de 2004 a 2015	208
Tabela 13	Despesas com benefícios no orçamento da Política Estadual de Assistência Social no período de 2004 a 2015	215
Tabela 14	Despesas pagas por programa no período de 2004 a 2015	255
Tabela 15	Despesas pagas por ações no período de 2004 a 2015	257

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Administrações Públicas do Estado do Espírito Santo no período de 2003 a 2014 e vigência dos respectivos Planos Plurianuais (PPA)	30
Quadro 2	Normativas federais e estaduais referentes ao financiamento do SUAS publicadas no período de 2003 a 2014	31
Quadro 3	Teses e Dissertações sobre o financiamento estadual da assistência social disponíveis pela CAPES e BDTD	35
Quadro 4	Histórico de cumprimento das metas do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Espírito Santo (PAF/ES) no período de 1999 a 2015	110
Quadro 5	Quantidade de CRAS e CREAS por porte do município (Espírito Santo, 2018)	132
Quadro 6	Unidades orçamentárias que constituíram o Orçamento da Política Estadual de Assistência Social – PEAS no período de 2004 a 2015	160
Quadro 7	Nomenclaturas atribuídas ao órgão gestor da Política Estadual de Assistência Social no período de 2004 a 2015	162
Quadro 8	Diferentes nomenclaturas atribuídas à função e subfunções da Assistência Social	173
Quadro 9	Ações não vinculadas ao orçamento da assistência social mas que foram classificadas na F08 por outros órgãos estaduais (Espírito Santo, 2004-2015)	185
Quadro 10	Quantidade de profissionais necessários para composição da equipe de referência dos CRAS conforme o porte do município e a quantidade de famílias referenciadas	220

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Panorama de cumprimento da Meta 3 do PAF/ES referente as despesas com funcionalismo público no período de 1999 a 2015	112
Gráfico 2	Programas da Política Estadual de Assistência Social no PPA 2004-2007	199
Gráfico 3	Participação (em %) das despesas com o Programa Transcol Social no orçamento da assistência social no período de 2008 a 2011	206
Gráfico 4	Despesas com o programa 'Redução da Pobreza' que se vincularam a Política Estadual de Assistência Social no PPA 2012-2015	211
Gráfico 5	Ranking de ações com maior volume de gastos do orçamento da assistência social no período de 2004 a 2015	224

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADERES - Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAF - Comitê de Articulação Federativa
CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
CF/1988 – Constituição Federal de 1988
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS - Conselho Nacional de Serviços Sociais
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce
DRU - Desvinculação de Recursos da União
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIA - Fundo para a Infância e Adolescência
FMAS – Fundos Municipais de Assistência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FPE– Fundo de Participação dos Estados
FPM– Fundo de Participação dos Municípios
FSE - Fundo Social de Emergência
FUNCOP - Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
IASES - Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IESBEM - Instituto Espírito-santense do Bem-Estar do Menor
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
LBA – Lei Brasileira de Assistência
LDA – Lei de Diretrizes e Bases
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MOG – Ministério do Orçamento e Gestão
NOB – Norma Operacional Básica
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social

ONU – Organização das Nações Unidas
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento
PAF – Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal
PBF - Programa Bolsa Família
PEAS - Política Estadual de Assistência Social
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PED - Programa Estadual de Desestatização
PIB – Produto Interno Bruto
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNEP - Política Nacional de Educação Permanente
PPA - Plano Plurianual
PPA – Plano Plurianual de Aplicações
PPP - Parceria Público-Privada
PROES - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária
RMV - Renda Mensal Vitalícia
SECTI - Secretaria de Ciência Tecnologia Inovação e Educação Profissional
SECULT - Secretaria de Estado da Cultura
SEJUC - Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania
SEP – Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
SETADES – Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social
SETAS - Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social
SETOP - Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas
SGD - Sistema de Garantia dos Direitos
SINASE - Sistema de Atendimento Sócio Educativo
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUBAAD - Subsecretaria de Estado para Assuntos Administrativos
SUBADES – Subsecretaria de Estado de Assistência e Desigualdade Social
TCE - Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	17
INTRODUÇÃO	20
CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	39
SOBRE A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	45
1. CRISE DO CAPITAL E CONTRARREFORMA NO BRASIL: PARA ONDE VAI O FUNDO PÚBLICO?	51
1.1. CRISE ESTRUTURAL E SAÍDAS CONJUNTURAIS.....	51
1.2. TRILHAS TEÓRICAS EM BUSCA DO FUNDO PÚBLICO E DE SEU PAPEL NO CAPITALISMO TARDIO.....	61
1.3. AS CONSEQUÊNCIAS DA CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL: PARA ONDE VAI O FUNDO PÚBLICO?	67
2. O AJUSTE FISCAL EM ROTA DE COLISÃO COM O PACTO FEDERATIVO E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	81
2.1. FEDERALISMO E ACESSO A DIREITOS NO BRASIL: TENDÊNCIAS E CONTINUIDADES PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	82
2.2. CRISE FISCAL E GOVERNOS ESTADUAIS: REFÊNS OU COLABORADORES DO AJUSTE?.....	104
2.3. TENSÕES E DILEMAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	125
3. GESTÃO FINANCEIRA DO SUAS: O PAPEL DO GOVERNO ESTADUAL NO FINANCIAMENTO	147
3.1. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	147
3.2. A RELEVÂNCIA DO GASTO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO.....	160
3.3. O MONTANTE DO GASTO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO.....	168
3.4. A DIREÇÃO DO GASTO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO.....	196
3.5. O CONTROLE DEMOCRÁTICO SOBRE O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO.....	226
CONSIDERAÇÕES	231
REFERÊNCIAS.....	240
FONTES.....	248
APÊNDICES.....	255
ANEXO.....	269

APRESENTAÇÃO

*"Sou incapaz de aceitar o infinito, porém não aceito a finitude.
Quero essa aventura que é deixar o contexto da minha vida seguir sem fim"*
Simone de Beauvoir

Esta dissertação é o primeiro estudo do orçamento da Política Estadual de Assistência Social do Espírito Santo. Esta constatação revelou um desafio de proporções maiores do que inicialmente imaginávamos e indicou o tamanho da responsabilidade que tínhamos pela frente. Mas não imaginei o quanto esse processo de pesquisa exigiria de mim.

Meu interesse em discutir a assistência social não é aleatório ou imparcial. Pelo contrário, é fruto de inquietações, críticas e dúvidas sobre essa política social, acumuladas ao longo de minha trajetória como assistente social e aprofundadas por leituras, debates e descobertas no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGPS/UFES).

Cheguei ao PPGPS/UFES em 2016 empenhada em pesquisar o SUAS. A princípio, minha intenção era analisar a gestão municipal. Recorria-me a dúvida sobre qual aspecto da gestão poderia abordar, visto que se trata de um complexo e multifacetado assunto. Essa resposta, obviamente, eu não tinha, mas mantive o interesse em compreendê-la, questioná-la e desvendá-la, tanto como acadêmica, mas especialmente, na condição de trabalhadora do SUAS.

Aqui cabe um breve resgate de minha memória profissional, exercida até então¹ na Política de Assistência Social em âmbito municipal. Atuei, tanto em cidades da região metropolitana quanto do interior do Espírito Santo, vivenciando cotidianamente a operacionalização do SUAS no atendimento direto à população em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), bem como em cargos de gestão (Coordenação do CadÚnico em Cariacica e Gerência de Gestão do SUAS em Santa Maria de Jetibá).

Ao mesmo tempo em que trabalhar na assistência social me trazia desafios, também instigava intelectualmente a pesquisa e a sistematização do trabalho

¹Atualmente sou assistente social da Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo.

profissional, o que resultou em trabalhos^{2,3} anteriores e, mais tarde, no primeiro projeto⁴ apresentado na fase de seleção do PPGPS/UFES.

Escrever sobre a execução do SUAS em nível municipal revelou o quanto essa política social é tensionada por limitações orçamentárias. O fato é que a ausência ou insuficiência de recursos na assistência social quando não inviabiliza, precariza os serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

No entanto, como profissional da “ponta” pensar o financiamento dessa política se colocava em um horizonte longínquo, coisa do “pessoal do financeiro”. Meu contato com essa discussão até este momento limitou-se à calorosos debates em conferências municipais, estaduais e nacional que participei, ou então, em outros espaços de formação continuada, como cursos e palestras sobre assistência social.

Mas enveredar pela pesquisa do orçamento público, essa “caixa preta” que se apresenta na realidade objetiva codificada em cifras, números, cálculos e uma linguagem técnica que assusta a primeira vista, foi um desafio inimaginável. O sentimento que me acompanhou foi de estar pisando em um terreno pedregoso e estranho. E de fato, era desconhecido pra mim.

A formação em Serviço Social não fornece aprofundamento sobre o financiamento das políticas sociais, apesar de discuti-las. As capacitações que são ofertadas, tanto pela gestão pública, quanto por outras instituições e sujeitos, geralmente enfocam aspectos operacionais, da prática profissional cotidiana. Assim, se reproduz o distanciamento entre a área “meio” e a área “fim” da política de assistência social e, nós, trabalhadores que efetivamente atendemos a população usuária do SUAS, ficamos apartados da problematização do orçamento, esse potente instrumento de disputa do fundo público.

Desse modo, ao adentrar nesse universo (que não é paralelo à execução da assistência social) fui continuamente provocada por dúvidas, dificuldades de

²Cadastro Único: avanços e desafios da gestão municipal (FACINI; MARTINS; NUNES, 2012). Trabalho de conclusão da pós-graduação em Gestão da Política de Assistência Social, Faculdade de Afonso Cláudio - FAAC, 2012.

³O Sistema Único de Assistência Social - SUAS em Santa Maria de Jetibá: desafios em município de pequeno porte e com povos tradicionais (MARTINS, 2015). Trabalho de conclusão da pós-graduação em Gestão Pública, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES, 2015.

⁴Comunidades Pomeranas e o SUAS: desafios, estratégias e avanços em municípios de pequeno porte do Espírito Santo (MARTINS, 2015). Projeto para seleção do mestrado em Política Social pelo PPGPS/UFES.

entendimento de alguns conteúdos, constatações, sentimento de incapacidade frente ao tema, descobertas que recuperavam meu fôlego, além da oportunidade ímpar de dialogar com pessoas incríveis que discutem, trabalham e militam na política de assistência social.

O resultado dessa intensa e exaustiva jornada é apresentado nas páginas que se seguem, não como resposta única e definitiva a problemática que ousamos enfrentar, mas enquanto uma indicação do quanto ainda precisamos nos debruçar para desvelar o financiamento da política de assistência social. Que sigamos esse desafio!

INTRODUÇÃO

Este estudo discutiu o financiamento da Política Estadual de Assistência Social do Espírito Santo no período de 2004 a 2015. A assistência social é concebida organicamente como uma política de Seguridade Social não contributiva⁵, organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inscrita como direito social na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Estudar o financiamento da assistência social exige a compreensão do orçamento público brasileiro, uma difícil e complexa tarefa mediada por conceitos, procedimentos, hermenêuticas jurídicas, técnicas e representações que atravessam diferentes áreas de conhecimento, tais como a administração pública, as finanças públicas, o direito administrativo, a contabilidade pública e, especificamente relacionada ao objeto desta dissertação, a política social.

Do ponto de vista imediato e superficial, o orçamento se mostra como um resultado de cálculos matemáticos, de escolhas e metas, de valores monetários, de ações e as correspondentes despesas para realizá-las, além de ser uma exigência constitucional. Todavia, é imprescindível entendê-lo como “a materialização da ação planejada do Estado para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos” (SALVADOR, 2010a, p. 49) e, por esse motivo, o orçamento manifesta as prioridades do poder público.

Mas o que define esses valores? Por que as escolhas estatais tendem mais para uma área do que para outra? Quem define as metas? Por que e para que são definidas? E em benefício de quem elas são pactuadas? Em que se fundamentam as ações do Estado? E suas prioridades? Posto que essas e outras indagações não são reveladas aprioristicamente pela aparência com a qual se mostra o orçamento público, desvelá-las exige uma investigação sistemática e crítica.

A literatura que discute a operacionalização da Política de Assistência Social revela uma sobrecarga de atribuições e encargos imputada aos municípios, o que não corresponde aos aportes financeiros necessários para a efetivação do SUAS. Ao mesmo tempo, o governo federal centraliza a normatização técnica e estratégica da assistência social. Mas e o ente estadual, qual é exatamente o seu papel no

⁵ Art. 1º da Lei Orgânica da assistência social - LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

SUAS?

Em nossas vivências profissionais sentíamos, mesmo sob uma ótica puramente empírica, que a atuação estadual se dava de maneira pontual, esporádica, sem peso significativo para os desafios enfrentados pelos municípios. Diante disso, emergiram vários questionamentos. Ora, se a estruturação do SUAS é eminentemente federativa, por que há essa sobrecarga sobre o município? E por que, sendo o ente federado mais demandado, não dispõe de maior parcela de recursos do rateio orçamentário da assistência social?

Nossas leituras preliminares⁶, ainda na fase de construção do problema de pesquisa, indicaram-nos uma participação desigual dos entes federados no cofinanciamento do SUAS, em especial dos estados federados. Tal aspecto nos provocou a investigar se essa condição se aplica ao Espírito Santo e como esse estado tem desempenhado as suas competências na assistência social, particularmente naquilo que confere sustentação para executar uma política social: o seu financiamento.

O orçamento da assistência social no Brasil, a despeito de não possuir um percentual pré-determinado de vinculação orçamentária, tal como foi estabelecido para as áreas de saúde e educação, dispõe de uma robusta normatização que disciplina o seu financiamento público e impõem dispositivos e exigências legais que visam garantir a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Em que pesem os marcos regulatórios sobre financiamento do SUAS, entendemos que estes documentos não revelam a real lógica orçamentária que rege esta política social no capitalismo contemporâneo. Para alcançar as contradições que perpassam as decisões sobre os recursos públicos destinados à assistência social, recorreremos à produção marxista que discute a função estrutural insubstituível do fundo público no metabolismo do capital, notadamente, Francisco Oliveira (1988), Behring (2008, 2010 e 2012) e Salvador (2010a, 2010b, 2012, 2014).

⁶ Alguns estudos foram mencionados na seção 1.1., onde realizamos a problematização do objeto de estudo, tais como Salvador (2014a), Silva, J. A. F. (2016), Couto et. al., (2014) e Mesquita, Martins e Cruz (2012), outros estão listados no Quadro 3 da mesma seção.

O fundo público, entendido como uma categoria teórica⁷, compreende “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária [...]” (SALVADOR, 2010b, p. 607). Apreender a configuração do fundo público na sociabilidade burguesa é uma mediação vital para desvendar qual lugar tem sido facultado à Política de Assistência Social pelo governo do Espírito Santo. Mas como nos aproximamos desta categoria?

Enfrentamos a questão através do estudo do orçamento público estadual, visto que se constitui como a expressão mais visível do fundo público (SALVADOR, 2010b). Isso porque é através deste instrumento contábil, jurídico e, eminentemente, político, que a administração pública vai expor suas receitas e despesas para um determinado período, isto é, deverá indicar de onde originará o recurso público e para quais objetivos ou ações ele será destinado. O orçamento tem, portanto, a função de apresentar as decisões que o governo toma e, por esse motivo,

o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é 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 como o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (SALVADOR, 2010a, p. 172)

Diante da capilaridade do orçamento público nas decisões do Estado, Eduardo Fagnani propõe que as políticas sociais sejam avaliadas a partir do seu gasto e financiamento. Para o autor este tipo de investigação possibilita desvendar quais as relações existentes entre uma política social e a política econômica geral do governo (FAGNANI, 1998).

Na mesma perspectiva, vemos em Boschetti (2006) que o estudo da dimensão econômica de uma política social pressupõe relacioná-la “com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e

⁷Ao sistematizar um percurso analítico para estudo do orçamento público em uma perspectiva crítica, Salvador e Teixeira (2014) alertam que “[...] é importante não confundir a categoria fundo público com os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública [...]”. Para os autores, os fundos especiais são um instrumento jurídico do governo, que se distinguem da categoria teórica fundo público.

reprodução da vida da classe trabalhadora” (BOSCHETTI, 2006, p. 3).

Seguindo as trilhas apontadas pelos autores (SALVADOR, 2007; FAGNANI, 1998; BOSCHETTI, 2006), nosso intento, ao enveredar pela reflexão acerca do financiamento do SUAS, não é apenas descrever o que o ente estadual tem feito com os recursos do SUAS. Somado a isso, visa compreender as determinações mais gerais que balizam toda a dinâmica de aplicação, ou não, desse recurso. No intuito de decifrar tais questões, investigaremos o orçamento estadual da assistência social que, conforme apontam diversos estudos⁸, é residual.

Salvador (2014a) ao discutir o cofinanciamento federativo das políticas sociais brasileiras do início do século XXI (de 2002 a 2012) chama a atenção para o impacto das mudanças legislativas no ano 2000 para o federalismo no país. Com relação à assistência social, o autor observa que a União ainda centraliza o financiamento desta política social. Contudo, este custeio está concentrado no pagamento de benefícios – Programa Bolsa Família, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada –, os quais consomem 90% dos recursos do SUAS em nível federal.

Quanto à evolução do orçamento da Política de Assistência Social no período em análise, Salvador identifica que os estados reduziram sua participação (-49,93%), enquanto “a União (288,02%) e os municípios (85,45%) aumentaram o destino de recursos orçamentários para a assistência social” (SALVADOR, 2014a, p. 189).

O estudo de Jeane Silva (2016) também evidencia a baixa participação do governo estadual no cofinanciamento do SUAS por meio da análise do orçamento do município de Vitória, capital do Espírito Santo. A partir das Leis Orçamentárias Anuais de 2002 a 2012, a autora demonstra que a assistência social ficou em 9º lugar no *ranking* de despesas municipais, sendo majoritariamente custeada pela esfera municipal.

O município, no período de 2002 a 2012, gastou com a assistência social R\$ 137,9 milhões, representando 80,75% dos recursos alocados para essa política. Em seguida, temos o governo federal, que contribuiu com 12,89% dos recursos, porém para custeio, cujo gasto foi de R\$ 22 milhões. [...] O governo estadual repassou ao município, também para custeio, o valor de R\$ 3,4 milhões, que não ultrapassou os 2% do montante total do orçamento executado. [...]

⁸Ver nota de rodapé 5.

Os recursos para investimento repassados pelos governos federal e estadual, mais os de outros recursos totalizam apenas 2% dos gastos, significando um valor de R\$ 3,3 milhões apenas, no período 2002 a 2012. Há um rompimento com o pacto federativo como modelo de gestão preconizado pelo Suas, que fragiliza a descentralização político-administrativa (SILVA, J., 2016, p. 12).

Nesse sentido, as visíveis “disparidade e desigualdade no cofinanciamento” apuradas pelo estudo expõem uma quase ausência do governo estadual, o qual respondeu por irrisórios 2% de participação financeira no SUAS em um intervalo de 10 anos.

De acordo com dados de 2009 analisados por Mesquita, Martins e Cruz (2012, p. 43), a situação orçamentária da assistência social na cidade de Vitória não está distante da realidade dos demais municípios brasileiros. A partir do registro da execução físico/financeira no SUASweb⁹ realizada anualmente pelos gestores municipais da política de assistência social, as autoras identificaram o protagonismo municipal no financiamento dos serviços e programas, “ao passo que revela uma baixíssima participação dos governos estaduais no cofinanciamento dos mesmos” (2012, p. 43).

Naquele ano, do total de recursos disponíveis nos fundos municipais de assistência, 74% correspondiam a recursos próprios dos municípios; 22% dos recursos vieram das transferências do FNAS [Fundo Nacional de assistência social] e somente 4% tiveram origem nas transferências dos fundos estaduais de assistência social (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p. 43).

Esse descompasso do cofinanciamento entre os entes federados também foi averiguado por Couto et. al. (2014). Esse estudo empreendeu uma análise empírica do processo de implantação e implementação do SUAS em diferentes regiões geográficas do país. Foram pesquisados sete estados e suas respectivas capitais, além de outros 34 municípios, sendo que os resultados comprovaram como o financiamento da Política de Assistência Social tem sido um dos principais entraves para sua implementação nos municípios, destacando-se a baixa cooperação estadual.

No que se refere aos recursos financeiros diretamente alocados para custear programas, projetos e ações destinados à população, a

⁹O sistema SUASweb é uma ferramenta online criada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (SuasWeb. 2018).

realidade que acompanhamos tem evidenciado uma prevalência, em termos do montante dos recursos aplicados, do financiamento pelos governos municipais, seguida do nível federal e **em menor proporção do estadual**. Por outro lado, há indicações de que, na maioria dos casos, o governo estadual assume apenas custos relativos à capacitação de pessoal e ao desenvolvimento de ações de monitoramento e avaliação da PNAS, atividades estas nem sempre desenvolvidas sistematicamente. Ou seja, menos frequentemente os estados transferem recursos financeiros aos FMAS [Fundos Municipais de Assistência Social] para custear programas, projetos e serviços de assistência social nos municípios (COUTO et. al., 2014, p. 102, grifo nosso).

A vista dos percentuais apresentados nos intriga o débil envolvimento do ente estadual na assistência social. Nosso estranhamento a essa situação é ainda mais incitado ante os recentes dados publicados pela Receita Federal.

Em documento divulgado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e coordenado pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (BRASIL, 2016), foi apresentada a distribuição da carga tributária por ente federado de 2006 a 2015. Para melhor visualização, extraímos uma das tabelas produzidas no referido documento:

Tabela 1 - Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total – 2006 a 2015.

Ente Federativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Governo Federal	69,21%	70,00%	69,38%	68,81%	68,94%	69,99%	69,06%	68,92%	68,39%	68,26%
Governo Estadual	25,68%	24,85%	25,46%	25,71%	25,53%	24,47%	25,15%	25,27%	25,40%	25,37%
Governo Municipal	5,11%	5,16%	5,16%	5,48	5,53%	5,54	5,79%	5,81%	6,21%	6,37%
Receita Tributária Total	100%									

Fonte: reproduzido de BRASIL (2016, p. 5).

Notadamente, a arrecadação tributária é concentrada na União, mantendo percentual sempre acima de 68% do total. Na sequência comparecem os estados, com menor marca em 2011 (24,47%) e maior em 2009 (25,71%). Por último, temos os municípios, que obtiveram discreto aumento a partir de 2014 (6,21%), atingindo 6,37% em 2015.

Conforme já mencionado, o município tem um volume significativo de

atribuições, mas é a unidade da federação com menor participação tributária. Em contraposição, o estado detém o imposto¹⁰ de maior peso em termos de receita – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) –, entretanto, é o ente federado com menor atuação na Política de Assistência Social, segundo nos demonstraram Salvador (2014a), Jeane Silva (2016), Couto et. al., (2014) e Mesquita, Martins e Cruz (2012).

Antes de avançarmos em nossas indagações quanto à participação do governo estadual no SUAS, cabe retomar as competências deste ente, preconizadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993):

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22¹¹, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de assistência social; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 1993).

A lei em debate trata da regulamentação, no que tange à assistência social, na Constituição Federal de 1988, seja do inciso LXXIV do art 5º, ou dos artigos 203 e 204. Nota-se que os princípios já estão elencados na CF/1988, não podendo, o legislador, se afastar da normatização constitucional.

Analisando mais detidamente o art. 13 da LOAS/1993, cabe observar que no caput do artigo o vocábulo *competência* atribui poder/dever aos estados. Assim, não

¹⁰O estudo da carga tributária empreendido pela Secretaria da Receita Federal (BRASIL, 2016) revelou a variação percentual de cada imposto e o respectivo ente federativo. No ano de 2015, a maior arrecadação da União foi a Contribuição Previdência Social, representando 5,43% do PIB, nos estados foi o ICMS (6,72% do PIB) e nos municípios foi o ISS (0,98% do PIB).

¹¹Conforme estabelecido na LOAS/1993, no art. 22, os benefícios eventuais são “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.

há de se falar em atribuição subjetiva. Trata-se, portanto, de obrigação da qual os estados não podem se afastar, que atende aos princípios já delimitados pelo texto constitucional.

Sobre isto, assinalamos os artigos 203 e 204 da CF/1988:

Art. 203. A assistência social **será prestada** a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos [...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social **serão realizadas** com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes [...]. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

As expressões grifadas são afirmativas, ou seja, não tem caráter subjetivo. Assim, depreendemos que a competência estadual pode ser até encarada como complementar, mas nunca como subsidiária.

Nos incisos I, II e III do Art. 13 da LOAS/1993, é definida a obrigação estadual em destinar recursos aos municípios. Mesmo em face da expressão “a título de participação”, a competência estadual não se torna complementar, mas, a nosso ver, o legislador chama a atenção que a assistência social não é uma atribuição exclusiva de um nível de governo, pelo contrário, é necessário a participação de todos os entes federados neste custeio. Ou seja, os municípios não deveriam suportar sozinhos uma política social concebida e desenhada em uma perspectiva federativa. Além disso, os critérios desta participação estadual no financiamento da assistência social, que deve ser lida como obrigação legal, serão estabelecidos pelos Conselhos Estaduais, conforme preconizado no inciso I do artigo em tela.

No inciso IV, inobstante a primeira palavra ser “estimular”, a conjunção aditiva “e” separa o “estimular” do “apoiar”. Assim, embora “estimular” seja subjetivo e não obrigue a nada, “apoiar técnica e financeiramente” é uma obrigação, sem limites estabelecidos, mas uma obrigação. Já o inciso VI atribui caráter fiscalizador aos estados no que tange a Política de Assistência Social, além da obrigação de assessorar o seu desenvolvimento.

Outro marco legal do SUAS é a NOB/SUAS/2012 e há diversos incisos ao longo de seu texto que versam especificamente sobre as incumbências pecuniárias do governo estadual na assistência social. Neles são utilizados termos como “financiamento partilhado”, “participação no custeio”, “cofinanciar”, “cooperação

intergovernamental”, os quais enunciam a pactuação federativa como condição *sine qua non* desta política social.

Apesar de o SUAS ter a cooperação federativa como pilar de sustentação normativa, ele seguiu a lógica municipalista, conforme analisado por André Silva (2015). De acordo com as conclusões do estudo deste autor, a ênfase dada ao município no desenho institucional do SUAS reverbera na imprecisão legal das competências estaduais, facultando a esse nível intermediário uma “função residual e/ou de complementaridade técnica e financeira aos municípios” (SILVA, A.L.N., 2015, p. 1173).

Os resultados alcançados por André Silva (2015) decorrem de análise comparativa da capacidade institucional dos 26 estados da federação e do Distrito Federal na assistência social utilizando indicadores financeiros, administrativos e políticos. Destes indicadores, destacamos intencionalmente o financeiro, aspecto que foi abordado pelo autor por meio da avaliação do nível de investimento dos orçamentos estaduais com a assistência social. Nesta perspectiva, foram utilizadas as despesas liquidadas com esta política social no ano de 2011, concluindo que apenas 15 estados gastaram acima da média nacional.

Outro fator computado nesta dimensão foi a despesa estadual da assistência social por família de baixa renda, o que revelou alta heterogeneidade entre os governos estaduais na priorização dos gastos com a proteção social da população que mais demanda os serviços do SUAS. Para o autor, o distinto desempenho financeiro dos estados federados na Política de Assistência Social indica uma autonomia deste ente para deliberar quais áreas/políticas serão priorizadas na aplicação do recurso público, o que talvez seja resultado “da falta de previsão normativa na vinculação de gastos na assistência social” (SILVA, A.L.N., 2015, p. 1182).

Ainda analisando a participação fiscal dos governos estaduais na assistência social, André Silva (2015) averiguou a situação do cofinanciamento estadual no ano de 2011. O resultado foi que 15 estados cumpriram e 12 descumpriram a sua atribuição institucional estabelecida no art. 13 da LOAS, que trata sobre o repasse de recursos financeiros aos municípios.

Verificamos a flexibilidade dos estados em realizar ou não o cofinanciamento.

Isso exaure as relações federativas, acirrando as assimetrias entre os níveis de governo. Em que pese a CF/1988 conceber a horizontalidade entre União, estados e municípios, a realidade objetiva revela diferenças entre os membros da federação no poder gerencial, tributário, político e decisório sobre o orçamento público. Assim, há uma tensão permanente do fundo público pelos entes federados em detrimento do federalismo cooperativo.

A pesquisa de André Silva (2015), porém, não indica se houve sanções imputadas ao estado que descumpriu a LOAS/1993, até por não existir dispositivo legal que vincule determinado percentual do orçamento público à assistência social.

Para o autor os resultados obtidos na análise da capacidade institucional de cada estado na assistência social, através das dimensões financeira, institucional e política, demonstraram que

é possível haver formas diferentes de atuação dos estados mesmo no interior de um sistema nacional. Tal heterogeneidade é possível devido à discricionariedade conferida pelo desenho institucional do SUAS ao ente estadual. Assim sendo, as diferentes performances do nível intermediário de governo devem ser explicadas pelas escolhas ou estratégias de ação da liderança política estadual (SILVA, A. L. N., 2015, p. 1189).

Posto isto, questionamos se a baixa participação dos estados no financiamento da Política de Assistência Social está estritamente relacionada a um possível sentido difuso do texto legal. O que realmente está por trás de uma atuação facultativa do governo estadual nesta área? Será que existem outras determinações estruturais ligadas à formação social do Estado-nação brasileiro que conformam esta posição do ente estadual?

Entendemos que para compreender o cerne desta questão não basta olhar para os marcos legais de uma política social e achar que eles por si só nos darão respostas. Tampouco, a interpretação do financiamento de uma política social, sob uma perspectiva da totalidade social, não se realizará apenas olhando para os números 'frios' contidos no orçamento público. Por esse motivo, defendemos que a Política de Assistência Social não pode ser lida e compreendida de maneira desassociada do contexto histórico, social e político no qual está inserida.

Os aspectos que perpassam a gestão administrativa do SUAS podem nos fornecer pistas para apreender as correlações de forças sociais e interesses

distintos que disputam o fundo público e reverberam no desfinanciamento desta política social. Para examinar essa inter-relação entre gestão e financiamento, demarcamos o período de 2004 a 2015, que corresponde à vigência dos Planos Plurianuais (PPAs) das três últimas administrações públicas do Estado do Espírito Santo, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Administrações Públicas do Estado do Espírito Santo no período de 2003 a 2014 e vigência dos respectivos Planos Plurianuais (PPA).

Governador	Filiação partidária	Período de mandato	Quadriênio de vigência do PPA
Paulo César Hartung Gomes	PSB	2003 a 2006	2004 a 2007
Paulo César Hartung Gomes	PMDB	2007 a 2010	2008 a 2011
Renato Casagrande	PSB	2011 a 2014	2012 a 2015

Fonte: MORAES (2016).

Elaborado pela autora.

A escolha desse lapso temporal ampara-se em alguns aspectos que consideramos relevantes. O primeiro aspecto é que, para compreender o orçamento público de uma política social, entendemos ser necessário estudar todo o ciclo orçamentário¹², isto é, do início ao fim. Por este motivo, seria impraticável definir como lapso temporal deste estudo a atual gestão estadual (mandato de 2015 a 2018), pois as etapas do respectivo orçamento serão concluídas somente em 2019, data que inviabilizaria a pesquisa por ultrapassar o prazo de término do mestrado acadêmico, concluído em outubro de 2018. Assim, nossa análise foi dos três últimos ciclos orçamentários estaduais concluídos.

O segundo aspecto refere-se à relevância de examinar três ciclos orçamentários e não apenas um. Defendemos a importância de contrastar a execução orçamentária dos PPAs de 2004, 2008 e 2012, o que possibilitará conhecer

a evolução do gasto com a política social ao longo dos anos, bem como a variação do comportamento deste gasto no período analisado, de modo a identificar características gerais do gasto da

¹²O ciclo orçamentário brasileiro corresponde a uma “sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário. A maioria dos autores adota como fases do ciclo orçamentário as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, se inicia o ciclo seguinte. Corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final”. (SENADO FEDERAL, 2018).

política social em diferentes contextos históricos (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014, p. 19).

Esse tipo de análise seria insuficiente se analisássemos apenas um ciclo orçamentário, correspondente a um mandato do governo estadual, pois importa conhecer a configuração do orçamento destinado ao SUAS em diferentes conjunturas políticas, sendo necessário cotejar diferentes PPAs e seus desdobramentos.

Acrescenta-se ainda como terceiro aspecto o fato de que houve um maior adensamento da normatização sobre o financiamento da assistência social ao longo dos 12 anos investigados, conforme indicado no Quadro 2, o que reforçou o desenho federativo do SUAS e, conseqüentemente, implicou o ente estadual no cofinanciamento da assistência social.

Quadro 2 - Normativas federais e estaduais referentes ao financiamento do SUAS publicadas no período de 2003 a 2014.

(Continua)

Ano	Esfera	Marco	Documento de Referência
2003	Nacional	IV Conferência Nacional de Assistência Social	Resolução CNAS nº 30, de 01 de março de 2004, dispõe sobre a divulgação e publicação das deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social.
2004	Nacional	Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, aprova a PNAS.
2005	Nacional	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.	Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, aprova a NOB/SUAS.
2005	Nacional	V Conferência Nacional de Assistência Social	Resolução CNAS nº 40, de 16 de fevereiro de 2006, publica as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social que teve com tema “SUAS-Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. Destaca-se o estabelecimento do decálogo de direitos socioassistenciais.
2010	Estadual	Lei que institui o repasse fundo a fundo em âmbito estadual	Lei estadual nº 9.451/2010, altera a Lei nº 5.162/1995, que disciplina o Fundo Estadual de Assistência Social.
2011	Nacional	Lei SUAS	Lei Federal nº 12.435 de 07 de julho de 2011, altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social.
2012	Nacional	Regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Quadro 2 - Normativas federais e estaduais referentes ao financiamento do SUAS publicadas no período de 2003 a 2014.

(continuação)

Ano	Esfera	Marco	Documento de Referência
2012	Nacional	Regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.
2012	Nacional	Atualização da NOB/SUAS	Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS
2012	Nacional	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS	Portaria nº 07, de 30 de janeiro de 2012, dispõe sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS
2012	Estadual	Lei do SUAS do Espírito Santo	Lei estadual nº 9.966, de 19 de dezembro de 2012, dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Espírito Santo – SUAS-ES.

Fonte: CNAS (2004; 2004; 2005; 2006); BRASIL (2011); ESPÍRITO SANTO (2010; 2012).
Elaborado pela autora.

A despeito das várias regulamentações sobre o financiamento do SUAS que vêm sendo instituídas ao longo dos anos, o emaranhado de tendências, conexões e contradições que permeiam a assistência social brasileira não se equacionam pela mera existência de normativas.

Não estamos aqui negando os avanços desta política social, que são reconhecidamente fruto de muita luta, debate e persistência da população atendida, dos movimentos sociais, das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS, bem como da comunidade acadêmica que se dedica à pesquisa e sistematização nesta área. Porém, por se constituir entrelaçada à ordem social capitalista, os desafios estruturais da Política de Assistência Social reiteram-se ao longo do tempo histórico, especialmente no que se refere ao seu financiamento, impondo limites à materialização do direito social.

Pudemos constatar isso diariamente em nossa vivência profissional, quando, por exemplo, a população buscava o CRAS com necessidades profundas, que extrapolavam a proteção socioassistencial afiançada pelo SUAS. Mas mesmo aquelas demandas nomeadamente de competência da assistência social esbarravam nas restrições orçamentárias do serviço ou do órgão gestor que obstavam o seu atendimento.

Para Jeane Silva (2014) não é o atendimento das reais necessidades da

população o que define os recursos que serão necessários. São os recursos disponíveis que de fato ditam o que poderá ser atendido ou realizado. Dito de outra maneira, são as condições materiais e objetivas impostas pelo orçamento da assistência social que presidem a operacionalização dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.

É por conta dessa perversa inversão entre orçamento e necessidades sociais que se valida a importância de desvelar quais determinações político-históricas estão por trás dos recursos que são disponibilizados ou usurpados das políticas sociais.

Ao reconhecer isto reforçamos nosso interesse em estudar o orçamento público, não como uma mera “peça de escrituração contábil”, mas um instrumento de caráter eminentemente político, determinado historicamente, que reflete a “correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade” (OLIVEIRA, 1998). Decifrá-lo, significa superar a frieza dos números que formam uma espessa neblina em torno dos diferentes interesses, pactos, ideologias e escolhas que estão em disputa no seu interior.

Assim como Oliveira (1998), entendemos que há uma indiferença generalizada e, de certo modo, uma banalização do processo orçamentário, como se o seu conteúdo não afetasse a vida cotidiana. Pelo contrário, a linguagem codificada, complexa e altamente técnica contida no orçamento público, o torna inacessível e produz um distanciamento das pessoas, obstando o controle social sobre as decisões estatais.

Para fazer o movimento oposto, isto é, de aproximação para interpretar criticamente o orçamento da assistência social, realizamos buscas por outros estudos científicos que também haviam investigado o financiamento dessa política social no contexto brasileiro, focando naqueles trabalhos dedicados a problematizar o ente estadual. Barros (2009) pontua que revisitar outras produções acadêmicas é um exercício de suma importância para contestar, confirmar ou ampliar os resultados já obtidos até então, o que contribui para evoluir a reflexão acumulada sobre a temática, dando continuidade à construção do conhecimento.

Desse modo, ainda na fase exploratória da pesquisa fizemos buscas no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de

Nível Superior (Capes), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), no Portal de Periódicos da Capes, bem como nas plataformas Scielo e Google Acadêmico. Foram utilizadas as palavras-chave “assistência social” e “financiamento”, além de recorrermos aos mecanismos de filtro¹³, obtendo ao final 148 registros.

Em seguida, utilizamos dois critérios de exclusão simples, a saber: a) leitura dos títulos: identificação do nível federativo (federal, estadual ou municipal) em análise no trabalho; b) leitura do resumo: somente daqueles trabalhos que não indicavam explicitamente em seu título a qual nível federativo estava relacionado.

Cabe sublinhar que o Banco de Teses e Dissertações da Capes, apesar de conter uma listagem mais completa dos trabalhos defendidos nos programas de pós-graduação do país, somente dispõe do detalhamento (resumo e trabalho na íntegra) referente ao período de 2013 a 2016. Para acessar o resumo das produções anteriores à 2013 fomos à Biblioteca Digital BDTD. Contudo, ainda assim, não foi possível localizar o resumo de alguns trabalhos.

Após esse processo de exclusão simples por meio da leitura do título e resumo, inferiu-se a partir dos 148 trabalhos localizados que: 35 debatem o cenário federal; 68 analisam questões de um ou mais municípios; 22 não indicavam no título o nível federativo, mas também não encontramos o resumo do trabalho para entender o assunto de que tratava; 03 versam sobre o Distrito Federal; e 20 estudos situam-se no âmbito estadual.

Considerando nosso objeto, separamos os 20 estudos em nível estadual e descartamos os 128 restantes. Por meio de leitura, filtramos esses 20 trabalhos que versavam sobre o financiamento estadual, resultando em: 06 trabalhos que se relacionavam a outras áreas (saúde, previdência, educação e habitação); 01 estudo centrado em um programa estadual e não na Política de Assistência Social; 04 que não foram localizados os resumos; e por fim, chegamos a 08 estudos, catalogados no Quadro 3:

¹³ O uso de palavras ou frases entre o sinal de aspas é habitualmente utilizado para refinar pesquisas online. Recorremos também ao uso do operador de obrigatoriedade "+" (sinal de soma) junto ao descritor entre aspas ("assistência social"), refinando ainda mais o critério de busca.

Quadro 3 – Teses e Dissertações sobre o financiamento estadual da assistência social disponíveis pela CAPES e BDTD.

Título	Palavras-Chave	Autor	Ano
O financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Paraná	Direito; Descentralização; Política Pública; Orçamento; Financiamento	TAVARES, Gisele de Cássia	2004
A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará: Caminhos e descaminhos	Assistência social; Pacto Federativo; Descentralização; Participação Social	SILVEIRA, Irma Martins Moroni Da	2007
Nacionalização da Política de Assistência Social e governos Estaduais no Brasil: O Caso do Estado de São Paulo	SUAS; Ente Federado; Descentralização; Político Administrativo; Gestão Estadual; Gestão da Assistência Social; Governo do Estado de São Paulo	GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles	2008
Rupturas e continuidades da assistência social: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão	Conservadorismo; Clientelismo; Estado; Questão Social; Direitos Sociais; Política Social; assistência social; Sociedade Civil; Controle Social	SILVA, Lilia Penha Viana	2012
A Política de Assistência Social e as determinações sócio-históricas no processo de construção e Implementação do Suas em Mato Grosso	Política social; Política de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Estado de Mato Grosso	VITÓRIO, Leicy Lucas de Miranda	2013
Federalismo e política pública: a racionalidade da ação estatal no financiamento orçamentário da assistência social no Paraná (2002-2011)	Federalismo; Financiamento; Racionalidade; assistência social; Paraná	SOUZA, Leonildo Pereira de	2013
O financiamento da assistência social no governo do estado de São Paulo: período de 2004 a 2012	Orçamento Público; Fundo Público; Política Pública; assistência social	SILVA, Adriano Borges Domingos da	2014
O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais: entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS	Emenda Parlamentar; Política Pública; Orçamento Público; Poder Legislativo; assistência social	CECILIO, Ana Maria	2014

Fonte: CAPES (2018a; 2018b); IBICT (2018); SCIELO (2018).
Elaborado pela autora.

Nos 08 estudos selecionados, apesar da discussão empreendida pelos autores perpassar a temática do financiamento da assistência social, verificamos uma maior ênfase de análise nos aspectos político-administrativos da gestão estadual, sendo que apenas 04 indicam ao leitor, através das palavras-chave, que tratariam do aspecto financeiro/orçamentário dessa política social. Todavia, a leitura desses 04 trabalhos revelou que somente Tavares (2004) e Adriano Silva (2014)

assumem como eixo central de debate a complexa interlocução entre o orçamento público estadual e o financiamento do SUAS.

Os resultados alcançados nestas oito pesquisas nos sinalizam relevantes características da atuação dos governos estaduais na Política de Assistência Social, tais como: a ausência de rede de serviços próprios do ente estadual, o que “impulsiona a prática compulsória da subsidiariedade” (GOMES, 2008, p. 290); as relações de poder entre o Executivo estadual e o Legislativo e seu reflexo na indicação das emendas parlamentares individuais (CECILIO, 2014); a persistência do primeiro-damismo à frente da gestão estadual (VITÓRIO, 2013).

Ademais, predomina entre os estudos destacados, a conclusão quanto ao distanciamento existente entre o que a administração estadual tem executado na prática e o que os marcos regulatórios do SUAS estabelecem enquanto competência desse ente subnacional. Quanto a isso, Tavares (2004), em sua análise sobre o financiamento da assistência social no Paraná nos anos de 1996 a 2002, conclui que “a instância estadual não assumiu, no período analisado, seu papel na efetiva operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social”.

Tal inferência é reiterada anos depois por Leonildo Souza (2013, p. 215) que, ao pesquisar sobre a institucionalização do SUAS no território paranaense no período de 2002 a 2011, constatou que nenhum dos entes federados cumpriu integralmente o estabelecido nas regras legais, entretanto a “União e municípios estiveram mais próximos disso, enquanto o estado distanciou-se”.

Resultado similar foi alçado na tese de Silveira (2007), que investigou a descentralização da assistência social no Ceará entre 1996 e 2006, constatando que o governo estadual “não consolidou o FEAS nesse período, na medida em que não assume o cofinanciamento da Política e deixa de repassar recursos mediados pelo Fundo” (2007, p. 307).

Outra produção originária da região nordeste é o estudo de Lilia Silva (2012) sobre o processo de constituição da política de assistencial social no Maranhão. A autora pontua a desresponsabilização da esfera estadual de suas atribuições e o desnível no cofinanciamento, “havendo o predomínio das esferas federal e municipal, encontrando-se a esfera estadual em nível insuficiente, tanto de cofinanciamento quanto no cumprimento de suas competências” (SILVA, L. P., 2012,

p. 245).

Ainda sobre a participação estadual no financiamento da Política de Assistência Social, os autores evidenciam sua quase ausência (VITÓRIO, 2013) ou identificam como “baixo diante das deliberações das Conferências de Assistência Social” (SILVA, A. B. D., 2014, p. 200).

Considerando o encadeamento de argumentos expostos até aqui elegemos como **objeto** da presente dissertação a gestão financeira da Política Estadual de Assistência Social. A partir deste recorte, nosso estudo teve como **objetivo geral** analisar a gestão financeira da Política Estadual de Assistência Social do Espírito Santo, no período de 2004 a 2015, visando problematizar como tem se caracterizado a atuação da esfera estadual nesta política social.

Para alcançar esse objetivo geral a pesquisa perseguiu os seguintes **objetivos específicos**:

- Examinar a totalidade do gasto com a função assistência social dentro do orçamento geral do Espírito Santo, captando o nível de relevância atribuído a esta política social e como tem se configurado o cofinanciamento pela esfera estadual;
- Analisar a execução financeira do orçamento estadual da assistência social, identificando os valores autorizados e os que foram efetivamente pagos, para compreender qual tem sido a pretensão de cumprimento do orçamento nesta área e identificar os limites e desafios que tem se interposto na efetivação do gasto público;
- Verificar quais programas e ações orçamentárias (atividade, projeto ou operações especiais) tem recebido maior aporte financeiro do orçamento Estadual da Assistência Social, com a finalidade de refletir sobre o direcionamento do fundo público.

Tal investigação esteve contemplada na Linha de Pesquisa 2 ‘políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais’ do PPGPS/UFES e visou contribuir com o debate sobre os ‘processos de formulação, gestão, financiamento e controle social de políticas sociais setoriais’.

Considerando que há uma insuficiência de trabalhos que investiguem a interlocução entre o orçamento público estadual e o financiamento do SUAS, sobretudo sob uma perspectiva teórica crítica, a **relevância científica** desta

investigação se coloca no avanço da reflexão e sistematização para disputa das políticas sociais e do fundo público brasileiro no contexto do capitalismo contemporâneo.

Este estudo ousou ir para além da clássica avaliação de políticas públicas, circunscrita à aferição diagnóstica de uma problemática ou a mensuração do desenho, implementação, resultados, impactos e custo-efetividade (JANNUZZI, 2014). Tampouco nosso interesse estava no julgamento de indicadores de performance ou no chamado *accountability*¹⁴.

A verdade é que nos afastamos intencionalmente das citadas técnicas avaliativas por compreender que o financiamento da Política de Assistência Social é um processo vivo, histórico e contraditório. Tal entendimento sustenta-se no que internalizamos dos postulados de Marx sobre a necessidade de inverter a dialética hegeliana “para descobrir o cerne racional dentro do invólucro místico” (1996, p. 20). Isso significa que o real não se traduz na sua aparência, visto que ela está mistificada. É necessário, portanto, refletir racionalmente sobre dada realidade, isto é, apreender “cada forma existente no fluxo do movimento” (1996, p. 21), movimento que é transitório e permeado por contradições (MARX, 1996).

Destarte, assumimos para os efeitos desta dissertação a perspectiva analítica de políticas sociais exposta por Boschetti, o que implicou na compreensão do nosso objeto de estudo – a gestão financeira da Política Estadual de Assistência Social – imerso “na totalidade e dinamicidade da realidade” (2009, p. 3). Portanto, a **relevância social** desta pesquisa se coloca na necessidade de decodificar criticamente o orçamento público estadual, transpassando o tecnicismo que blinda este assunto, trazendo-o para a pauta do dia. Desse modo, pretendemos suscitar a problematização das decisões políticas e econômicas que vêm sendo adotadas pela administração pública estadual e suas consequências para a proteção social da população capixaba.

Defendemos que nosso esforço em desvelar o orçamento estadual e, a partir dele, a gestão financeira da Política Estadual de Assistência Social, contribuirá

14 De acordo com o Portal do Tribunal de Contas da União – TCU, *accountability* “é o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas”, sendo um mecanismo que se constitui pela promoção da transparência e prestação de contas. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em 20 abr 2018.

significativamente com os espaços de debate e controle social, com os movimentos sociais, com a prática cotidiana das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS, bem como com a população espírito-santense, provocando-os a questionar de maneira crítica os discursos, propostas e ações dos gestores estaduais.

Outra contribuição ensejada relaciona-se ao Serviço Social brasileiro. Os/as assistentes sociais possuem no seu rol de competências a elaboração, execução e avaliação de políticas sociais (BRASIL, 1993). Soma-se a isso o fato da assistência social ser um importante campo de trabalho para esses profissionais (CNAS, 2012), motivos que tornam imperativo o aprofundamento crítico, teórico e técnico sobre o orçamento público, com vistas a um posicionamento firme em prol da concepção de seguridade social defendida pelo Serviço Social brasileiro e manifesto na Carta de Maceió¹⁵: um padrão de proteção social de qualidade, com cobertura universal para as situações de risco, vulnerabilidade ou danos dos cidadãos brasileiros.

[...] a seguridade social é um espaço de disputa de recursos – uma disputa política que expressa projetos societários, onde se movem os interesses das maiorias, mas estão presentes as marcas históricas da cultura política autoritária no Brasil, que se expressa pela pouca distinção entre público e privado, pelo clientelismo e pelo patrimonialismo. O resultado desse embate tem forte impacto sobre uma parcela enorme da população que conta com as políticas de seguridade para sua sobrevivência. É de vida que se trata sob os números, e cada “tesourada” ou manutenção de recursos interfere no cotidiano de milhares, milhões de pessoas. (CFESS, 2000)

Defender a seguridade social no Brasil significa ir na contramão do atual tempo histórico, em que o corte de gastos públicos subtrai direitos e corrói a proteção social da população. Assim, um financiamento digno para o SUAS, que garanta sua exequibilidade dentro dos padrões e diretrizes preconizados em sua política nacional é uma bandeira de luta da nossa categoria, exigindo estudos como este, que esquadrihem com a rigorosidade do materialismo crítico dialético o orçamento público da Política Estadual de Assistência Social.

CAMINHOS METODOLÓGICOS

Para pensar o orçamento público e, a partir dele, o financiamento da Política de Assistência Social, é imperativo compreender as determinações históricas da

¹⁵Documento produzido durante o XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, na cidade de Maceió (AL), entre os dias 3 e 6 de setembro de 2000.

ação do Estado, bem como decifrar a realidade em sua totalidade concreta. Essa empreitada exigiu um método científico capaz de superar criticamente a aparência dos processos sociais e, para nós, a **matriz teórica** que atende essa exigência é o materialismo histórico dialético, o qual coaduna com a concepção de mundo da pesquisadora.

No campo da análise e avaliação das intervenções do Estado e, dentre estas, as políticas sociais, já existe um vasto conteúdo disponível, tais como métodos, técnicas e teorias avaliativas. Contudo, apenas replicar procedimentos para aferir o desempenho do governo tem resultado em estudos tecnicistas e gerencialistas, que não trazem à tona o real papel do Estado na produção e reprodução das desigualdades sociais (BOSCHETTI, 2009).

Segundo Boschetti, no estudo de uma política social é impreterível que se compreenda criticamente o “significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia” (2009, p. 5), por este motivo, a autora sustenta que o método dialético é um mirante que nos permite olhar a realidade nesta perspectiva.

A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade. O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo (BOSCHETTI, 2009, p. 2).

A autora adverte que, ao analisar um fenômeno social, o pesquisador precisa afastar-se de leituras restritivas e unilaterais. Para tanto, a avaliação de uma política social deve considerar “sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade”, não reduzindo este fenômeno a um resultado único e restrito dos interesses do capital, tampouco como obra exclusiva das lutas sociais (BOSCHETTI, 2009, p. 1).

No intuito de contrapor esse tipo de abordagem restritiva que prolifera mesmo entre autores de inspiração marxiana, Boschetti recomenda categorias fundamentais para analisar a política social em uma perspectiva de totalidade, são elas: capitalismo, Estado e classes sociais. Acrescenta ainda que a compreensão do desenvolvimento das políticas sociais deve ser alinhada com o entendimento de sua

relação com a política econômica.

Trilhando esta recomendação, neste estudo empreendemos sistemáticos esforços para cotejar a realidade por nós investigada com a revisão bibliográfica dos principais temas que configuram o objeto de pesquisa, a saber: o papel do Estado no capitalismo tardio, fundo público, federalismo, crise fiscal, financiamento da seguridade social e política de assistência social brasileira.

Nesse sentido, uma importante compreensão para discutir o financiamento da política social na contemporaneidade refere-se às determinações que assentam o capitalismo tardio. Adotamos a concepção de Ernest Mandel, através do qual a palavra “tardio”, quando aplicada ao contexto brasileiro, não traz a conotação de um capitalismo retardatário ou atrasado, uma vez que

a categoria capitalismo tardio em Mandel refere-se à totalidade do mundo do capital numa época em que as tendências de desenvolvimento alcançaram a maturidade e suas contradições estão ainda mais latentes, promovendo, como nunca, efeitos regressivos (BEHRING, 2015, p. 23).

Do mesmo modo, problematizamos a função do Estado e do fundo público no capitalismo tardio. Conforme nos apresenta Mandel (1982), na fase tardia o Estado é um administrador das crises e problemas que impõe obstáculos à valorização do capital. Por meio de políticas governamentais anticíclicas, o Estado burguês garantirá as condições necessárias e favoráveis ao processo produtivo e, ao mesmo tempo, protegerá o domínio do capital de insurgências do proletariado.

O Estado burguês também assegura a democracia formal, concatenando o discurso de que todos tem igualdade de direitos na sociedade de livre mercado. Mas que tipo de igualdade será possível em um sistema substancialmente desigual? Sob este raciocínio, discutimos neste estudo o papel da política social na materialização dos direitos e a incompatibilidade da noção de justiça social no capitalismo.

Buscamos refletir com o leitor sobre as tendências ainda mais regressivas do capitalismo tardio para as políticas sociais brasileiras, especialmente a de assistência social, tencionada pelo trinômio neoliberal de privatização, focalização e descentralização (BEHRING, 2011). Esse tripé perverso corresponde ao “desfinanciamento da proteção social pelo Estado” (BEHRING, 2003, p. 64) e revela a acirrada disputa do fundo público.

Amparada nestes pressupostos, trouxemos no Capítulo 1 um breve resgate das determinações da crise estrutural do mundo capitalista contemporâneo e suas implicações nas economias periféricas, como é o caso do Brasil, com o objetivo de apreender o tensionamento sobre o orçamento público e as consequências desta tensão nas políticas sociais brasileiras. Adicionalmente, procuramos trazer apontamentos de como o fundo público no Brasil concorre para a sustentação das estratégias anticrise que aprofundam ainda mais as históricas e reiteradas desigualdades sociais e econômicas do país.

No Capítulo 2 dialogamos sobre as peculiaridades do federalismo, da administração pública e do acesso aos direitos no Brasil. Falamos das estratégias neoliberais frente à crise fiscal do Estado nos anos 1990, o papel dos governos estaduais no cenário de sistemáticas contrarreformas e o estatuto que a assistência social tem assumido no processo de restauração capitalista.

Para examinar o orçamento público estadual partimos da proposição metodológica de Fagnani (1998), que indica as fontes de financiamento, a magnitude e a direção do gasto como caminho para desvendar qual a prioridade que os gastos sociais tiveram para os governos do Espírito Santo ao longo dos doze anos (2004-2015) analisados, além de revelar a relação entre a Política Estadual de Assistência Social e a política econômica.

Nesta mesma perspectiva, adotamos a metodologia de análise crítica do orçamento público sistematizada por Salvador (2012b), que nos fornece profícuos parâmetros para compreender a gestão financeira da assistência social. O autor indica três dimensões para se analisar o financiamento de uma política social, a saber: a tributária (fonte dos recursos), a gestão financeira (as decisões sobre o uso dos recursos) e o financiamento indireto (recurso que o governo renuncia).

Optamos por investigar a **gestão financeira dos recursos**, que nos permitirá “analisar as decisões no campo político-administrativo da política, a descentralização, assim como o controle democrático do orçamento” (SALVADOR, 2012, p.15).

Compreendemos que o aspecto tributário e do financiamento direto são igualmente importantes no debate sobre financiamento, contudo diante das limitações de tempo, estes não serão contemplados, ficando como indicativos para

novos estudos. Nossa escolha também se justifica pelas reflexões suscitadas em nosso trabalho profissional, na condição de trabalhadora do SUAS, que nos possibilitou constatar os insidiosos processos de desfinanciamento da assistência social impetrados pelas decisões políticas.

Vemos que a prevalência da discricionariedade do gestor em detrimento da proteção social da população é ainda mais dilatada diante do caráter autorizativo do orçamento público brasileiro, “condição que não obriga o Executivo a gastar o que foi aprovado, a não ser no caso de despesas consideradas obrigatórias” (OLIVEIRA, Fabrício A., 2007, S/P). Com isso, o gestor fica licenciado para alterar a direção de prioridades do orçamento, sobrepondo algumas ações que são de maior interesse da gestão, enquanto subtrai outras que talvez sejam mais significativas para a população. Tendo em vista esse caráter autorizativo do orçamento público, Salvador e Teixeira (2014) indicam que se adote como referência a despesa paga e também alertam sobre a necessidade de atualizar os valores das despesas por um deflator.

Assim, para melhor identificar os valores efetivamente pagos com a assistência social utilizaremos a Classificação Funcional da Despesa, de acordo com os conceitos atualizados na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG). E para que as despesas sejam deflacionadas, usaremos o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Conforme a atual classificação funcional brasileira, a discriminação das despesas orçamentárias é feita através de funções (maior nível de agregação de uma área) e subfunções (partição da função), podendo estas últimas serem combinadas com diferentes funções.

Assim, neste estudo trabalhamos com dados referentes à Função 08 (F08) que agrega os gastos da área ‘assistência social’ e também das quatro subfunções a ela diretamente vinculadas, a saber: 241 - Assistência ao Idoso; 242 - Assistência ao Portador de Deficiência; 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente; 244 - Assistência Comunitária. Conjuntamente às funções e subfunções típicas da assistência social, analisamos os gastos realizados pelas unidades orçamentárias que compõe o órgão gestor desta pasta de governo.

Seguindo a metodologia de análise crítica do orçamento, Salvador e Teixeira (2014) contestam análises superficiais e meramente econômico-corporativas do

financiamento e gasto das políticas sociais. E, de fato, todo nosso caminhar pelas inúmeras planilhas, cifras e documentos orçamentários nos permite validar o alerta dos autores: os dados não falam por si mesmos! Assim, para a interpretação sob um prisma ético-político eles recomendam

a apreensão crítica da origem, do destino e da socialização política do orçamento público, visto que tal leitura corrobora para o desvelamento de tendências da realidade social, especialmente no que diz respeito à condição dos direitos sociais e humanos na contemporaneidade (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014, p. 28).

Os autores indicam ainda três pertinentes aspectos para compreender as despesas públicas, são eles: o montante, a magnitude e a direção dos gastos sociais.

Desse modo, discutimos no Capítulo 3 a **magnitude** do gasto social, isto é, a “dimensão do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção do Estado” (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014, p. 20). Aqui se verificou qual a relevância da Política Estadual de Assistência Social na agenda do governo estadual, contrastando as despesas desta área com o Produto Interno Bruto (PIB) do Espírito Santo, com as despesas totais do governo e com o valor destinado ao pagamento dos serviços da dívida pública.

Também confrontamos o **montante** do gasto com a assistência social com as demais funções do orçamento geral. Analisamos os valores previstos e os que realmente foram executados para identificar a evolução e a variação do comportamento deste gasto no período de 2004 a 2015.

Outro aspecto essencial apresentado no Capítulo 3 foi a **direção** do gasto, o que deixou mais explícitas as escolhas e prioridades da gestão estadual e tornou visível para onde o orçamento do SUAS do Espírito Santo foi direcionado. Neste item, verificamos como foram distribuídos os recursos entre os distintos programas e ações estabelecidas no PPA, qual o teor dessas ações, se coadunam com a natureza, os princípios e as diretrizes dos serviços socioassistenciais tipificados, bem como se os recursos previstos destinaram-se ao público prioritário ao qual essa política pretende atender.

Conjuntamente, o Capítulo 3 traz uma contextualização histórica e organizacional da Política Estadual de Assistência Social, buscando situar o leitor

sobre nosso *locus* de pesquisa.

SOBRE A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para estudar o financiamento de uma política social brasileira é necessário acionar um conjunto de documentos que compõe o ciclo orçamentário, sobretudo as três peças legislativas instituídas na Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II, que trata das Finanças Públicas: o Plano Plurianual (PPA); a Lei De Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por esse motivo, recorreremos a pesquisa documental sob a ótica de Tim May (2004), perspectiva que considera o contexto político e social mais amplo, abordando o documento “de um modo engajado, não desligado. [O que] obriga o analista a considerar as diferenças entre as suas próprias estruturas de significados e aquelas encontradas no texto” (MAY, 2004, p. 213).

Outro aspecto relevante ao optar pela pesquisa documental é a escolha do corpo empírico, isto é, quais documentos serão utilizados na investigação proposta. Para tanto, consideraremos quatro características verificadas em May (2004, p. 219), quais sejam a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e o significado destas.

Sob este prisma, nosso corpo empírico foi definido por documentos atinentes às despesas públicas, tais como o PPA de 2004, de 2008 e o de 2012, assim como as LDOs, as LOAs referentes aos anos de 2004 a 2015. Outros documentos que nos auxiliaram sobremaneira a explorar os gastos públicos com a assistência social no orçamento estadual foram os Relatórios de Execução Física e Financeira que a gestão deve remeter ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), conforme determina a Lei Federal nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social.

Também foram importantes os Relatórios de Gestão Anual da Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES, órgão gestor do SUAS no Espírito Santo, uma vez que se trata de um documento obrigatório de declaração da utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, preconizados no Art. 30 da Lei nº

12.435/2011 e no Decreto nº 7.788/2012.

Para a coleta de dados, além dos dados extraídos diretamente do Portal da Transparência do Espírito Santo, contamos com apoio das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS atuantes na Subsecretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social (SUBADES/SETADES), que disponibilizaram acesso a relatórios de gestão, documentos institucionais, prestação de contas, além do diálogo aberto ao longo de toda a pesquisa de campo sobre diversos aspectos da Política Estadual de Assistência Social.

Do mesmo modo, tivemos o suporte da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) no fornecimento de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) e do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES).

Para garantir uma abordagem crítica do citado corpo empírico é crucial não perder de vista que são documentos institucionais, os quais foram pensados e produzidos por diferentes atores imersos em distintas circunstâncias. Isto posto, vale ponderar que os documentos não são “artefatos neutros que registram a realidade social com independência”, mas devem ser percebidos “como meios através dos quais se expressa o poder social” (MAY, 2004, p. 213-214).

Dado que há conteúdos e significados implícitos e explícitos nos documentos, o desafio de decifrar nosso corpo empírico exigiu, indubitavelmente, “reflexividade crítica” para ir além do texto imediato e do seu suposto significado manifesto, tendo em vista que “os documentos não existem isolados, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que seu conteúdo seja entendido” (MAY, 2004, p. 222).

Para desvelar os significados e intenções contidos nos dados apresentados em um documento, usamos a **análise de conteúdo**, que pode assumir uma forma quantitativa ou qualitativa. A primeira forma busca padrões de regularidades na frequência com que palavras ou frases se repetem no texto, já a segunda volta-se para o entendimento das significações e do contexto de produção textual (MAY, 2004).

Tendo em vista as especificidades do objeto de pesquisa, optamos por analisar e interpretar os dados coletados pelo viés quantitativo e qualitativo, posto que “na estrutura atual do orçamento público, as programações orçamentárias estão

organizadas em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras” (BRASIL, 2016). Além disso, os dados contidos nos relatórios de gestão e prestação de contas possuem conteúdos avaliativos, pareceres, os quais possuem caráter qualitativo.

A coleta de dados também foi realizada por meio de **entrevista individual semiestruturada**, técnica que, conforme May (2004), mesmo possuindo perguntas com um foco específico, possibilita maior liberdade para o entrevistador ir além do que foi dito, buscando “tanto o *esclarecimento* quanto a *elaboração* das respostas dadas” (p. 148, grifo do autor). As entrevistas assumem uma função complementar essencial para esta pesquisa, visto que os documentos não são artefatos neutros, como já assinalado em May (2004). Nesse sentido, ao combinar a pesquisa documental com a entrevista semiestruturada, almejamos captar a experiência viva por trás do orçamento público.

Gaskell (2004), ao trazer elementos teóricos e práticos sobre o emprego da entrevista qualitativa nas ciências sociais empíricas, afirma que ela viabiliza a compreensão das relações entre os atores e o contexto em que se encontram. O autor concebe a pesquisa qualitativa a partir das entrevistas de tipo semiestruturado ou em profundidade, nas quais há apenas um respondente, bem como por meio das entrevistas com um grupo de respondentes, também conhecida como grupos focais.

Conforme enunciado, neste estudo utilizamos a entrevista semiestruturada, posto que nosso objetivo maior foi explorar em profundidade as vivências dos sujeitos com o financiamento da Assistência Social no âmbito da gestão estadual. É exatamente neste ponto que Gaskell (2004) destaca uma das contribuições deste tipo de técnica, a qual pode fornecer elementos contextuais valiosos que auxiliem no desvelamento do objeto de pesquisa.

Sobre a seleção dos entrevistados na pesquisa qualitativa, Gaskell recomenda que o pesquisador lance mão de sua imaginação social científica para este feito, desviando das amostras probabilísticas típicas das investigações quantitativas, já que “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (GASKELL, 2010, p. 68).

Partindo desta recomendação, selecionamos sujeitos com atuação direta

(técnica, administrativa e controle social) na execução financeira dos recursos do SUAS, visando extrair de suas experiências os limites e desafios que tem se interposto na efetivação do gasto público, bem como as condições do controle democrático sobre a execução orçamentária e financeira da assistência social no Espírito Santo. Portanto, foram entrevistados 4 (quatro) servidores da SETADES e 2 (dois) conselheiros do CEAS, totalizando 6 (seis) sujeitos da pesquisa.

Utilizamos dois roteiros de entrevista semiestruturados distintos, sendo um com questões ligadas aos aspectos técnicos e administrativos da gestão financeira na SETADES, e o outro voltado ao controle social do financiamento pelo CEAS. Os roteiros foram elaborados a partir dos objetivos da pesquisa, das leituras¹⁶ preliminares que realizamos, bem como de todo percurso de reconhecimento do objeto de estudo¹⁷.

Estes roteiros não tiveram pretensão de engessar o diálogo com os sujeitos participantes, pelo contrário, eles forneceram “uma progressão lógica e plausível através dos temas em foco” (GASKELL, 2010, p. 67), possibilitando que a memória e o saber do entrevistado fossem acionados. Além disso, concordamos que a entrevista consiste em uma “forma privilegiada de interação social [que] está sujeita a mesma dinâmica das relações existentes na própria sociedade” (MINAYO, 2007, p. 65). Desse modo, no decorrer das entrevistas os sujeitos partiam das questões previamente estabelecidas e contribuíram com outros aspectos de suma relevância que outrora não havíamos conjecturado.

Todas as sessões foram registradas com a utilização de um gravador de voz e, posteriormente, o material foi transcrito, sistematizado, analisado e descartado. Para interpretar o material transcrito das entrevistas, também utilizamos a análise de conteúdo, considerada por Gaskell (2010), assim como por May (2004), como uma técnica híbrida, que faz mediação entre o viés quantitativo e qualitativo em busca de inferências e significados, manifestos ou não, no texto.

Este estudo seguiu as determinações e princípios éticos da Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2016). Desse

¹⁶Ver nota de rodapé 5.

¹⁷Durante o processo de produção do projeto de pesquisa, em meio as leituras e reflexões que fizemos, também foram realizadas conversas com atores que atuam (ou atuaram) na dinâmica orçamentária da Assistência Social, seja a nível municipal ou estadual, que contribuíram muito para reconhecer e problematizar nosso objeto de estudo.

modo, registramos o projeto da pesquisa na Plataforma Brasil, o qual foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Espírito Santo antes de sua efetiva realização.

Foi assegurado aos entrevistados as devidas explicações sobre a natureza da pesquisa, justificativa, objetivos, métodos, potenciais benefícios e riscos. Ao concordarem em participar, foi assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice III), em duas vias, ficando uma de posse do sujeito da pesquisa e outra da pesquisadora.

Além de fornecer todas as informações sobre a pesquisa aos entrevistados, zelamos durante todo o processo, desde o primeiro contato, agendamento da entrevista e encontro presencial, pelos demais direitos destes sujeitos, nos termos do Art. 9º da Resolução 510/2016, a saber: desistir a qualquer momento de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo; ter sua privacidade respeitada; ter garantida a confidencialidade das informações pessoais; decidir se sua identidade será divulgada e quais são, dentre as informações que forneceu, as que podem ser tratadas de forma pública; ser indenizado pelo dano decorrente da pesquisa, nos termos da Lei; e o ressarcimento das despesas diretamente decorrentes de sua participação na pesquisa (BRASIL, 2016).

No tocante aos potenciais **riscos** desta pesquisa aos participantes, inicialmente prevemos que a realização da entrevista poderia acarretar em estresse e cansaço devido a sua durabilidade ou até mesmo constrangimento e aborrecimento ao tratar do tema. Quanto a isto, tomamos os devidos cuidados para reduzir e amenizar esses danos, tais como: as entrevistas foram no dia, horário e local de melhor conveniência para o participante; a duração da entrevista respeitou a disponibilidade de tempo do participante; foi lido e entregue o roteiro de entrevista para que pudessem refletir sobre as perguntas, sendo facultado responder somente o que se sentissem à vontade. Queremos destacar que todos os entrevistados foram solícitos e demonstraram plena disposição em participar da pesquisa, dialogando e fornecendo informações imprescindíveis para a consecução dos objetivos deste estudo.

No que se refere aos **benefícios** deste estudo, destacadamente contribuirá para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social no Espírito Santo (SUAS-ES), cooperando com o trabalho que já vem sendo realizado pelas instâncias

de gestão e controle social desta política social. Nesse sentido, o conhecimento produzido, os dados sistematizados e as reflexões que foram suscitadas nesta pesquisa poderão servir aos trabalhadores, gestores e usuários da Assistência Social como um instrumento de avaliação e proposição crítica junto ao orçamento geral do estado.

Ainda sob a mesma perspectiva ética, cabe pontuar sobre o acesso aos documentos na pesquisa documental, sendo que sua disponibilização deve assegurar que sejam observadas as normas de confidencialidade e publicação dos mesmos (MAY, 2004). Quanto a isto, no Brasil há o art. 37 da CF/1988, que enuncia a publicidade enquanto princípio da administração pública, bem como na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a garantia de que o acesso à informação é um direito fundamental.

Com base nesse direito, considerando que os dados por nós analisados são públicos seria dispensável realizar trâmites para autorizar o acesso e o uso dos destes. Mesmo assim, antes de iniciar a pesquisa de campo apresentamos o projeto deste estudo ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), na plenária ordinária realizada no dia 12/12/2017, o qual foi aprovado para realização. Também protocolamos previamente o projeto de pesquisa junto à SETADES, obtendo anuência por escrito para sua execução.

Posteriormente, a versão final desta dissertação foi remetida a ambos os órgãos, tendo em vista o compromisso ético de socializar os resultados da pesquisa e fazer a devolutiva aos sujeitos direta e indiretamente envolvidos.

Também assumimos o compromisso de disponibilizar o trabalho na íntegra em bancos de teses e dissertações, bem como publicar o estudo em formato de artigo científico em periódico especializado, com os devidos créditos aos pesquisadores associados e ao pessoal técnico integrante do projeto.

1. CRISE DO CAPITAL E CONTRARREFORMA NO BRASIL: PARA ONDE VAI O FUNDO PÚBLICO?

Neste capítulo realizaremos um breve resgate das determinações da crise estrutural do mundo capitalista contemporâneo e suas implicações nas economias periféricas, como é o caso do Brasil, com o objetivo de apreender o tensionamento sobre o orçamento público e as consequências desta tensão nas políticas sociais brasileiras. Somado a isto, procuramos trazer apontamentos de como o fundo público no Brasil concorre para a sustentação das estratégias anticrise, que aprofundam ainda mais as históricas e reiteradas desigualdades sociais e econômicas do país.

Em nível internacional, partimos da compreensão sobre a dialética relação entre a crise do Capital e o socorro através do Estado no capitalismo tardio, através de aportes do campo marxista, como Ana Elizabete Mota (2005), Elaine Rossetti Behring (2008; 2010; 2011), David Harvey (2011; 2014), Ernest Mandel (1982) e Evilásio Salvador (2010a; 2010b; 2012).

Já em nível nacional, nos detivemos na apreensão de como o Brasil é incorporado à estratégia neoliberal anticrise da década de 1990 e os impactos dessa lógica capitalista no orçamento público.

1.1. CRISE ESTRUTURAL E SAÍDAS CONJUNTURAS¹⁸

Ao refletir sobre a crise no capitalismo, consideramos que ela é um fenômeno orgânico e vital ao metabolismo deste sistema. Verificamos isso na análise empreendida por Ernest Mandel em sua obra clássica “O Capitalismo Tardio” (1985), na qual o autor investiga a dinâmica das crises econômicas do sistema capitalista no pós-guerra.

Inicialmente, cabe assinalar que, na concepção mandeliana, o capitalismo tardio não é “uma nova época do desenvolvimento capitalista, mas constitui unicamente um desenvolvimento ulterior da época imperialista, de capitalismo monopolista” (MANDEL, 1985, p. 5), caracterizada pela crise estrutural do capital e

¹⁸ No Capítulo 2 trataremos dos impactos da crise do capital e dos ajustes fiscais no Brasil.

as consequentes transformações nos processos e relações de produção.

Através da crítica marxista, Mandel aponta que o desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista possui um caráter cíclico peculiar de “expansão e contração sucessivas da produção de mercadorias, e consequentemente da produção de mais-valia” (1985, p. 75). Nesse sentido, nos períodos de expansão há aumento na massa e taxa de lucro, que seguem de maneira acelerada e ascendente até atingir a superacumulação de capital. Em seguida, na fase de desaceleração ou contração do ritmo da acumulação de capital, ocorre queda na taxa de lucros: é o período de crise do capital e, na sequência, vem a depressão econômica.

No contexto de crises o capital buscará saídas e contra-tendências, sendo esses fundamentais para que todo o processo se revitalize. Um novo ciclo é iniciado e a incorporação de novas tecnologias é um sinal de recomeço, com técnicas e processos de produção renovados que garantam a redução dos custos, do tempo de rotação do capital e a elevação da taxa de mais valia (MANDEL, 1985).

O texto mandeliano indica que a sucessão de ciclos de expansão e contração do capital não é fruto do acaso, tampouco se manifesta de modo mecânico ou linear, mas é inerente à lógica interna do capitalismo e, portanto, resultado das suas próprias contradições. Mandel percebe ainda que o funcionamento cíclico da acumulação capitalista ocorre em intervalos mais longos, tratados como “ondas”, que combinam crescimento e estagnação econômica. De acordo com o autor, cada onda longa possui duas fases, sendo que a inicial é de prosperidade e superlucros para os capitalistas, na qual ocorre a revolução tecnológica dos meios de produção em termos qualitativos. Isto é, renova-se o capital constante através de inovações técnicas que reduzem o tempo de trabalho necessário, barateiam a produção de mercadorias e ampliam a extração de mais valia.

O acelerado desenvolvimento das forças produtivas da primeira fase atinge seu ponto máximo e desencadeia uma crise de superprodução de capitais. Temos a segunda fase da onda longa. Assim, com o passar do tempo, o capital constante vai se tornando obsoleto e ocioso, provocando baixa produtividade e queda nos lucros. Com o mercado em declínio, há retração nos investimentos, o que leva à depressão (MANDEL, 1985). Posto isto, partiremos dos elementos mandelianos sobre as crises e ondas longas no capitalismo tardio para refletir sobre a dinâmica de propulsão, preservação e recuperação do capital pelo Estado burguês.

Conforme demarcado por Mandel (1985), o período compreendido entre a década de 1940 até início dos anos 1970, tido como os 30 anos gloriosos do capitalismo, constitui uma onda longa com tonalidade expansionista. Nesta fase, o sistema capitalista retoma o fôlego através do rearmamento e da guerra, mecanismos que “tornaram possível novo impulso na acumulação de capital após a Grande Depressão, ao reintroduzirem grandes volumes de capital excedente na produção de mais-valia” (MANDEL, 1985, p. 125).

O autor verifica que a economia armamentista permanente tornou-se um forte disparador da inovação tecnológica nos países centrais do capitalismo naquela ocasião. O progresso tecnológico é decisivo para a redução do tempo de rotação do capital fixo, que, por sua vez, é uma das principais marcas do capitalismo tardio, conforme destacado por Mandel:

a força decisiva por detrás da redução do tempo de rotação do capital fixo é incontestavelmente o fato de que a fonte principal de superlucros reside agora nas ‘rendas tecnológicas’ ou no diferencial de produtividade entre firmas e ramos da indústria. *A busca sistemática e contínua de inovações tecnológicas e dos superlucros correspondentes* torna-se o padrão característico das empresas do capitalismo tardio, e especialmente das grandes empresas de capital aberto do capitalismo tardio (MANDEL, 1985, p. 157, grifos do autor).

A caça de superlucros tecnológicos é acompanhada por uma pressão para reduzir os custos do capital constante e amplificar a extração da mais valia relativa. Esse processo, determinado, nas últimas décadas, pela terceira revolução tecnológica, introduz significativas alterações nas condições e relações de trabalho, tais como: deslocamento do trabalho vivo pelo trabalho morto; ênfase nas funções de gerência, planejamento e supervisão; apropriação de mais valia na própria empresa e fora dela, em outros estabelecimentos; redução do tempo de produção e também de circulação; pesado investimento na área de pesquisa e desenvolvimento; capital fixo tem vida útil mais curta. Todas essas transformações acentuam as contradições do capitalismo (MANDEL, 1985).

As contribuições de Harvey (2014) também nos são úteis para a interpretação acerca do ciclo da acumulação capitalista no pós-guerra. O autor igualmente ressalta o papel da Segunda Guerra Mundial na reestruturação da classe capitalista. Ele evidencia a conjugação entre Estado e mercado que daí se seguiu: de um lado, firmando acordos internacionais para estabilizar as relações geopolíticas, e, de outro

lado, conciliando os interesses entre capital e trabalho. Desse modo, o capital se reorganizou internacionalmente por meio de mecanismos de controle monetário, firmados no acordo de Bretton Woods¹⁹, e também de controle institucional pela Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional de Compensações (Basileia), “sob a ampla proteção do poder militar norte-americano” (HARVEY, 2014, p. 20).

O autor acrescenta que o controle de classe no contexto dos *trinta gloriosos* fica a cargo de um Estado intervencionista, firmado na socialdemocracia e nas políticas de Bem-Estar Social em efervescência na Europa do pós-guerra, conhecidas como *Welfare State*. Desse ponto de vista, essa forma de Estado absorveu e acomodou as contradições de classe entre capital e trabalho, mediante aplicação das políticas keynesianas de estímulo ao emprego e gastos com bem-estar social, estabelecendo um compromisso de classe.

[...] o Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos [...]. Um ‘compromisso de classe’ entre o capital e o trabalho foi advogado geralmente como o principal garante da paz e da tranquilidade domésticas. Os Estados intervieram na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução, etc) (HARVEY, 2014, p. 20).

A época do Estado de Bem-Estar Social, durante a longa onda de expansão do capitalismo tardio, é vista por Mandel como uma conjuntura um pouco mais favorável aos trabalhadores, diferente das décadas de 1930 e 1940 em que a classe trabalhadora internacional sofreu grandes derrotas em virtude da guerra e do fascismo (MANDEL, 1985).

Em vista disso, a expansão produtiva do pós-guerra conduziu à redução do exército industrial de reserva, sobretudo em decorrência das políticas estatais de emprego e salários, o que deu condições para a classe operária “tirar algumas fatias

¹⁹O acordo de Bretton Woods foi um sistema de regras para a política econômica mundial definida na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas em 1944. Conforme nos mostra Mandel, “em Bretton Woods, as potências imperialistas que venceram a Segunda Guerra Mundial estabeleceram um sistema monetário internacional [...] Como a oferta de ouro crescia de forma lenta demais e era distribuída de forma desigual demais para resolver o problema da liquidez internacional, criou-se um sistema que elevava um papel-moeda específico a categoria de moeda mundial ao lado do ouro” (1985, p. 325). Desse modo, o dólar assume essa função, tanto pelas altas reservas de ouro dos Estados Unidos, que em 1945 detinham 75% de toda reserva mundial, mas também pela liderança de produtividade estadunidense (MANDEL, 1985).

da taxa de mais valia” (MANDEL, 1985, p. 321). Contudo, é fundamental perceber que a ilusória situação de equilíbrio entre capital e trabalho promovida pelo Estado de Bem-Estar Social escondia a real essência do Estado burguês no capitalismo tardio, que nas palavras de Mandel, é um “capitalista total ideal, servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista como um todo” (MANDEL, 1985, p. 336).

Nesta perspectiva, apesar do Estado burguês se mostrar como um juiz neutro acima das forças da sociedade ou um redistribuidor da riqueza socialmente produzida, ele sempre será, no capitalismo, um instrumento a serviço dos interesses do capital, administrando as crises, protegendo com seu aparato jurídico e repressivo a propriedade privada (MANDEL, 1985).

A real face do Estado burguês tornou-se visível nos desdobramentos do *Welfare State*. A história mostrou que, tão logo os gastos estatais com a reprodução da força de trabalho passaram a impactar na taxa de mais valia e a ameaçar os superlucros, o jogo precisou virar, pois “do ponto de vista da classe burguesa, o orçamento ideal é aquele que gera um aumento da taxa de mais-valia e da taxa de lucros” (MANDEL, 1985, p. 342).

Harvey (2014) aponta que a elevação dos gastos sociais de maneira desproporcional às receitas públicas foi considerada pela crítica conservadora como a causa das crises fiscais que se manifestaram nos países centrais ao longo da década de 1970. No entanto, para o autor, as políticas keynesianas é que deixaram de ser funcionais à acumulação capitalista, já que, ao invés de induzir o crescimento econômico, acabaram por direcionar uma parcela do orçamento público às classes trabalhadoras. Este tipo de gasto, do ponto de vista do capital, tornou o Estado pesado e oneroso.

Comprometida com a taxa de lucros, a onda longa dos anos dourados entrou em declínio e a luta do capital pela taxa de mais-valia se reacendeu, como colocado por Mandel:

A transição de uma ‘onda longa com tonalidade basicamente expansionista’ a uma ‘onda longa com tonalidade basicamente de estagnação’, por volta dos anos 1966/67, esteve assim intimamente relacionada a essa luta em torno da taxa de mais-valia. O capitalismo tardio não pode evitar um período de expansão econômica relativamente desacelerada, caso não consiga quebrar a resistência dos assalariados e, por esse meio, garantir um novo aumento em

largas proporções na taxa de mais-valia. No entanto, isso é inimaginável sem uma estagnação, e mesmo sem uma queda temporária nos salários reais. Assim, em meados da década de 60, uma nova fase de aguçada luta de classes se manifestou em todos os países imperialistas (MANDEL, 1985, p. 126)

Com o esgotamento da fase de expansão do capitalismo no plano mundial se reduzem também as manobras e reformas do Estado burguês concedidas à classe trabalhadora como forma de integração e contenção social. Só que as alterações promovidas em favor dos trabalhadores no período de prosperidade do capital colocam a luta de classes em outra condição, haja vista a organização da força combativa operária, que reagiu contra o desemprego e as perdas salariais. A fim de responder às insurgências populares, greves e investidas sindicais, a contraofensiva burguesa lançou mão da repressão estatal (MANDEL, 1985).

Outro aspecto destacado por Mandel na onda longa com tonalidade de estagnação é a mudança na política econômica burguesa, que anteriormente buscou anular os antagonismos sociais via políticas de emprego e salários, passando a “descarregar sobre os assalariados” os custos da produção e reprodução do capital.

Mota (2005), ao analisar o novo ciclo recessivo da década de 1970, concebe a crise como orgânica ao capital, não estando restrita à esfera econômica, mas que se manifesta de modo global ou societal, isto é, está “alicerçada no fato de as instituições e processos sociais [...] terem sofrido profundas mudanças, interferindo no processo de reprodução social” (MOTA, 2005, p. 89). A autora, tal como Mandel, compreende que a crise do capital expressa uma crise de superprodução de capital, uma vez que a saturação do padrão de acumulação e consumo keynesiano-fordista colocou em descompasso à produção e à circulação.

Diante disso, a tática de autosalvamento do capital se firmou em uma contundente reestruturação produtiva, alinhada ao endividamento dos países periféricos via expansão do crédito “para o financiamento da indústria de bens de capital e de obras de infraestrutura” (MOTA, 2005, p. 57).

A argumentação de Mota (2005) evidencia que o auxílio financeiro concedido às economias periféricas para fomentar a industrialização nacional nos anos 1970, não passou de um artifício dos países capitalistas desenvolvidos, que visavam

acelerar o movimento de internacionalização do capital monopolista e, com isso, reanimar as taxas de lucro.

De acordo com Harvey, desde o pós-guerra os Estados Unidos são proeminentes no papel de credor dos países em desenvolvimento, especialmente como forma de frear ameaças comunistas, “o que levou o país a firmar cada vez mais alianças com repressivas ditaduras militares e regimes autoritários” (HARVEY, 2014, p. 37).

Com isso, o domínio estadunidense se assenta tanto no âmbito econômico, quanto no político, sendo aprofundado no final dos anos 1970 diante da inadimplência dos países devedores, que ficam reféns das elevadas taxas de juros arbitradas pelos bancos europeus e dos EUA. Como alternativa, as instituições financeiras internacionais passaram a impor medidas de ajustes fundamentadas na doutrina neoliberal.

O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do ‘fundamentalismo’ do livre mercado’ e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim o ‘ajuste estrutural’ (HARVEY, 2014, p. 38).

Ao também refletir sobre a crise do capital no contexto mundial contemporâneo, Evilásio Salvador (2010) traz à tona dois elementos cruciais: a perda de centralidade do setor produtivo para a esfera financeira; e, no campo ideológico, o velho liberalismo se veste com uma “nova” roupagem, sendo rebatizado de neoliberalismo.

A partir dos anos 1980, aliado aos progressos na informática e nas telecomunicações, surgem novos mecanismos financeiros que tonificam o mercado especulativo, isto é, a securitização das dívidas e os derivativos. A dinâmica capitalista se reinventa por meio da financeirização, que é alimentada pela flexibilização das relações produtivas e pela liberalização dos mercados emergentes (SALVADOR, 2010b).

O mundo das finanças passa a ditar o ritmo, a forma e o conteúdo das relações econômicas, bem como estreita de modo extraordinário a apropriação privada da riqueza. A este respeito, Harvey (2014) destaca que os ganhos

especulativos propiciam imensas fortunas a um número reduzidíssimo de pessoas em pouco tempo. Este seletivo e privilegiado grupo (o autor cita Bill Gates; a família Walton, do Wal-Mart; e Carlos Slim) detém o controle de diversas áreas da economia, inculcando seus interesses de classe sobre os aparatos do Estado.

Com a financeirização ou, nas palavras de Harvey, financialização, instaurada nos anos 1980 e de caráter amplamente especulativo e predatório, o volume de operações puramente financeiras (créditos, títulos, ações) superam os negócios ligados à produção material de bens e serviços (HARVEY, 2014). O sistema financeiro é em si uma “bolha” de riscos e futuros, potencializado pela desregulação dos mercados e capitaneado pelas bolsas de valores, que, ao invés de criar riqueza e renda, faz na verdade uma ‘redistribuição’ às avessas sob o gerenciamento do Estado.

O Estado neoliberal também redistribui renda e riqueza por meio de revisões dos códigos tributários a fim de beneficiar antes os retornos sobre o investimento do que a renda e os salários, a promoção de elementos regressivos nos códigos tributários (como impostos sobre o consumo), a imposição de taxas de uso [...] e o oferecimento de uma vasta gama de subsídios e isenções fiscais a pessoas jurídicas (HARVEY, 2014, p. 177).

Dessa forma, a financialização e a redistribuição via Estado são componentes da *acumulação por espoliação*²⁰, que, para Harvey, implica na eliminação de direitos sociais. O autor defende a tese que esta forma atual de acumulação é o traço distintivo do novo imperialismo e se diferencia²¹ da expropriação originária,

²⁰Harvey trabalha o conceito de *acumulação por espoliação* em sua obra *O novo imperialismo* (2004).

²¹Virginia Fontes (2010) tece argumentos discordantes de alguns aspectos da tese de Harvey e aqui destacamos a dualização entre expropriação e espoliação por ele sustentada. Para a autora as expropriações constituem um “processo permanente, condição da constituição e expansão da base social capitalista” (FONTES, 2010, p. 45) e não devem ser localizadas historicamente na condição de acumulação primitiva. Segundo ela, Harvey identifica na história um período de normalização das relações capitalistas que abrandou a ostensiva rapinagem sobre o trabalho. Trata-se de uma exploração judicializada (coação não mais pela violência aberta, mas através do contrato de trabalho) que foi substituída na contemporaneidade pela acumulação por espoliação, uma volta às formas predatórias primitivas, reatualizando o “pecado original” do roubo, da fraude. Diferente da tese de Harvey, Fontes não percebe essa dicotomia entre capitalismo normalizado e capitalismo predatório, pelo contrário, a normatização da relação capital-trabalho não aliviou a exploração. Ocorre que cada vez mais são criados mecanismos truculentos e selvagens para a ampla disponibilização da força de trabalho, só que agora “sem a utilização de coerção direta pelo capital que as explora” (FONTES, 2010, p. 65). Desse modo, a tese de Fontes é de que “as expropriações são a contraface necessária da concentração exacerbada de capitais [...]. Não se trata de um processo de retorno a modalidades anteriores, primitivas, mas de um *desenvolvimento do capital* que é, ao mesmo tempo, o aprofundamento da tragédia social. Essa é a marca original do capital, seu desenvolvimento [...] somente pode ocorrer impondo processos dolorosos de retrocesso social” (FONTES, 2010, p. 93).

tradicional ou primitiva, apesar de estarem organicamente ligadas. A espoliação (ou despossessão) representa uma saída diante das crises de sobreacumulação, isto é, de excedentes de capital que ficam ociosos, sem ter escoamento e, portanto, não realizando o lucro.

O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. [...] Esses ativos desvalorizados [capital e força de trabalho] podem ser vendidos a preço de banana e reciclados com lucro no circuito de circulação do capital pelo capital sobreacumulado (HARVEY, 2004, p. 124).

A desvalorização de ativos, para Harvey, é a alternativa contemporânea para que o motor da acumulação não pare, sendo orquestrada pelo Estado e pelas instituições financeiras internacionais, especialmente por meio de programas de austeridade, conformando-se como a feição predatória do capitalismo no contexto das finanças.

Salvador (2010b) chama a atenção para o fato de que a liberalização financeira desperta os ciclos econômicos. Desde os anos 1980 a economia mundial passa a conviver com um risco sistêmico devido à natureza especulativa dos mercados financeiros. Essa nova fase no padrão de acumulação, além de abstrata e prospectiva, é volátil e avança na crescente autonomização do capital e seu descolamento da esfera produtiva.

O risco das finanças globalizadas pode ser atestado no efeito dominó das crises, como ocorreu nos Estados Unidos na década de 1980 e, posteriormente, em que as repetidas crises bancárias se alastraram sobre outras economias desenvolvidas. Com os bancos quebrados, a figura do Estado entra em cena nos países desenvolvidos, assumindo o protagonismo no socorro da economia através do fundo público. A abertura financeira é outra aliada no salvamento das grandes nações capitalistas, uma vez que precisavam de novos clientes para compensar suas perdas na crise imobiliária de 1990 (SALVADOR, 2010a).

Nesta perspectiva, nos anos 1990, os países em desenvolvimento são tragados pelo enredo neoliberal, submetendo-se à cartilha de ajustes estruturais do

Consenso de Washington, elaborada pelas grandes potências que se debatiam com as sequelas da crise de 1990 (SALVADOR, 2010b), as quais buscavam através do FMI,

persuadir os governos dos países em desenvolvimento e dos países desorientados pelo desabamento do comunismo a se engajar rapidamente na liberalização financeira para um ajuste estrutural rumo à economia de mercado. Os países que aderiram aos novos rumos da globalização financeira ficaram conhecidos como “mercados emergentes”. Sendo alvo para os grandes intermediários financeiros internacionais de uma convenção financeira otimista, atraíram uma avalanche de capitais especulativos com regras tributárias favorecidas (SALVADOR, 2010b, p. 612).

De acordo com Harvey, o FMI é empossado pelos Estados neoliberais centrais de “plena autoridade para negociar o alívio da dívida, o que significou na verdade proteger da ameaça de falência as principais instituições financeiras internacionais” (2014, p. 83). Assim, a imposição de ajustes estruturais às economias periféricas por meio do FMI representou a extração de “mais valia de populações empobrecidas do Terceiro Mundo para pagar banqueiros internacionais” (HARVEY, 2014, p. 84).

Harvey mostra que as negociações da dívida pública dos países em desenvolvimento, sob condução do FMI, serviram como manobras para enlaçá-los à neoliberalização. Quanto a isto, o autor traz um dado de 1994, quando dezoito países, incluindo o Brasil,

aceitaram acordos que previam o perdão de 60 bilhões dólares de suas dívidas. Naturalmente, tinham a esperança de que esse alívio da dívida iria provocar uma recuperação econômica que lhes permitiria pagar num momento oportuno o resto da dívida. O problema estava no fato de o FMI ter imposto aos países que aceitaram esse pequeno perdão da dívida (quer dizer, pequeno em relação ao que os bancos poderiam ter concedido) que engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais (HARVEY, 2014, p. 85)

O engodo das políticas de ajuste fiscal, que anunciavam metas em prol das liberdades individuais, estabilidade fiscal e bem-estar de todos, mascaram a restauração do poder de classe, financiada por um Estado neoliberal que encarna “os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro” (HARVEY, 2014, p. 17).

Portanto, a virada neoliberal a partir dos anos 1990, enquanto uma estratégia

de autopreservação do capital e de manutenção do poder da classe burguesa, teve consequências muito mais agressivas nos países periféricos, dilapidando direitos e conquistas sociais. Este foi o caso do Brasil, especialmente a partir das decisões políticas do governo Fernando Henrique Cardoso, que representaram uma contrarreforma aos direitos sociais recém-promulgados na Constituição Federal de 1988.

1.2. TRILHAS TEÓRICAS EM BUSCA DO FUNDO PÚBLICO E DE SEU PAPEL NO CAPITALISMO TARDIO

Após percorrermos as determinações em nível internacional que conformam o fundo público na estratégia de socorro ao capital, cabe uma digressão teórica sobre a dinâmica que perpassa esse componente estrutural do capitalismo em sua fase atual.

Partimos da compreensão do tensionamento do Estado pela apropriação do fundo público e, para tanto, encontramos importantes reflexões no texto *O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público* (1988), do sociólogo brasileiro Francisco de Oliveira. A primeira é sobre a intrínseca relação entre o padrão de financiamento público vigente e a concepção de Estado correspondente em determinado momento histórico. A segunda é que o fundo público se torna preponderante tanto para a acumulação capitalista, quanto para a reprodução da força de trabalho, assumindo um caráter estrutural.

Francisco Oliveira verifica que “toda a vasta gama de subsídios e auxílios públicos é constitutiva do próprio capitalismo” (1988, p.9). Portanto, a existência e sobrevivência desse modo de produção é, historicamente, escorada nos recursos públicos, que nutrem as condições de produção como se fossem um tipo de acumulação primitiva²².

Contudo, apesar de asseverar que o fundo público é estrutural ao capitalismo,

²²O argumento de que os recursos públicos já desempenharam uma função de acumulação primitiva para o capitalismo, também pode ser encontrada em Mandel (1985). Em sua obra *O Capitalismo Tardio*, Ernest Mandel nos indica que, desde o período do imperialismo clássico, a riqueza produzida nas colônias e drenada pelos Estados metropolitanos funcionava como propulsora da acumulação capitalista. Desse modo, no sistema colonial era a renda das classes sociais nativas que financiava, mesmo que indiretamente, o ‘funcionamento social total do modo de produção capitalista’. Sobre isto, Mandel acrescenta que os “impostos locais, por exemplo, cobriam os custos da administração colonial e de algumas despesas com obras de infraestrutura” (MANDEL, 1985, p. 244).

Francisco Oliveira (1988) chama a atenção para o novo papel que ele assume no capitalismo contemporâneo. Segundo o autor, no capitalismo concorrencial os recursos públicos desempenharam uma função *ex-post*, ou seja, o financiamento estatal atuou de maneira pontual e ocasional para acudir a esfera produtiva das suas próprias crises, bem como da queda tendencial nas taxas de lucro.

A partir do chamado *Welfare State* nos anos 1930, sob a égide das políticas keynesianas, notadamente nos EUA e Europa, o autor destaca a alteração no padrão de financiamento público. Nesta etapa contemporânea do capitalismo, os gastos do Estado-Providência com a produção de bens e serviços públicos tornam-se constantes, estáveis e abrangentes. Dessa forma, “o fundo público é agora um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida”, passando a financiar tanto a “formação da taxa de lucro” com injeção de recursos no ciclo produtivo, como também subsidiando o “salário indireto”, que se traduz nos gastos estatais com educação e saúde, por exemplo, os quais liberam a renda do trabalhador das despesas básicas “para alimentar o consumo de massa” (OLIVEIRA, Francisco, 1988, p. 9-10).

Os argumentos de Francisco Oliveira (1988) sustentam sua interpretação do fundo público como um “componente estrutural insubstituível” no capitalismo. Os estudos de Behring (2010) sobre o fundo público confirmam essa função estrutural do fundo público no capitalismo, além de constatar que

[...] o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo, diga-se, em sua fase madura e fortemente destrutiva, com predomínio do neoliberalismo e da financeirização, não obstante todas as odes puramente ideológicas em prol do Estado mínimo, amplamente difundidas desde os anos 30 do século XX (BEHRING, 2010, p. 14).

No intuito de apreender a dinâmica do fundo público no capitalismo maduro, a autora revisita a obra *O Capital*, de Karl Marx, para buscar na lei do valor essa compreensão. *A priori*, é interessante sublinhar algumas observações de Behring (2010) a partir da releitura da obra marxista. Segundo ela, “nos tempos de Marx” o fundo público não tinha a mesma relevância quantitativa e qualitativa de hoje. Para ela, essa condição histórica explica o reduzido uso do termo nos volumes da obra analisados. Outra distinção em relação à dinâmica atual do fundo público é que o Estado não se apoderava do trabalho necessário por meio da tributação, como vem

ocorrendo no capitalismo monopolista ou imperialista, notadamente nos países periféricos (BEHRING, 2010).

A análise empreendida por Behring (2010) quanto ao papel do fundo público na sociabilidade burguesa, atesta a atualidade da crítica marxista da Economia Política e, mesmo com a devida localização no tempo e espaço históricos, verifica que o trabalho se mantém como determinante central das relações sociais de produção, ao passo que o metabolismo do capital segue movido para alcançar superlucros e expandir a acumulação às custas da exploração do trabalho. Desse modo, a histórica contradição capital/trabalho não apenas se perpetua nesta forma de sociedade, mas é acirrada e aprofundada pela dupla exploração da classe trabalhadora no contexto contemporâneo do capitalismo. E aqui temos uma importante chave para o entendimento do fundo público.

De acordo com Behring (2010), o trabalhador é duplamente expropriado. O primeiro momento da exploração ocorre na esfera da produção, em que o capitalista se apossa do *trabalho excedente*, isto é, da parcela de tempo e força de trabalho dispendida além do necessário para produzir uma mercadoria. Essa parte da jornada diária do trabalhador não é remunerada e resulta na mais-valia, transfigurada em “lucro, juro ou renda da terra e que é apropriada pelo Estado [para compor o fundo público] para o desempenho de múltiplas funções” (BEHRING, 2010, p. 20).

Já o segundo momento se dá na esfera da circulação, quando o Estado (para compor o fundo público) extrai parte significativa do *trabalho necessário*, ou seja, do salário “na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde os impostos estão embutidos nos preços das mercadorias” (BEHRING, 2010, p. 21). Percebe-se, então, que o fundo público vai ser constituído a partir da extração que o Estado faz de porção do trabalho necessário e do trabalho excedente. Behring nomeia esta extração de “punção compulsória”, que irá se materializar através dos impostos, taxas e contribuições arrecadados pela administração pública. Portanto, na concepção da autora, “o instrumento de punção é o sistema tributário” (2010, p. 20).

O montante de recursos extraídos via tributação retornam de maneira assimétrica para o capital e para o trabalho. Assim, no que diz respeito à classe capitalista

[...] o fundo público atua constituindo 'causas contrariantes' à queda tendencial da taxa de lucros, interferindo no ritmo da circulação de mercadorias e dinheiro, estimulando a metamorfose de um em outro, enfim, intensificando e mediando os ritmos do metabolismo do capital. Ou seja, o fundo público participa do processo de rotação do capital [...] (BEHRING, 2010, p. 21).

Já no caso da classe trabalhadora, esse retorno ocorre somente através da luta social, que mesmo em condições desfavoráveis e extenuantes, impele a implementação de políticas sociais (BEHRING, 2010). Neste ponto, há concordância no argumento desta autora com Francisco Oliveira (1988) sobre o tensionamento desigual das classes sobre o fundo público.

Desde seu trabalho anterior, Behring (2008) assinala sua discordância com a tese defendida por Francisco Oliveira (1988) de que o fundo público se comporta como um antivalor, sendo então o salário indireto uma antimeradoria social. Nas palavras de Francisco Oliveira, "há, teoricamente, uma tendência à *desmercadorização* da força de trabalho pelo fato de que os componentes de sua reprodução representados pelo salário indireto são *antimeradorias* sociais" (OLIVEIRA, Francisco, 1988, p. 16, grifo do autor). Para refutar tal proposição, Behring (2008) usa a própria alegação do autor de que o fundo público é estrutural e insubstituível ao capitalismo, portanto está presente em todo ciclo de produção e reprodução do valor.

Salvador também diverge da tese de Francisco Oliveira, pois compreende que o fundo público não pode ser considerado o antivalor, pois participa indiretamente tanto na reprodução do capital "seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas", como garantindo a reprodução da força de trabalho "por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição" (SALVADOR, 2010b, p. 622).

Concordamos com a perspectiva de Francisco Oliveira, Behring e Salvador sobre o papel estrutural que o fundo público historicamente assume na reprodução ampliada do capital. Contudo, também não coadunamos com a tese de Francisco de Oliveira de que o fundo público é um antivalor ou que os bens e serviços públicos são antimeradorias por não gerarem lucro ou atuarem na extração da mais-valia.

Para Francisco de Oliveira (1988, p. 14) o fundo público, como novo padrão de financiamento, implode a condição do valor “como único pressuposto da reprodução ampliada do capital, desfazendo-o parcialmente enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral”.

No entanto, entendemos que a base social do capitalismo continua sendo a vida humana, isto é, é do trabalho vivo que se gera valor. E o fundo público não está descolado dessa dialética relação, pois ele próprio é formado pela “pulsão compulsória” que o Estado faz, via tributação, de parcela do trabalho para subsidiar o capital, seja através das compras estatais, do sistema de crédito, das desonerações fiscais às empresas, para citar alguns incentivos à reprodução do capital.

Adiciona-se ainda o protagonismo do endividamento público no capitalismo maduro, “mecanismo pelo qual os Estados transferem parte da riqueza socialmente produzida para o capital portador de juros, o verdadeiro maestro do momento presente de mundialização e financeirização do capital” (BEHRING, p. 177 in SALVADOR et. al., 2012)

Dada ao seu papel fundamental tanto na rotação do capital, quanto na socialização dos custos da acumulação capitalista, os recursos do fundo público têm sido vigorosamente disputados no orçamento estatal, esse “espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses” (SALVADOR, 2010b, p. 607).

Para a parcela da população mais empobrecida essa disputa é sempre desigual, além de ser sobre ela que recaí os custos da crise, das políticas sociais e o peso do consumo devido ao sistema tributário regressivo do país.

Para desvelar a perversa lógica do sistema tributário brasileiro, Salvador (2010a) analisa o orçamento público, entendendo-o como a parte visível do fundo público. Assim, verifica que, no contexto da financeirização da riqueza no atual estágio do capitalismo, a luta de classes tem se dado no âmbito do orçamento do público.

Ao trazer a discussão da riqueza financeirizada para o Brasil, Salvador (2010a) coloca que a imersão do país nas recomendações neoliberais advindas do

Consenso de Washington, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (de 1995 a 2002) e continuadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010), alterou-se o caráter constitucional do sistema tributário do país, ampliando a dupla expropriação dos trabalhadores e da população de baixa renda, ou seja, através dos tributos indiretos sobre o consumo e dos tributos diretos sobre os salários.

Salvador verifica, na análise do financiamento da seguridade social, no período de 2000 a 2007, que “o orçamento público no Brasil [é] financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriados pelos ricos” (2010a, p. 617). Esta cruel constatação relaciona-se à “contrarreforma tributária sorrateira” ao longo do governo FHC, que por meio da legislação infraconstitucional torna os princípios tributários de justiça fiscal e social, instituídos pela Constituição de 1988, uma ‘letra morta’ (SALVADOR, 2010). O que existe atualmente é uma proteção ao capital, por meio de isenções fiscais e não tributação de grandes fortunas, lucros, dividendos e juros, em detrimento da proteção social, ao passo que a carga tributária indireta é expandida, dilapidando a renda dos mais pobres, os quais comprometem grande parte com o consumo de mercadorias que compõe as necessidades básicas (SALVADOR, 2010).

Além disso, o Estado brasileiro, ao incorporar as diretrizes neoliberais, elegeu os gastos sociais do orçamento público como principal entrave ao pleno funcionamento da economia, comprimindo o financiamento das políticas sociais. Essa retórica visa direcionar o fundo público para atender a lógica da financeirização, conforme indica Salvador (2010).

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (SALVADOR, 2010, p. 606).

Desse ponto de vista, o fundo público brasileiro tem sido flagrantemente direcionado para o pagamento dos ‘serviços da dívida’, tendo em vista a priorização

das despesas financeiras no orçamento da seguridade social e no fiscal, o que fica claro nos dados apresentados por Salvador.

Os valores pagos com juros e amortização da dívida nos quatro anos de execução do PPA 2004-07 são duas vezes superiores ao montante do gasto da União com assistência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, habitação, saneamento, gestão ambiental, organização agrária, desportos e lazer (SALVADOR, 2010, p. 620).

Posto isto, verificamos que o estudo do orçamento público é um profícuo caminho para analisar uma política social, pois se constitui como uma arena tangível da correlação de forças entre as classes sociais e seus respectivos interesses inconciliáveis. Passamos, então, a examinar a disputa do fundo público no Brasil a partir dos anos 1990, década de governos nomeadamente neoliberais, seguindo pela análise nos anos 2000, período em que o país passa a ser conduzido pela perspectiva neodesenvolvimentista.

1.3. AS CONSEQUÊNCIAS DA CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL: PARA ONDE VAI O FUNDO PÚBLICO?

Após mais de 20 anos de ditadura civil-militar, o Brasil promulgou em 1988 um novo texto constitucional, fruto do processo de redemocratização do país. A Constituição Federal de 1988 é o marco do reconhecimento formal das demandas sociais como direito da população e dever do Estado.

A ditadura, além de expressar o que há de pior na formação social do Brasil, trouxe desastrosos resultados econômicos, fazendo com que o país entrasse nos anos 1990 “destruído pela inflação [...] paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público; sem solução consistente para o problema do endividamento; e com uma situação social gravíssima” (BEHRING, 2003, p. 137). Desse modo, a partir de 1990, a destinação de recursos do orçamento público para as políticas sociais é frustrada por um cenário econômico adverso à materialização dos direitos sociais impressos na CF/1988. A conjuntura histórica é marcada pela submissão das decisões políticas à ideologia neoliberal e ao processo de contrarreforma do Estado (SALVADOR, 2012).

Behring (2003) apresenta uma contundente leitura crítica sobre os processos

de *reforma* e *contrarreforma*, conservadoras e regressivas, empregadas pelo Estado brasileiro na década de 1990. Em que pese a hegemonia burguesa no Brasil ter sido arranhada com a redemocratização, no novo cenário pós-Constituição, seu poder de classe se recompõe com o processo de adaptação do país à dinâmica contemporânea do capitalismo mundial, isto é, à agenda neoliberal de caráter destrutivo, não criador e conservador (BEHRING, 2003).

No Brasil, o receituário neoliberal de contrarreforma, aplicado mais consistentemente no governo FHC, é verificado na notória “política de defesa do capital de empréstimo” articulada a uma política fiscal que alivia a carga tributária do capital e a impõe sobre o trabalho (BEHRING, 2003, p. 54).

Retomando o momento anterior ao governo FHC, Behring (2003) pontua que o governo Collor “preconizou as reformas orientadas para o mercado” ao mesmo tempo em que defendeu uma racionalização da máquina pública. Apesar de não concluir o mandato, encerrado pelo *impeachment* em 1992, Collor implementou uma agenda regressiva para as necessidades da população, cujo tom clientelista e paternalista bloqueou a realização dos direitos e da participação social preconizados na CF/1988.

No campo social, Boschetti (2006) aponta como as decisões do presidente Collor retardaram a regulamentação da seguridade social desenhada na CF/1988, que logo no início do mandato vetou as propostas de lei orgânica da saúde, da previdência e da assistência, sendo que estas últimas foram integralmente embargadas. Sobre o veto presidencial ao Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social em setembro de 1990, sob um claro reforço da ação filantrópica, Boschetti analisa que

Na prática, ele reduziu a zero todo o processo de elaboração desse primeiro projeto, desconsiderando o trabalho de quase dois anos dos legisladores, com todos os enfrentamentos e negociações ocorridas em um espaço de debate plural e democrático. Essa decisão presidencial fez o processo de regulamentação da assistência social retornar ao ponto de partida (BOSCHETTI, 2006, p. 210)

Na esfera econômica, após sucessivos e fracassados planos de estabilização, o Ministro da Fazenda de Collor, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, apresentou um novo plano de contenção da inflação galopante – o Plano Real. Conforme analisa Behring, o Plano Real é apresentado estrategicamente

antes das eleições de 1994 como sendo

uma verdadeira chantagem eleitoral: ou se votava no candidato do Plano ou estava em risco a estabilidade da moeda, promovendo-se a volta da inflação, a ciranda financeira e a escala de preços. Os brasileiros, traumatizados com uma inflação de 50% ao mês (junho de 1994) e esgotados com a incapacidade de planejar sua vida cotidiana, votaram na moeda e na promessa de que, com a estabilidade, viriam o crescimento e dias melhores (BEHRING, 2003, p. 155).

Behring aponta que o governo FHC propagandeou aos quatro cantos do país os benefícios do ajuste fiscal, assegurando que os mais pobres não sofreriam nenhum impacto. Seu discurso estava amparado na “dura pedagogia da inflação” que causou um esgotamento dos brasileiros no período e garantiu a legitimidade necessária para a condução de uma austera política econômica em benefício da rearticulação das forças do capital no país (BEHRING, 2003). Contudo, os indicadores do período ecoaram ao contrário do que o presidente expôs: extinção de postos de trabalho, desemprego ascendente, aumento da violência urbana, formação de bolsões de pobreza, agravamento das desigualdades regionais, queda da renda *per capita*, para citar alguns dos retrocessos no período (BEHRING, 2003).

A história nos mostra que o Plano Real beneficiou de maneira tangível a classe burguesa, atraindo capital estrangeiro à custa do endividamento público e privado. Todavia, o fruto amargado pela classe trabalhadora foi o “recrudescimento das condições de vida e de trabalho, com ataque simultâneo aos direitos sociais” (BEHRING, 2003, p. 167).

No curso de retrocessos e continuidades conservadoras do governo FHC é implantado, em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Estado. Ele é caracterizado por seu preceptor Bresser-Pereira como uma proposta social-liberal, que se distinguiria da proposta neoliberal (BEHRING, 2003). Conforme sintetiza Behring, o Plano tratava de uma reforma gerencial em busca de qualidade e produtividade do setor público, porém teve impacto pífio em termos de aumentar essa capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública (BEHRING, 2003, p. 211).

A armadilha das propostas de conciliação da justiça social com atuação do mercado, que se sustentaram por haver uma crise fiscal do Estado, ao pressionar pela disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial, acabam por reforçar

a desresponsabilização estatal e celebrar o trinômio neoliberal para as políticas sociais, ou seja, a privatização, focalização e descentralização, conforme argumenta Behring (2011). A focalização que passou a ser empreendida revela uma pauperização das políticas sociais, isto é, um aumento na demanda por benefícios e serviços, limitados através da renda *per capita* para os pobres e extremamente pobres. Há uma clara negação do princípio da universalidade sob a égide de um Estado de mal-estar que exalta velhas práticas assistencialistas e paternalistas (BEHRING, 2011).

Outra perversa tendência é a privatização, em especial na seguridade social, verificada na previdência complementar, na ampliação da gestão privada de hospitais públicos, nos convênios de cogestão firmados no âmbito da Política de Assistência Social, em que entidades, geralmente de cunho religioso, assumem a execução das unidades e serviços socioassistenciais. Verifica-se uma mercadorização da seguridade em detrimento da primazia da responsabilidade do Estado, sustentada por um contrassenso que defende a agilidade e desburocratização na consecução das atividades por intermédio das organizações não-governamentais, vantagem inexistente na arquitetura estatal.

Mais recentemente, em reforço às tendências de mercadorização da seguridade, foi promulgado, em 2014, o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014). Esse estabelece princípios e procedimentos para simplificar a formalização de convênios e termos de colaboração, que na verdade revela uma privatização em novos moldes entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos nas três esferas da União.

Por outro lado, a descentralização evidenciada por Behring enquanto princípio constitucional inicialmente fortalecia o pacto federativo. No entanto, passou a ser metamorfoseada por meio da generalização de mecanismos e práticas privadas na gestão da Política Social. A gradual generalização de formas híbridas de administração dos serviços de interesse público tem provocado uma confusão entre o papel do Estado e do mercado, colocando em risco o acesso, a continuidade e o financiamento das políticas sociais.

Em que pese a formalização dos direitos sociais na CF/1988, para que a população acesse o direito é necessário um conjunto de políticas públicas que viabilizem esse acesso. No entanto, há uma perversa ideologia da escassez de

recursos que visa justificar o corte de gastos públicos com as políticas sociais, reduzindo, quando não inviabilizando totalmente, o acesso aos direitos constitucionais.

Behring, ao correlacionar o financiamento da seguridade social com o ajuste fiscal realizado no governo FHC, identifica que

Os investimentos sociais não são, evidentemente, as causas da crise, como insistiam em afirmar os discursos neoliberais mais dogmáticos. O déficit público não está localizado neles, embora [...] tenham sido construídas uma cortina de fumaça ideológica e algumas artimanhas para forjar e justificar este argumento (BEHRING, 2008, p. 280).

Para a autora, o que houve foi “um crescimento vegetativo e insuficiente” de recursos estatais para as políticas sociais (BEHRING, 2008, p. 280). Como a ofensiva neoliberal a partir dos anos 2000, aprova-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que vai aprofundar o ataque à seguridade social, dificultando ainda mais os gastos sociais e restringindo o orçamento das políticas sociais nacionais.

Mota (2012a) traz argumentos necessários para refletirmos sobre as bases da crise capitalista pós-2000 e as conseqüentes tendências para as políticas sociais na América Latina, especialmente no Brasil. Neste século XXI, há uma reconfiguração das estratégias de acumulação do capital alinhado a uma reorientação ideopolítica em resposta à emergência de uma crise orgânica do capitalismo. De acordo com a concepção gramsciana, a crise orgânica é aquela que, partindo dos aspectos econômicos, se alastra para o âmbito político.

O cenário de crise exigiu uma restauração capitalista tanto na esfera produtiva, com alterações no mundo do trabalho e desregulamentação forçada dos mercados pelos organismos internacionais, quanto nas estratégias de dominação ideopolíticas para a construção de vigorosos consensos hegemônicos (MOTA, 2012a). A investida político e ideológica perpassa a fabricação de um pensamento pela classe dominante de que é possível combinar acumulação com desenvolvimento social, e mais do que isso, acredita-se que a crise do capital poderá ser superada por meio do crescimento econômico conjugado a políticas sociais de combate à pobreza. Para Mota (2012a), esta estratégia anticrise

passa pela reforma do Estado e pela redefinição de estratégias que devem ser formadoras de cultura e sociabilidade, imprescindíveis à

gestação de uma reforma intelectual e moral conduzida pelo grande capital para estabelecer novos pactos e parâmetros para o atendimento das necessidades sociais – sem romper com a lógica da acumulação e do lucro. Essa reforma busca transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; os trabalhadores em empreendedores e os desempregados em utentes da assistência social. (MOTA, 2012a, p. 4)

Com o reordenamento funcional do Estado nos anos 2000, sua ação reguladora se volta à “segurança pública, à fiscalidade e ao atendimento, por meio da assistência social e das políticas de inserção, daqueles absolutamente impossibilitados de sobreviver” (MOTA, 2012a). Trata-se, portanto, não de um ideal de desenvolvimento social ampliado que é passível de ser afinado com a hegemonia das finanças e progresso da economia. Pelo contrário, a ofensiva ideopolítica neoliberal reproduz políticas seletivas e focalizadas, com ênfase em programas de inserção e renda mínima para alívio da extrema pobreza.

Mota (2012a) verifica que essa conjugação de crescimento econômico com políticas de combate à pobreza é o elemento central do neodesenvolvimentismo, estratégia de enfrentamento da crise capitalista adotada por todos os países da América Latina, incluindo o Brasil. A assimilação do discurso conciliatório e moderado pelos governos de centro-esquerda latino-americanos se hasteia na crença de um “capitalismo sério, real, produtivo, democrático e redistributivo” (MOTA, 2012a, p. 169).

O neodesenvolvimentismo, ou novo desenvolvimentismo, vai se apresentar como uma alternativa ao liberalismo e ao socialismo. Essa terceira via ergue-se no século XXI em resposta ao esgotamento da agenda neoliberal e às suas consequências sociais desastrosas para a América Latina.

Desse modo, os governos coadunados às diretrizes do Consenso de Washington perdem as eleições para candidaturas antineoliberais, como foram o caso da Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai (CASTELO, 2012). Eleitos, verifica-se que alguns programas de governo “não mantiveram a sua linha de resistência após a posse e aderiram ao neoliberalismo por intermédio do social-liberalismo²³” (CASTELO, 2012 apud MOTA, 2012b, p. 47), passando à política

²³De acordo com Rodrigo Castelo, a crise conjuntural do projeto neoliberal na década de 1990 suscitou a revisão ideológica das orientações forjadas no Consenso de Washington, culminando no *social-liberalismo* “uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas as

conciliatória neodesenvolvimentista.

No Brasil, os governos Lula e Dilma²⁴, no período de 2003 a 2014, empreenderam a diretiva neodesenvolvimentista, ao forjar um caminho intermediário entre dois extremos: o neoliberalismo do governo FHC²⁵ e o reformismo forte, inscrito no próprio programa do PT para as eleições de 2002, tornando possível, ao menos em um dado tempo histórico, “um Estado capaz de ajudar os mais pobres sem confrontar a ordem” (SINGER, 2012, p. 67).

Castelo (2012) faz alusão ao início da difusão das ideias e opiniões sobre o neodesenvolvimentismo no Brasil, que vai emergir “do seio da intelectualidade tucana que implementou o neoliberalismo no país”, mas congrega pesquisadores do estruturalismo cepalino e do keynesianismo, instituições acadêmicas privadas, organizações empresariais como o IEDI e a Fiesp, bem como intelectuais do PT.

Em que pese os propagadores do neodesenvolvimentismo insistirem que esse novo pensamento econômico e político representa uma inflexão na ortodoxia neoliberal que estava em curso desde os anos 1990, tornando compatível acumulação e equidade, há um esvaziamento crítico, analítico e, principalmente, político desta pauta. O neodesenvolvimentismo suprime o confronto e dissenso, vertendo o poder transformador da grande política, para fundar em seu lugar uma “uma política de gestão técnica dos recursos orçamentários”, que não passa de uma nova etapa da revolução passiva²⁶ e de um “processo maciço de transformismo” (CASTELO, 2012, p. 630-631).

múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da questão social e da luta política da classe trabalhadora” (apud MOTA, 2012b, p. 47).

²⁴ Luiz Inácio Lula da Silva, foi eleito presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT), governando o país por 8 anos. O primeiro mandato foi de 2003 a 2006, sendo reeleito para o segundo mandato de 2007 a 2010. Dilma Vana Rousseff, sucessora de Lula, também eleita pelo PT, governou o país de 1 de janeiro de 2011 até 31 de agosto de 2016, quando sofreu processo de impeachment oriundo do golpe de Estado jurídico, parlamentar e midiático.

²⁵ Fernando Henrique Cardoso – FHC, foi presidente do Brasil pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no período de 1995 à 2002.

²⁶ Carlos Nelson Coutinho, amparado pelas reflexões de Gramsci, explica que a revolução passiva é o contrário de uma “revolução popular, ‘jacobina’, realizada a partir de baixo – e que, por isso, rompe radicalmente com a velha ordem política e social”. Trata-se de “um reformismo pelo alto”. Para o autor, na revolução passiva “as classes dominantes reagem a pressões que provêm das classes subalternas [...], essa reação, embora tenha como finalidade principal a conservação dos fundamentos da velha ordem, implica o acolhimento de ‘uma certa parte’ das reivindicações providas de baixo [...], ao lado da conservação do domínio das velhas classes, introduzem-se assim modificações que abrem o caminho para novas modificações. Portanto, estamos diante, nos casos de revoluções passivas, de uma complexa dialética de restauração e revolução, de conservação e modernização” (COUTINHO, 2012, p. 120).

Em sua análise sobre *Os Sentidos do Lulismo* (2012), André Singer chama “gestão de paz e amor” o projeto de governo que visionou reduzir a pobreza no Brasil sem confrontar-se com os interesses do sistema capitalista. Segundo ele, o que se esperava do governo Lula, tanto pelo imaginário popular, quanto por uma ala de militantes históricos do PT, eram mudanças radicais com a execução de um programa reformista forte. Contudo, o que se cumpriu foi uma revolução passiva, caracterizada pelo autor de um semitransformismo, um reformismo fraco, lento e desmobilizador, isto é, “um movimento vagaroso diante da abissal desigualdade brasileira, mantendo-se um largo estoque de iniquidade para as décadas seguintes” (SINGER, 2012, p. 46).

Partindo de uma diretriz ideopolítica própria, o lulismo promove “a união de bandeiras que não pareciam combinar” ao executar programas sociais de enfrentamento a pobreza sem retirar as garantias exigidas pelo capital para estabilidade e crescimento econômico. Em vista disso, para “impedir que uma reação do capital provocasse instabilidade econômica e atingisse os excluídos das relações econômicas formais”, o governo Lula mantém o “pacote FHC” ao dar seguimento à política macroeconômica neoliberal da gestão peessedebista, garantir autonomia ao Banco Central na fixação de juros e não impor restrições ao movimento de capitais (SINGER, 2012, p. 74-75).

O aparente abrandamento do metabolismo do capital em proveito de uma espécie de equidade liberal se dá pela ação do Estado por meio de programas compensatórios, mas na verdade são as mesmas propostas de ajustes estruturais neoliberais, só que agora revisadas e com uma feição desenvolvimentista, como aponta Mota (2012a).

O que, ao nosso ver, acaba perpetuando a subordinação das políticas sociais aos ditames do mercado, porém de maneira invertida e piorada: o gasto social que nos anos 1990 era malvisto pelos economicistas e, por isso, constrangido por medidas de austeridade fiscal, é reposicionado nos anos 2000, passando a ser propulsor de lucro ao capital. Esta foi uma via amplamente utilizada no lulismo, qual seja, o aquecimento da economia tanto pela injeção de recursos públicos em programas de transferências monetárias combinado à ampliação do crédito, motivando o consumo das classes subalternizadas, quanto pelo financiamento estatal de programas de desenvolvimento produtivo, de habitação popular e de

grandes projetos de infraestrutura para integração nacional.

Para Pochmann as mudanças sociais na primeira década do século XXI promovidas pelo governo Lula correspondem a uma “inversão na trajetória socioeconômica nacional” (2013, p. 145). Os indicadores por ele analisados indicam uma queda do desemprego e na pobreza absoluta, elevação da renda *per capita*, recuperação do valor real do salário-mínimo e aumento do poder de compra dos trabalhadores, especialmente do setor terciário (serviços), onde se concentram a maior parcela dos postos de trabalho gerados no lulismo.

Os dados sintetizados por Pochmann revelam que o Estado é primordial para restauração capitalista nos anos 2000, assim como evidenciou Mota (2012a). O autor considera o gasto social como a força vital para recuperação e expansão da economia mundial no início deste século, especialmente após a crise de 2008.

Atualmente, por exemplo, o gasto social agregado se aproxima de 23% do PIB, quase 10 pontos percentuais a mais do verificado em 1985 (13,3%). Ou seja, de cada quatro reais gastos no país um vincula-se diretamente à economia social. Se for contabilizado também o seu efeito multiplicador (elasticidade de 0,8) pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza nacional se encontra relacionada direta e indiretamente à dinâmica da economia social. (POCHMANN, 2013, p. 151)

No entanto, Pochmann é favorável à ideia de que os governos petistas de Lula e Dilma romperam com a perspectiva neoliberal que presidiu o país nos anos 1990 ao recuperar o papel do Estado, proposição discordante da assumida por Castelo (2012), por Mota (2012a), por Singer (2012) e também por nós.

Os argumentos de Pochmann para asseverar que as mudanças do lulismo tiveram uma “natureza pós-neoliberal” se firmam em quatro pressupostos. O primeiro foi a adoção de um novo projeto de desenvolvimento nacional através da recomposição das empresas e bancos estatais, incremento do funcionalismo público na execução das políticas públicas e amplos investimentos públicos no PAC²⁷, no Minha Casa Minha Vida²⁸, no Pré-Sal²⁹ que possibilitou “crescimento econômico

²⁷ Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. (BRASIL, 2007)

²⁸ O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi lançado em março de 2009 pelo Governo Federal. O PMCMV subsidia a aquisição da casa ou apartamento próprio para famílias com renda até 1,8 mil reais e facilita as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda até de 7 mil.

²⁹ O anúncio da descoberta de acumulações de petróleo e gás em reservatórios, em 2007, aponta para a existência de uma nova e significativa província petrolífera no Brasil, com estimativa de grandes volumes recuperáveis nas bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos, em área

duas vezes maior que na década de 1990 [...] combinado com a redistribuição de renda, sobretudo na base da pirâmide social” (POCHMANN, 2013, p. 154).

O segundo pressuposto foi a capilaridade dada ao gasto social por meio de políticas sociais, que se realizou no pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, na expansão da prestação de serviços públicos pelo setor privado, medidas que contrariaram o prognóstico neoliberal de que investimentos sociais seriam nocivos às contas públicas.

O terceiro pressuposto está na inversão da fonte de dinamismo da economia nacional. Nos anos 1990 eram as importações, que tragaram a renda do país, estacaram a criação de empregos, resultando em déficit na balança comercial. Já na Era Lula, a força do superávit estava no mercado interno, rota que, para Porchmann, iniciou a “transição da macroeconomia da financeirização da riqueza para a macroeconomia do produtivismo, das obras de infraestrutura e de ampliação da produção” (2013, p. 155).

O quarto e último pressuposto se refere à saída do país da condição de total vulnerabilidade externa, o que nas décadas anteriores havia tornado os rumos da economia nacional refém de acordos e ajustes dos organismos financeiros internacionais. O Brasil passou a uma situação relativamente satisfatória com o aumento das reservas internacionais, que asseguravam a economia interna em momentos de instabilidade do mercado financeiro, como ocorreu em 2008.

Os condicionantes que sustentam os feitos exitosos dos governos Lula e Dilma são componentes de um cenário externo favorável, como apontam diversos pesquisadores e jornalistas, tanto da ala progressista, quanto da oposição ao lulismo. Apesar dos ventos da economia mundial terem sido favoráveis sim, para André Singer “é um erro reduzir o lulismo a um reflexo da conjuntura internacional”.

Embora a situação da economia mundial tenha funcionado como um fator do sucesso do lulismo, a ativação do mercado interno por meio do aumento do consumo dos mais pobres e a reconstituição de instrumentos estatais para induzir a atividade econômica foram elementos autônomos, que dependeram de decisões políticas internas. (SINGER, 2012, p. 180)

denominada Pré-Sal. Esse fato determinou a avaliação das mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, respeitando os contratos em vigor. (BRASIL, 2009)

Entre as possibilidades que se abriram para o desenvolvimento econômico brasileiro depois de 2003, destaca-se a demanda de *commodities* pelas economias emergentes, tais como China e Índia. O Brasil, um proeminente produtor de *commodities* agrícolas e minerais, se aproveitou do aumento nos preços dessas mercadorias e gerou superávit com a expansão das vendas internacionais.

Nessas circunstâncias, apesar do país conservar uma das maiores taxas de juros e ter canalizado considerável parcela do fundo público para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o governo Lula logrou um crescimento econômico de 67% ainda no primeiro mandato em comparação ao segundo mandato de FHC (SINGER, 2012, p. 177).

O fôlego necessário para os rumos das políticas sociais na América Latina nos anos 2000 deriva, ao contrário do que se poderia imaginar, dos governos progressistas que ascenderam ao poder com uma perspectiva neodesenvolvimentista, isto é,

[...] com discursos anti-imperialistas e em defesa do desenvolvimento nacional e da autonomia dos estados nacionais, após décadas de injunção dos organismos financeiros internacionais em favor das políticas de ajuste estrutural. [...] Os defensores do neodesenvolvimentismo sustentam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes não conseguiram resolver questões centrais dos países periféricos. (MOTA, 2012a, p. 5-6)

Desta feita, se proliferam entre os governos latino-americanos medidas de inclusão via consumo, ou seja, programas de transferência de renda mínima. Medidas que não tem efetividade na superação das desigualdades sociais, tampouco, correspondem a “reformas substantivas que revertam o desmonte neoliberal das políticas” (MOTA, 2012a).

A opção por políticas redistributivas foi o caminho trilhado pelo governo brasileiro na Era Lula, seja através do expressivo incremento nas transferências monetárias previdenciárias e assistenciais, mas sobretudo com a valorização do salário mínimo. Mesmo não atacando a raiz das históricas desigualdades do país, é inegável a importante investida na redução da extrema pobreza.

Em 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou uma nota técnica na qual analisa os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014 e verificou que a taxa de pobreza extrema teve uma

queda de 63% a 68,5% de 2004 para 2014, o que representou uma redução média em torno de 10% ao ano. Outro apontamento é a queda no coeficiente de Gini, que em 2004 estava em 0,570, passando para 0,515 em 2014.

De acordo com Pochmann (SADER, 2013), sem as transferências monetárias do período, em 2008 haveriam 40,5 milhões de brasileiros recebendo menos que 25% de um salário-mínimo. Sobre este ponto, Singer (2012) também reconhece que a elevação de 33% do salário nacional possibilitou que mais pessoas passassem a auferir renda acima de meio salário, levando mais de 20 milhões de cidadãos a transpor a condição de pobreza absoluta.

Apesar das análises que vão do amor ao ódio em torno do Programa Bolsa Família, muitas que atribuem a esta transferência de renda o título de maior (ou única) medida de combate à pobreza do governo Lula, os dados analisados por Singer (2012) apontam que os agentes principais de diminuição da desigualdade foram emprego e renda (66%), seguidos dos programas sociais (17%) e benefícios da previdência (16%).

Não obstante a notável elevação do valor real do salário e seus efeitos na pobreza, a queda na desigualdade foi insuficiente diante das profundas e perversas iniquidades que perduram desde a nossa formação nacional. Ao contrário do que se esperava, o governo Lula não implementou mudanças fortes e estruturais, mas optou pelo caminho da conciliação para não haver confrontos diretos com o capital.

Se as medidas compensatórias e redistributivas foram a alternativa encontrada nos anos 2000 pelos governos progressistas para contrapor as sequelas dos anos de supremacia neoliberal, do ponto de vista de Mota (2012a), tais medidas acabam redundando apenas em aumento do consumo das famílias pobres, mas que não viabilizaram a democratização do acesso a bens e serviços públicos e ampliação de direitos. Para ela, o que se acaba por defender é um nacional-capitalismo em vez de reformas sociais que garantam direitos universais, ao que ela denominará de “repolitização regressiva da política”, cuja preleção pode até ser antineoliberal e anti-imperialista, mas a prática se traduz em ações focalizadas e emergenciais (2012a, p. 7).

Com isso, programas de governo temporais destituem o lugar de políticas públicas que asseguram direitos sociais, servindo de fomento à mercantilização dos

serviços públicos como saúde e educação, à precarização e superexploração do trabalho, bem como ao desmonte do assalariamento ao mesmo tempo em que expande o crédito ao trabalhador. Nesse contexto, o poder da classe dominante é revigorado (MOTA, 2012a).

Destarte, no lulismo não houve ampliação de políticas de direitos universais, as quais, dentre outras medidas contrastantes ao receituário neoliberal, impulsionariam um reformismo forte, isto é, provocariam “rápida contração do fosso social” (SINGER, 2012, p. 186). Pelo contrário, o que ocorreu foi a ênfase em programas compensatórios focalizados que não prejudicavam a dilatada reprodução do capital, garantindo assim a simpatia dos trabalhadores de um lado e, de outro lado, acalmando o mercado (SINGER, 2012). Foi o selamento da paz de um reformismo fraco, pela via da coalizão, sem radicalização na luta de classes.

Houve então as prometidas reformas do ementário petista antes de chegar ao poder? Para Singer, trata-se na verdade de um reformismo sim, mas fraco, no qual as mudanças foram em doses homeopáticas, morosas, não retrocedendo à prevalência do receituário neoliberal, mas mantendo o *status quo* do poder hegemônico, reformas que, apesar de ampliarem o emprego, convivem com a precariedade dos novos postos e relações de trabalho. “Em suma, o reformismo fraco, por ser fraco, implica em ritmo tão lento que, por sua vez, parece apenas eternizar a desigualdade” (2012, p. 199).

Portanto, ao sancionar medidas estatais anticrise nos anos 2000, na perspectiva do neodesenvolvimentismo, os governos de centro-esquerda da América Latina, como o Brasil, ao mesmo tempo em que restringem o financiamento das políticas públicas universalizantes, delimitando acesso mínimo para o mínimo de pessoas possível, direcionam desmedidamente o fundo público para atender à dinâmica do mercado financeiro, subsidiando o incessante pagamento dos juros da dívida pública.

o que está posto no horizonte é uma nova reforma cultural social e moral por parte das classes dominantes, numa invisível aliança entre as necessidades do grande capital e as políticas focalizadas na pobreza. (MOTA, 2012a, p. 9)

Com efeito, o que está posto é uma inflexão na tradicional visão burguesa, manifestada de forma branda, com uma fachada de equidade, justiça social,

solidariedade, voluntariado e empoderamento, conforme assinala Coelho (apud MOTA, 2012b). Essa “conscientização humanista e social da burguesia” (CASTELO, 2008, p. 5) será o substrato das ações estatais sobre as expressões da questão social, notadamente a fetichização da assistência social em termos de restauração capitalista, como veremos no Capítulo II.

2. O AJUSTE FISCAL EM ROTA DE COLISÃO COM O PACTO FEDERATIVO E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A discussão que propomos neste Capítulo II contemplará aspectos que entendemos ser fundamentais para discutir o financiamento da assistência social em âmbito estadual.

Inicialmente, para compreendermos o desenho institucional assumido pela assistência social brasileira, refletiremos sobre as peculiaridades do federalismo, da administração pública e do acesso aos direitos no Brasil, o que nos fornecerá elementos para compreender o formato de política social pós-1988 e, a partir disto, pensar as tendências e continuidades desses processos na assistência social.

Em seguida, trataremos sobre estratégias neoliberais frente à crise fiscal do Estado nos anos 1990, cujo resultado direto é o redirecionamento do fundo público e o desfinanciamento das políticas sociais. Qual papel coube à assistência social nesse contexto?

Outro raciocínio necessário refere-se ao papel dos governos estaduais no cenário de sistemáticas contrarreformas das últimas duas décadas. Estes entes foram reféns ou colaboradores dos ajustes neoliberais? Partindo deste discernimento, discorreremos sobre a atuação da esfera estadual no cofinanciamento da Política de Assistência Social.

Por fim, abordaremos as tensões e dilemas no financiamento da política de assistência social brasileira. Aqui, queremos dialogar sobre os tensionamentos internos e externos da assistência social pós-1988, bem como assimilar qual o papel que esta política social tem assumido no processo de restauração capitalista. Adicionalmente neste ponto, buscamos trazer elementos ao leitor sobre o (des)cofinanciamento federativo, a acintosa descentralização da execução e o desmonte da proteção social pública.

2.1. FEDERALISMO E ACESSO A DIREITOS NO BRASIL: TENDÊNCIAS E CONTINUIDADES PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

As políticas sociais brasileiras, tal como as conhecemos atualmente, foram projetadas sob uma lógica de organização político-administrativa adotada no Brasil há mais de 120 anos: o federalismo. Esta forma de organização do Estado brasileiro passou por diversas composições e ajustes ao longo da história, oscilando entre a centralização e a descentralização do poder institucional.

Conhecer a origem e os desdobramentos do peculiar federalismo brasileiro, bem como seus impactos sobre o modo de ser e atuar dos entes federados contribui para uma leitura crítica dos atuais processos de planejamento, financiamento e execução das políticas sociais. Nesta perspectiva, faremos um breve resgate temporal desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891, até a atual Constituição Federal de 1988, com vistas a reconhecer os traços constitutivos da federação que conferem singularidade ao modelo brasileiro.

Através desse discernimento, buscamos compreender alguns aspectos da configuração da Política de Assistência Social pós-1988, os quais foram emoldurados a partir de elementos fundamentais do peculiar federalismo engendrado no Brasil. Também tecemos algumas reflexões quanto aos arranjos políticos e econômicos processados ao longo dos anos 1990 e seus rebatimentos nas relações federativas e, conseqüentemente, nos rumos das políticas sociais.

O sistema federal deriva de um pacto consentido entre partes, que envolve “cooperação política e financeira” entre os níveis de governo (SOUZA, 1998). Para Abrucio e Franzese as relações entre os entes federados “são mais contratuais do que hierárquicas” (2007, p. 2), visto que se configuram como partes autônomas do mesmo território, compartilhando tanto poder decisório, quanto responsabilidades.

Portanto, o federalismo irá se fundamentar em uma relação negociada e não-centralizada entre as distintas instâncias de poder (ALMEIDA, 1996). O modo como a autonomia, as atribuições e a autoridade serão repartidos revelará uma federação mais competitiva ou cooperativa, podendo comportar ao mesmo tempo essas duas formas de relacionamento intergovernamental.

Sobre os formatos assumidos pelas diferentes federações, Almeida (1996)

distingue três composições, a saber: dual, centralizado ou cooperativo. No primeiro, governos federais e estaduais são soberanos e independentes em seu nível de atuação. No segundo, o governo federal detém superioridade decisória e financeira, tendo os entes subnacionais como operadores administrativos. Já no terceiro a atuação dos três níveis de governo é conjunta, partilhando a condução e financiamento das ações públicas (ALMEIDA, 1996, p.14-15).

Pensar qual a composição que prevaleceu no atual sistema federativo brasileiro requer compreender que federalismo e descentralização não são sinônimos, tampouco o último é uma condicionante do primeiro, conforme assinalam os estudos de Arretche (2002) e Celina Souza (1998; 2005). Atribuir o título de centralizado ou descentralizado ao sistema federativo do Brasil é inapto à sua complexidade (SOUZA, C. 2005), tendo em vista que as relações entre o nível central, regional e local se desenrolaram através da alternância entre centralização e descentralização de poder.

Para Kulgemas e Sola (1999), a oscilação entre centralização e descentralização na forma federativa do Brasil envolve aspectos contínuos entre ambos os processos, de modo que não há simetria nesse movimento de alternância. Os autores explicam que na sucessão de governos brasileiros, não houve uma supressão total da forma institucional anterior, fosse ela centralizada ou descentralizada, “o que de fato ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais” (1999, p. 64).

O federalismo é adotado no Brasil como forma de organização político-territorial a partir da Constituição de 1891 (SOUZA, C., 2005), passando a ser constituído pela união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias e denominando-se República dos Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891). Ao romper com o unitarismo imperial que vigorava até então, o nascente Estado-nação brasileiro inspira-se inicialmente no modelo federativo americano, mas acaba por ter raízes e desdobramentos diametralmente distintos. Enquanto a federação americana deriva de territórios autônomos que agregam-se para formar um governo central, no Brasil ocorre o movimento inverso, ou seja, o governo monárquico centralizado desagrega-se em estados dotados de autonomia (ABRUCIO, 1998; OLIVEIRA, Fabricio A., 2007).

O federalismo brasileiro distingue-se, portanto, do arquétipo clássico desde seu nascedouro e, conseqüentemente, obterá resultados atípicos deste. Isso porque, ao partir de um Estado unitário, produz um deslocamento centrífugo ou do centro para a periferia, mas que, paradoxalmente, ocasiona uma concentração de poder centrípeta, isto é, da periferia para o centro (SOUZA, A. P., 2005). Outra característica do modelo brasileiro é que não resulta de ameaças separatistas, tal como em outras nações e, devido a isso, em nenhuma constituição houve previsão para uma possível secessão. Todavia, se por um lado a unidade da nação não está ameaçada, por outro, o território brasileiro é fragilizado pelo flagrante “desequilíbrio econômico entre as regiões” e, conseqüentemente, pelas “formas assimétricas de distribuição de poder territorial” (SOUZA, C., 2005, p. 106-107).

Arretche (2010) defende que uma adequada análise do típico federalismo do Brasil requer o debate sobre a estrutural desigualdade socioterritorial do país. Para a autora "a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas" e a adoção da fórmula federativa representa a necessidade de equilíbrio entre estes dois extremos (2010, p. 175). Dada a necessidade de “amortecer as enormes disparidades regionais”, o federalismo brasileiro e suas diferentes formas de organização política, administrativa e tributária ao longo do tempo serviram para acomodar as desigualdades (SOUZA, C., 2001, p. 10) e não superá-las.

Por seu turno, as heterogeneidades regionais refletem em distintas capacidades dos estados e municípios na gestão, financiamento e execução das políticas sociais, o que acarretará em resultados extremamente discrepantes entre os entes subnacionais (SOUZA, C., 2001), mesmo em se tratando de políticas públicas com espessa regulamentação e dotada de padrões nacionais que ensejariam uma execução mais uniformizada (ARRETCHÉ, 2010), como é o caso do SUAS.

A relação entre a União e os governos subnacionais é outro elemento importante para a compreensão do modelo de federalismo brasileiro. De acordo com Arretche (2010), a interação “central-local” é eivada por contradições que estão na raiz da formação do Estado brasileiro, conjugando centralismo decisório com execução descentralizada.

[...] o processo de construção do Estado-nação no Brasil concentrou autoridade decisória, assim como poder regulatório e de gasto no governo central. [...] A desigualdade entre as jurisdições para

desempenhar adequadamente funções governativas deu origem à centralização na União das funções tributárias, de planejamento, e mesmo de execução de políticas. Paralelamente, ao longo do século XX, regimes autoritários (1930-1934; 1937-1945 e 1964-1985) chegaram a suprimir a autonomia política das unidades subnacionais por longos períodos (ARRETCHE, 2010, p. 594).

O paradoxo entre centralização e descentralização do poder institucional é sintetizado por Celina Souza (2005) através da análise das constituições que vigoraram no Brasil após a proclamação da república. De acordo com a autora, após ser instituída a República em 1889, nasce formalmente a federação brasileira com a Constituição de 1891 (SOUZA, C. 2005). Em relação à fonte de recursos públicos, a primeira Constituição da República mantém grande parte do sistema tributário do Império, contudo, adota a separação de fontes tributárias, *à priori*, entre União e estados e, somente mais tarde com a Constituição de 1934, que os municípios adquirem competência de tributação (ARRETCHE, 2004).

Assim, na vigência da Constituição de 1891 a principal fonte de receita da União era o imposto sobre importação, e dos estados, o imposto sobre exportação. Já os municípios tinham sua tributação regulada pelos estados. À época, diferentemente do que ocorre hoje, a taxaço do consumo representava percentual ínfimo na arrecadação nacional (VARSANO, 1996).

Ao dotar os estados de competência tributária, o governo central aumenta a descentralização dos recursos, o que vai conferir maior autonomia aos entes subnacionais. Todavia, houve concentração dos recursos públicos em apenas alguns estados (SOUZA, C., 2005), reforçando as assimetrias do federalismo brasileiro. Sobre isso, Oliveira afirma que o Brasil fomenta uma “federação para poucos”, visto que sua origem advém do “esgarçamento das condições econômicas e políticas que sustentavam o Império, colocando a necessidade de reprodução da dominação das oligarquias regionais” (OLIVEIRA, Fabricio, 2007, p. 33).

No campo dos direitos, a Constituição de 1891 mantém as desigualdades nas relações de classe fundadas na recém “abolida” escravidão e, apesar de estabelecer alguns direitos civis, políticos e sociais, estes refletem “a relação de poder de uma classe sobre a outra, a preservação da propriedade privada e a exclusão da parcela da população que não tinha o perfil obreiro” (COUTO, 2012, p. 91-92).

Dessa forma, é possível reconhecer que a primeira Carta Magna da República em 1891 aglutina em seu texto os interesses das elites regionais, ávidas por desconcentrar o poder do Estado unitário para, então, ampliar suas prerrogativas decisórias. Nesse sentido, os ideais republicanos à época defendiam a federalização, entendida como caminho necessário para a descentralização, mas

na prática, entretanto, a federação que se ergueu com a Constituição de 1891 destoou dos princípios que sustentam essa forma de organização político-territorial como os da democracia política do Estado nacional e o da igualdade soberana das unidades territoriais, bem como com o da cooperação, confirmando-se como instrumento de poder para garantir os interesses e a dominação das oligarquias regionais mais poderosas (OLIVEIRA, Fabricio A., 2007, p. 35).

Couto (2012) assinala que a elite nacional não tinha nenhuma disposição de ceder ou negociar seus privilégios em benefício de um projeto de desenvolvimento econômico e social da República. Pelo contrário, as demandas do povo eram atendidas conforme os interesses da oligarquia agrária, ora pela via da repressão, ora pela dádiva e pelo compadrio. Entrevemos que o tipo de assistência prestada à população nessa época é no sentido do favor, caracterizada como uma concessão, tendo em vista o caráter patrimonialista do tipo de administração pública que se desenvolveu na República Velha.

O patrimonialismo é, sem dúvida, um forte traço dos governos brasileiros e, para Souza Filho e Gurgel (2016, p. 156), precisa ser compreendido “como constituinte da particularidade de nossa administração pública, advinda da particularidade de nossa estrutura de poder responsável pela expansão do capitalismo dependente brasileiro”.

A justaposição entre a centralização e descentralização presentes no típico federalismo brasileiro, também é observada no embrião do elemento patrimonial vigente em nosso padrão de gestão pública.

A dimensão patrimonialista da administração brasileira advém, de um lado, do poder do Rei de Portugal que controla o reino, baseado numa organização centralizada e, de outro lado, da tradição descentralizada da estrutura ‘patriarcal’ dos proprietários rurais. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 154)

Na Constituição de 1934, a estrutura estatal permanece centralizada, apesar de Celina Souza (2001) apontar que há uma expansão das relações entre União e

os entes subnacionais através da concessão de recursos e suporte técnico. Com esta Constituição, sob o governo de Getúlio Vargas, são promovidas significativas mudanças no regime de tributação e, como sublinha Varsano (1996), as alterações cruciais foram no âmbito dos estados e municípios, especialmente para estes últimos, que “passaram a ter competência privativa para decretar alguns tributos”.

Mesmo com medidas de maior liberdade fiscal, o período é marcado por uma relação heteronômica das esferas subnacionais, visto que há extinção de alguns impostos estaduais ao passo que as bases tributárias da união se expandem. O governo federal passa a regular estrategicamente as regras fiscais visando o processo de industrialização do país. Com isso, as elites regionais que já estavam enfraquecidas devido a perdas tributárias, têm seu poder ainda mais limitado com a regulamentação econômica imposta pela União (SOUZA, C, 2001).

A nascente industrialização reclama alterações não apenas nas relações fiscais entres os entes da federação, mas nas relações entre capital e trabalho, dada a mudança na base econômica. À vista disso, o período do Governo Provisório de 1930 a 1934 foi marcado pela implantação de um aparato legal que regulamentou as relações trabalhistas, em um claro sentido de evitar o conflito e harmonizar as divergências, conforme argumenta Couto (2012). Os mecanismos de controle do Estado à época contavam com uma administração pública que conjugou uma perspectiva racional-legal com o patrimonialismo (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016). Essa organização da burocracia estatal possibilita a proposta legalista e corporativista de Vargas de contenção social.

Apesar dos direitos trabalhistas terem sido moldados em uma legislação “autoritária e controladora” circunscrita aos trabalhadores urbanos e formais, Couto reconhece que ela “constituiu-se num avanço das relações entre trabalhadores, empregadores e governos, pois partiu de um patamar de inexistência de garantias” (2012, p. 96). A autora acrescenta que a Constituição de 1934 vai apenas referendar o pensamento liberal, mantendo a maior parte dos brasileiros sem acesso a direitos e serviços públicos (COUTO, 2012).

Já em 1937, Getúlio Vargas desfere um golpe de estado, arbitra sem nenhuma participação do Legislativo uma nova Constituição e centraliza todo o poder decisório, canalizando todos os esforços para a incipiente industrialização à custa do enfraquecimento dos governos estaduais (SOUZA, C., 2005). A

Constituição de 1937 conserva o teor dos direitos civis, políticos e sociais da Carta Magna anterior. O diferencial, explica Couto (2012), encontra-se na ampla prerrogativa de interferência ou até mesmo bloqueio desses direitos por parte do governo, caso seu exercício dificultasse o projeto econômico e social do Estado Novo varguista.

Desse modo, a forma de fazer política social tinha uma rigidez e controle estatal muito fortes com o intuito de frear convulsões trabalhistas. As características que demarcam os programas sociais da época associam populismo, paternalismo, primeiro-damismo, assistencialismo, clientelismo e benemerência. Vale lembrar que foi no governo Vargas que foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), encabeçada pela primeira-dama.

Com plenos poderes, o governo Vargas opera as políticas sociais por meio de uma estrutura burocrática seletiva e limitada, que distancia as classes dominadas da máquina estatal, mas se aproxima da elite industrial, perpetuando “o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado” (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 159). Para tanto, o discurso predominante na administração pública é da neutralidade técnico-administrativa, o que para Souza Filho e Gurgel (2016) caracteriza-se como uma “modernização conservadora” e uma estratégia de sustentação política do autoritarismo.

Devido à tensão política instalada pelos opositores da ditadura Vargas, o governo é enfraquecido. Mesmo concedendo anistia política, legalizando ou permitindo a criação de partidos políticos e convocando eleições presidenciais, as pressões da elite reacionária intensificam-se, levando à deposição de Getúlio Vargas em 1945.

Conforme assinala Celina Souza (2005), em 1946 o regime democrático é restabelecido com a introdução de uma nova Constituição. Contudo, se mantém a centralização do governo federal, mesmo que com um viés mais localista. Isto porque é instituído “o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais” (2005, p. 108), além estabelecer a partilha de impostos estaduais com as instâncias locais, representando um esforço no equilíbrio fiscal entre os entes da federação.

A abertura política conduzida pelo governo de Gaspar Dutra reintroduz alguns

direitos, como o de livre associação sindical e de greve, além de implantar um plano governamental voltado para saúde, alimentação, transporte e energia. Ainda durante a vigência da Constituição de 1946, que vai até 1967, temos outras proposições na direção da ampliação de direitos, podendo destacar a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e reforma da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), instituindo o décimo terceiro salário e depois o salário-família (COUTO, 2012).

Não obstante a Constituição de 1946 manter a ênfase nos direitos trabalhistas, vemos em Couto (2012) que o processo de industrialização que atravessou o mandato do general Dutra, o retorno de Vargas em 1951 e o governo de Juscelino Kubitschek (JK) até a gestão de João Goulart, traz consequências danosas para as condições de vida e trabalho do operariado urbano, que reage pela força sindical e é respondido com medidas coercitivas pelos governos.

Não havia uma estrutura administrativa que favorecesse os interesses da população subalternizada e explorada. Souza Filho e Gurgel explicam que, pelo contrário, há uma “manutenção dos espaços patrimoniais e clientelistas no campo das políticas sociais” no Estado desenvolvimentista (2016, p. 161). Com isso, não se privilegia a impessoalidade na burocracia estatal, tornando o governo um terreno fecundo para as conveniências do empresariado, que por seu turno estava subordinado ao capital estrangeiro e, portanto, necessitava da máquina pública para dar conta dos compromissos com os credores internacionais.

Sumariamente, podemos observar que na vigência das três últimas Constituições – 1934, 1937 e 1946 – traçaram-se direitos civis na perspectiva liberal e os direitos sociais voltavam-se, em grande parte, para as relações trabalhistas. Por conseguinte, Couto evidencia que temos um sistema de proteção social fomentado de cima pra baixo, isto é, parte do Poder Executivo com a finalidade de regular as relações industriais do capital versus trabalho na zona urbana, deixando a maior parcela da classe trabalhadora – que se concentrava no campo – em desproteção social. Logo, as políticas sociais “podem ser caracterizadas como políticas de recorte seletivo, dirigindo-se a um grupo específico, e fragmentadas, pois responderam de maneira insuficiente às demandas” (COUTO, 2012. p. 117).

Em 1964, através de um golpe civil-militar, a precária desconcentração do poder decisório requerida pelo prisma federativo, assumido desde 1891 e que já

caminhava em uma inconstante justaposição entre centralização e descentralização, é interrompida pelo regime de barbárie e silenciamento de direitos imposto pelos militares. Embora a Constituição de 1946 estivesse vigente à época do golpe, ela foi flagrantemente desacatada por meio dos Atos Institucionais (AI) decretados pelos presidentes da ditadura.

Os atos infracionais que foram promulgados ao longo do período de 1964-85 trouxeram no seu bojo as arbitrariedades e os regimes de exceção enquanto patamares de relacionamento com a sociedade, o que coloca os governantes numa posição de similaridade com os reis absolutistas dos séculos XVI e XVII, retomando, desse modo, a herança monárquica vivenciada ao longo do processo da formação histórica do Brasil, que já tinha começado a ser alterada pelos governos populares e democratas. Por outro lado, os atos institucionais apontam a forma de como os direitos civis, políticos e sociais eram concebidos e gestados, demonstrando, assim, os interesses dominantes desse período histórico (COUTO, 2012, p. 121-122).

É interessante considerar que, afora o Autoritarismo ser o regime político em vigor a partir de 1964, o qual por definição se caracteriza pelo centralismo do poder estatal, Souza Filho e Gurgel (2016) alegam que a estrutura administrativa era descentralizada. Nesse sentido, há ampliação e expressivo investimento público na administração indireta, que ficou a cargo das áreas prioritárias para o governo, a saber: relações exteriores, forças armadas e fazenda. Já a administração direta, responsável pelas políticas sociais, é sucateada, desfinanciada e permanece refém do patrimonialismo. Em síntese, no governo dos militares “as políticas sociais de baixa qualidade foram organizadas através de uma estrutura administrativa também de baixa qualidade” (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 164).

A ideia da política social como um préstimo do governo é subjacente ao assentimento de um serviço público ofertado da maneira que puder, a vista de que se não fosse assim, não seria de modo algum. A elevação desse tipo de imaginário é fruto da invalidação dos direitos políticos e civis do Estado de exceção, que suprimiu a participação e controle social. Couto (2012) quando afirma o “perfil limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais” dos governos de 1934 a 1985, aponta que a intenção era dar sustentação política ao regime e, por isso, que não cabia a participação popular na órbita da seguridade social.

O que houve no campo das políticas sociais nesses governos foi a constituição de “um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital” (COUTO, 2012, p. 128). Ou seja, vários órgãos e instituições

foram criados ou ampliados na área da previdência, assistência social, saúde, educação, habitação e trabalho, assegurando que o governo também mantivesse o controle sobre as concessões na área social, tal como já mantinha sobre os direitos políticos e civis.

A Constituição de 1967, expedida em meio à ditadura civil-militar, reforça a centralização política e tributária do governo federal com apoio dos governadores subnacionais. Em seus apontamentos, Celina Souza (2001) explica que mesmo o Estado unitário instituindo as transferências de recursos federais através dos fundos de participação³⁰ e das transferências negociadas como meio de diminuir as desigualdades horizontais, o centralismo fiscal desse regime vai acirrar a dependência financeira dos estados e municípios.

O regime militar operou uma reforma tributária de caráter centralizador com vistas à reabilitação das finanças federais, como explica Varsano (1996). A reforma já vinha sendo reivindicada desde os anos 1940, tornando-se cada vez mais imprescindível ao governo federal frente ao crescente déficit no Tesouro Nacional por ocasião do processo de industrialização e desenvolvimento regional em curso. Os gastos do governo com a modernização econômica ficaram incompatíveis com as receitas públicas. A saída para o problema orçamentário foi a reestruturação do aparelho arrecadador (VARSANO, 1996).

A reorganização e modernização fiscal foi implantada entre 1964 e 1966, priorizando-se a recomposição das receitas federais e uma menor taxação do empresariado. Para Varsano, concebeu-se mais que um novo sistema tributário, e sim, um estratégico mecanismo econômico dos detentores do poder.

Assim, o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada - e, portanto, os detentores da riqueza - a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade (VARSANO, 1996, p. 9).

Para Souza Filho e Gurgel (2016), a reforma dos militares tinha na aparência um discurso de desenvolver e melhorar a administração pública, contudo, na

³⁰Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

essência servia a inserção do Brasil no capitalismo monopolista.

A reforma tributária de 1966 teve relevante rebatimento nas relações federativas, restringindo o poder fiscal dos estados e municípios. Proporcionalmente, foram os estados que tiveram maior restrição em sua autonomia, uma vez que os municípios ainda não dispunham das prerrogativas de membro da federação, o que somente foi alcançado em 1988. Em face da centralização tributária na União, os governos estaduais encontram outra lógica de financiamento dos seus gastos.

A menor capacidade tributária, aliada à facilidade de acesso ao mercado financeiro internacional e às operações internas, provocou mudanças na lógica de financiamento dos governos estaduais, com a ampliação do endividamento em detrimento da poupança fiscal e com alterações na forma de articulação financeira no interior do setor público estadual e entre os seus órgãos e a União (LOPREATO, 2000, p. 118).

Lopreato realça que os bancos estaduais tornaram-se grandes aliados dessa nova dinâmica de financiamento, pois além de intermediarem os repasses aos governos estaduais, assumem a posição de principal credor destes entes.

Mesmo com endividamento crescente, não houve comprometimento das finanças estaduais, visto que a admissão de novos créditos se dava a baixas taxas de juros. Apesar disso, o governo federal expede várias normatizações com uma pseudopreocupação de que era preciso conter o crescimento da dívida dos estados, quando, na verdade, o controle federal era um pretexto para “regular o uso dos recursos, criando, desse modo, condições de influenciar o destino dos recursos contratados e as diretrizes dos gastos estaduais” (LOPREATO, 2000, p. 119).

Além de limitar o poder de tributação dos estados e exercer o direcionamento dos gastos estaduais para que fossem compatíveis com os planos nacionais de desenvolvimento (LOPREATO, 2000), a União também opera significativas retrações nos Fundos de Participação dos Estados (FPE), bem como nos fundos municipais. A contenção da autonomia fiscal dos estados e municípios se estendeu até 1975 e, somente a partir da Emenda Constitucional nº 5/75, os percentuais destinados ao FPE e ao FPM voltam a crescer (VARSANO, 1996).

Em que pese o cerceamento de sua autoridade política, administrativa e fiscal ao longo do regime de exceção, a potência existente nos governos estaduais não desapareceu, permanecendo latente até então. Prova disso é que em 1982 são

realizadas eleições diretas para governador, antes mesmo das eleições gerais, fato que impulsiona a transição política e o fim do autoritarismo. Nesse mesmo sentido, em 1983 inicia-se a desconcentração de recursos através da Emenda Constitucional 'Passos Porto' (EC 23/83), a qual eleva os recursos para o FPE e FPM (KULGEMAS, SOLA, 1999).

A correlação de forças no período da chamada Nova República, segundo Kulgemas e Sola (1999), se torna cada vez mais favorável aos governadores, tanto nos seus próprios estados, quanto no Congresso Nacional. Além de conseguirem a federalização de parte de suas dívidas, são feitas coalizões entre estados mais e menos desenvolvidos para obtenção de maiores recursos fiscais.

A necessidade de desconcentrar o poder decisório para as esferas subnacionais após 21 anos de ditadura civil-militar foi uma reação natural, especialmente no que se refere às finanças públicas, área onde a autonomia dos entes subnacionais foi ampliada (VARSANO, 1996). Essa desconcentração do poder era tão primordial que, no dizer de Kulgemas e Sola (1999), há uma simbiose da ideia de descentralizar com a de democratizar durante o período de abertura política. Tal associação entre os termos também foi assinalada por Almeida:

No contexto da luta contra um regime autoritário de fortes traços centralizadores, a descentralização se tornou, para as oposições, sinônimo de democracia, de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares. Segundo a percepção oposicionista dominante na época, a descentralização era condição para o aumento da participação, e ambas compunham uma utopia democrática cujo horizonte remoto era o autogoverno dos cidadãos. (ALMEIDA, 1995)

Assim, em 1988, elabora-se um novo texto constitucional, fruto do processo de redemocratização do país pós-ditadura e de um amplo debate constituinte com a sociedade brasileira. Na CF/1988, o sistema federalista é restaurado e firmado como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, I, erigindo assim um novo pacto entre os entes federados e destes com a nação (BRASIL, 1988). Um diferencial do novo sistema federativo brasileiro pós-1988 é a incorporação formal do município na posição de membro da federação, o que Celina Souza qualifica como produto de “uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais” (2005, p. 194).

A ordem administrativa dá uma guinada no que se refere aos direitos,

instaurando dispositivos constitucionais que avalizam o controle social no ciclo de gestão das políticas sociais, bem como assevera no art. 14 que a soberania popular contará com instrumentos de democracia participativa: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Para Souza Filho e Gurgel (2016), todos esses mecanismos criam uma “espinha dorsal burocrática para o Estado brasileiro” que passa a se fundamentar

na impessoalidade, no mérito e na proteção ao cargo, expandindo instrumentos de controle democrático, para estruturar uma ordem administrativa permeável à sociedade em relação à participação na definição de suas intenções e ações, buscando evitar, assim, a “burocratização” (excesso de normas, regras e rigidez administrativa), a ação autorreferenciada da burocracia e seu “insulamento” (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 168, grifos dos autores).

Percebemos nos apontamentos dos autores que há uma inversão na lógica que vigorou na gestão pública do regime militar, posto que a CF/1988 prioriza a administração direta e estabelece maior regulação sobre a administração indireta. Com isso, cria-se um cenário institucional propício para aprofundar e universalizar os direitos amparados sob o dever do Estado.

Para Couto, apesar da CF/1988 trazer reformas na arquitetura política e jurídica e na ampliação da democracia, que consagram importantes avanços nas políticas sociais, de outra parte, os governos da transição democrática sujeitaram as diretrizes econômicas brasileiras às orientações neoliberais do Consenso de Washington, as quais preconizam ajustes estruturais no Estado e enxugamento dos gastos sociais como medida capitalista anticíclica necessária. Essa incompatibilidade entre a ampliação de direitos e o direcionamento neoliberal colocaram as políticas sociais nos anos 1990 na contramão dos preceitos da CF/1988.

Em que pese o paradoxo entre a política econômica adotada pós-1988 e a configuração das políticas sociais na CF/1988, é indiscutível que a nova Constituição é um divisor de águas nas relações do Estado com a sociedade brasileira, sobretudo no campo dos direitos sociais.

Pela primeira vez um texto constitucional é afirmativo no sentido de apontar a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população e, na sua enunciação, reafirma que essa população tem acesso a esses direitos na condição de cidadão (COUTO, 2012, p. 161).

Nesse sentido, a Carta Magna de 1988 detalha as competências dos três níveis de governo, estatuidando que a prestação de serviços públicos seja uma responsabilidade concorrente aos entes federados (BRASIL, 1988). Na verdade, de acordo com Celina Souza (2005), esta é a Constituição mais detalhada da história brasileira, dispondo desde princípios e direitos, até sobre algumas questões operacionais mais gerais das políticas públicas, o que inclusive reflete uma forte tendência de constitucionalização de assuntos de relevância nacional.

Em seu art. 23, o texto constitucional, ao estabelecer a repartição de competências comuns, no âmbito administrativo, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, afasta o sentido de hierarquia entre estes, corroborando o espírito cooperativo idealizado para a federação a partir da nova Constituição. Um dos mecanismos que normatizaria essa cooperação federativa seria a edição de lei complementar prevista no parágrafo único do mesmo art. 23, conforme sinaliza Salvador (2014), mas que até hoje não foi realizada.

De acordo com Celina Souza (2005), mesmo que os constituintes de 1988 tenham empreendido um amplo sentido de cooperação ao ampliar o escopo de competências concorrentes entre as esferas de governo, acabaram por não firmar meios legais que mediassem conflitos de interesse entre as unidades-membro da federação, o que produzirá um sistema federativo altamente competitivo.

Isso significa dizer que, mesmo diante da existência do pacto federativo e das regras constitucionais estabelecidas, os entes federativos estarão dispostos a procurar tirar vantagens das estruturas das receitas e despesas que lhe são atribuídas para operar o sistema, assim como do jogo propriamente político (hegemonia de partidos, alianças políticas etc.) (AMARAL FILHO, 2014, p. 310)

Outra controvérsia na relação cooperativa é externada na competência legislativa. Ou seja, de um lado a CF/1988 define uma relação isonômica entre os entes federados. De outro lado, se observa uma propensão de sobreposição das normas jurídicas, notadamente, das federais sobre as estaduais, apesar da Lei Maior não indicar uma hierarquia entre leis federais, estaduais, distritais e municipais.

O que a CF/1988 preconiza em seu art. 24. é que os entes subnacionais têm competência para legislar de forma concorrente – e não conflitante – em diversas

matérias. A União, conforme o art. 21, tem competências privativas para legislar sobre alguns assuntos, podendo autorizar os estados para também legislar nesses temas (BRASIL, 1988). Ocorre que, na prática, as constituições estaduais acabam sendo “mera repetição dos mandamentos federais”, o que quase reduz os estados a uma posição de “gestores do direito federal” (SOUZA, C., 2005, p. 196).

Não obstante, na CF/1988 predomina o federalismo cooperativo e sua redação avança ao descentralizar as responsabilidades institucionais aos níveis subnacionais, promovendo importantes mudanças no formato e operacionalização das políticas públicas. De outra parte, como sinalizado por Celina Souza, mesmo havendo a distribuição de recursos e poder político ao nível subnacional a partir de 1988, o Brasil seguiu com uma federação “marcada por fortes desigualdades regionais e escassos mecanismos de equalização fiscal que compensem as históricas assimetrias econômicas e sociais entre as regiões” (2013, p. 347).

O legislador da CF/1988 chegou a prever duas vias institucionais para atenuar as disparidades entre as regiões e no interior delas, sendo uma política – equidade na representação dos estados no Congresso Nacional – e outra tributária – maior parcela de impostos para regiões menos desenvolvidas – em uma perspectiva de compensar os membros mais frágeis da federação (SOUZA, C., 1998; 2001). Contudo, tais medidas foram insuficientes, uma vez que as iniquidades sociais, econômicas e políticas que persistem no decurso histórico brasileiro foram ainda mais aprofundadas com os ajustes fiscais resultantes do paradigma econômico assumido nos anos 1990 (ARRETCHE, 2002).

Mesmo com a adoção de providências administrativas, políticas e fiscais compensatórias, as quais exprimem uma intenção de contrabalancear as profundas disparidades horizontais do território brasileiro, no plano vertical, isto é, nas relações intergovernamentais, observa Almeida, há uma contínua “tensão entre impulsos centralizadores e descentralizantes” que tornam o federalismo no Brasil “um arranjo cooperativo complexo” (2005, p. 39).

Cumpre-nos refletir sobre a descentralização enquanto uma ideia-força na trajetória de democratização após os anos de autoritarismo no Brasil. Nesse sentido, convém pontuar alguns elementos pujantes antes e durante os 20 meses da Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1985, bem como evidenciar que a estratégia de transferência ou partilha do poder decisório não está circunscrita ao

Brasil, tampouco deve ser compreendida de modo unívoco.

Nos anos 1980, a associação entre redemocratização e descentralização se fez presente na América Latina, especialmente devido aos problemas econômicos e políticos desses países. Diferente do movimento ocorrido nos vizinhos latino-americanos, onde os governos centrais tomam a iniciativa de descentralizar para repartir o peso da crise com as instâncias locais, no caso brasileiro o ânimo para tal veio de modo preponderante dos governos subnacionais, os quais reclamavam maior descentralização fiscal com vistas a aumentar sua participação nas receitas (AFFONSO, 2000). Na verdade, como já mencionado, desde os anos 1970, com os impactos da reforma tributária dos militares, os estados e municípios já empreendem uma disputa pela desconcentração de receitas.

Em âmbito global, Abrucio (2002) também verifica os anos 1970 como um marco do impulso descentralizador. Ele aponta que a era da descentralização vai emanar da crise do modelo centralizador de intervenção estatal, cujo declínio resulta de uma conjugação de fatores. Para somente citar alguns desses fatores, destacamos a internacionalização econômica, a crise fiscal com o fim dos “anos dourados” do capitalismo que, por sua vez, viu na redução do Estado uma saída para o caos financeiro.

A tendência descentralizadora também é vista por Affonso (2000) como consequência do colapso da experiência do “socialismo real”, da queda do nacional-desenvolvimentismo nos países em desenvolvimento, somado ainda ao desgaste do *Welfare State* nos países desenvolvidos. Acrescenta-se

a emergência do fenômeno da ‘globalização’ ou da ‘mundialização do capital’ e o enfraquecimento simultâneo do poder regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos *regional states* – espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, “acima” do controle do Estado-nação; e a reascensão do ideário liberal – com a subsequente redução do papel do Estado na economia – aliada à crença de que, com a descentralização, aumentaria a eficiência do setor público como prestador de serviços à população. (AFFONSO, 2000)

Entre os países desenvolvidos que implementaram mudanças descentralizadoras, Abrucio (2002) cita a Bélgica, a Espanha e a Itália como casos de conquista de autonomia pelos governos subnacionais. Até mesmo os Estados Unidos renovam sua tradição federalista na direção da descentralização. Em sua

argumentação, o autor aponta que o “fascínio causado pela descentralização” reflete a força política que o conceito adquiriu (2002, p. 84).

A potência do termo *lhe* é imputada, de acordo com Abrucio (2002), tanto pelo sentido democratizador do poder público, aumentando o *accountability* do sistema político, quanto pelo atributo de melhorar o desempenho do governo. Ou seja, a descentralização aproxima os formuladores das políticas públicas (governo central) dos implementadores (governos subnacionais), elevando a eficiência e efetividade da execução.

Além disso, ao desconcentrar as funções governamentais e ampliar a autonomia decisória dos níveis de gestão locais, haveria “um estímulo para a busca de novas soluções administrativas” e para “encontrar saídas criativas e vinculadas às peculiaridades de cada circunscrição política” (ABRUCIO, 2002, p. 85).

Diante dos argumentos de Abrucio (2002) e Affonso (2000) observamos que a vitalidade da proposta de descentralizar as competências de governo se conecta a diferentes motivações. *A priori*, induz uma sensação de aproximação com a esfera local em uma perspectiva de democratização da coisa pública. No entanto, a descentralização também é eivada dos interesses do capital, em seu movimento histórico de restauração das estratégias de acumulação.

No Brasil, a agenda de descentralização não se distancia das determinações mais gerais, todavia apresenta pulsões peculiares. Outra particularidade desse processo, indicada por Affonso (2000), reside no fato da redemocratização brasileira ter se erguido de baixo para cima, isto é, após o fim do período militar as eleições diretas ocorreram primeiro nos estados e municípios em 1982 e, somente em 1989, o povo pôde escolher pelo voto o primeiro presidente do novo regime democrático. Para ele, esse *timing* deixou a União em desvantagem na Constituinte, resultando em um projeto de descentralização desarticulado e sem coordenação (AFFONSO, 2000).

A ausência de um comando federal, de fato, representou uma dificuldade na transição para um federalismo cooperativo e para consumir a descentralização, até porque, esse processo de partilhamento do poder central não foi imediato e simples, muito menos se esgotou com a promulgação da CF/1988, implicando em diversas leis complementares posteriores (ALMEIDA, 1996), além de muito debate político,

dentro e fora do governo.

Almeida (2005) concorda ser indiscutível a influência dos entes subnacionais nessa transição para a democratização do poder governamental e na construção de uma nova Constituição que cunhou a descentralização como diretriz das políticas públicas. Nesse sentido, ela verifica que estados e municípios lograram um desenho federativo que os beneficiou sobremaneira, notadamente pelo aumento no poder tributário, redistribuição de receitas federais, elevação do FPE e FPM, além de obterem percentuais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) para fundos de compensação e de desenvolvimento regional. Apesar disso, a autora examina que

Embora a força de governadores e prefeitos tenha crescido de modo significativo, durante a transição do autoritarismo para a democracia, a existência de normas constitucionais favorecendo a descentralização não pode ser explicada apenas por sua influência direta. Os governadores foram ativos durante os trabalhos da Constituinte, assim como o foram os prefeitos, suas associações e seus assessores. De outra parte, cerca de metade dos constituintes ocuparam previamente postos nos governos e/ou assembleias subnacionais. Mas o apoio à descentralização era mais amplo e incluía as forças políticas mais importantes, tivessem ou não relação com interesses subnacionais. Democracia com descentralização era uma idéia-força e como tal tinha gravitação própria (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Em contrapartida às perdas decorrentes do alargamento fiscal dos entes subnacionais, a União expande suas receitas não partilhadas, por meio de contribuições sociais e da CPMF³¹. Em vista disso, a descentralização fiscal passa a conviver com alto gasto do governo central, o que, para Almeida (2005), não chega a representar uma recentralização, mas trata-se de um dualismo fiscal que, a nosso ver, torna ainda mais peculiar a composição federativa brasileira.

Do ponto de vista de Leite e Fonseca (2011), houveram sim reformas recentralizadoras na área fiscal, dentre as quais cita o PROES e a LRF, que sabemos ser imposições na agenda econômica brasileira que traduziram as determinações macroeconômicas do capitalismo global. Nesse entendimento, a

³¹A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi uma cobrança que incidiu sobre todas as movimentações bancárias — exceto nas negociações de ações na Bolsa, saques de aposentadorias, seguro-desemprego, salários e transferências entre contas correntes de mesma titularidade — e vigorou no Brasil por 11 anos. Apesar de ter sido criada para financiar a saúde, não havia essa obrigação na lei, e R\$ 33,5 bilhões foram usados para financiar outros setores (SENADO FEDERAL, 2018).

agenda de descentralização das políticas sociais no Brasil deriva não apenas de causas endógenas à federação, mas também de causas exógenas (LEITE, FONSECA, 2011). Os autores enfatizam a ingerência dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, desde a elaboração até a implementação de políticas sociais nos países periféricos, sob um “discurso em prol da eficiência (entendida, particularmente, como relação entre custo e benefício) na administração pública” (2011, p. 100).

Também em Abrucio (2000) conferimos que “a força do discurso político descentralizador, cada vez mais aceito e proposto em larga escala, inclusive por instituições multilaterais, como o Banco Mundial” é defendido como uma solução ótima para os problemas de gestão dos países menos desenvolvidos (2000, p. 8).

Em que pese os fatores endógenos e exógenos na inscrição da perspectiva descentralizadora na CF/1988, a constitucionalização por si só não garantiu a materialização de políticas sociais de fato descentralizadas. Em princípio, no início dos anos 1990, praticou-se um gasto social descentralizado, mas sem as correspondentes estruturas institucionais descentralizadas. Somente a partir da segunda metade da década de 1990 é dado início a uma série de reformas na organização das políticas sociais (LEITE, FONSECA, 2011).

O paradoxo da centralização versus descentralização é uma condição orgânica do federalismo no Brasil, sendo um dos seus traços peculiares mais proeminentes. Como vimos através das 6 constituições federais da República, há outras peculiaridades em nossa formação institucional que são reproduzidas ao longo do tempo, tanto nas relações federativas, na administração pública e nos direitos sociais, as quais cristalizam-se como um padrão brasileiro de relação do Poder Executivo com a sociedade, o que reverbera diretamente na prática das políticas sociais brasileiras.

Assim, a partir das leituras realizadas, ensaiamos algumas reflexões sobre essa formação institucional e seus reflexos no campo da Assistência Social a partir da CF/1988. Partimos da lógica de organização político-administrativa, que no Brasil é um produto tanto de um poder centrípeto, isto é, com forte centralização no governo federal, quanto de um poder centrífugo, com acirramento da competição vertical e horizontal. Percebemos que, apesar de o clássico modelo federalista preconizar autonomia e horizontalidade política, administrativa e econômica entre os

membros da federação, não foi esse tipo de relação que se construiu ao longo da trajetória constitucional do Brasil. O Executivo federal teve, portanto, predomínio nas decisões sobre as políticas sociais, determinando ‘de cima para baixo’ as prioridades e diretrizes, além de ser historicamente o principal financiador, fixando limites e critérios para o gasto social (ALMEIDA, 1996; ARRETCHE, 2004; SOUZA, C., 2005).

Dessa verticalização, percebemos ao longo da história constitucional brasileira que mesmo as pífias intervenções estatais frente as estruturais necessidades da população, somente irão acontecer na medida que não houver prejuízos ao processo de acumulação do capital. Assim, preservado os interesses da classe dominante, o que sobra são medidas compensatórias e residuais mais para contenção dos pobres, dos doentes, dos ‘velhos’, dos incapazes para o trabalho, que não conseguem por força própria se ‘integrar’ na sociedade.

Assim, as ações no campo social se caracterizaram por longas décadas como práticas assistencialistas e clientelistas.

A constante tentativa de explicar o campo assistencial como decorrência de desajustes individuais vai conformando respostas às demandas que vão desde a pressão individual até a benemerência, plasmada em princípios moralizantes. Seu caráter assistencialista traduz-se pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo. Expande-se na esteira do favor pessoal, combinado uma atenção reduzida com a necessidade de reconhecimento por parte do receptor da ajuda que está sendo prestada. Desloca a ação para o campo privado, o interesse pessoal, exacerbando a lógica de que o caráter é o da concessão e da benesse (COUTO, 2012, p. 165).

Ainda a verticalização das ações estatais na assistência social repercutiu até depois da CF/1988, por meio dos programas-pacote que eram elaborados pelo órgão gestor federal e lançados aos estados e municípios para que executassem, sem nenhum tipo de planejamento conjunto aos entes subnacionais, tampouco com a sociedade. Tais pacotes desconsideraram tanto a forma federativa, quanto a participação social, princípios assegurados pela Constituição.

Outra herança no campo da gestão pública e das políticas sociais é o patrimonialismo, prática na qual os recursos públicos são tratados como questões particulares. Sobre isto, ainda nos dias atuais ocorrem situações em que o acesso a benefícios garantidos como direitos na LOAS/1993 “seja cercado por um aperto de mãos entre a autoridade ou sua representante e o cidadão ou cidadã” (SPOSATI,

2013, p. 29), em uma clara intenção de confundir aquilo que é público como sendo uma ação privada.

Os traços conservadores não superados na área da assistência social tem sido um obstáculo na efetivação desta área como direito. Além do assistencialismo, do clientelismo, da verticalização e do patrimonialismo, outro ranço é o primeiro-damismo, como apontam os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) de 2013 sistematizados por Sposati:

Em 2009, 24,3% dos municípios brasileiros (1.352) eram geridos na assistência social por primeiras damas. Em 2012 são 1216 primeiras damas, correspondendo a 26,1% das mulheres gestoras da assistência social. (SPOSATI, 2013, p.29)

Na esteira destas continuidades e descontinuidades da trajetória das políticas sociais no Brasil, perdura a correlação entre discricionariedade e responsabilidade no gasto público, uma questão vital para pensarmos a materialização dos direitos sociais no âmbito do federalismo brasileiro, visto que, para serem acessados, estes precisam se traduzir em bens e serviços. Para tanto, a CF/1988 determinou que os três níveis de governo têm responsabilidades partilhadas no desenvolvimento das políticas sociais, abrangendo atribuições desde o planejamento até a prestação final dos serviços públicos.

Neste aspecto, cumpre-nos ponderar que se, de um lado, o sistema federativo preconiza a autonomia dos entes federados e cooperação entre eles, de outro, as políticas sociais implementadas a partir da CF/1988 seguem a lógica de sistemas nacionais, que unificam a direção político-administrativa por meio de “arcabouços legais e institucionais, a partir da União, cujo objetivo é descentralizar ações, programas e recursos desde que adequados aos formatos advindos e propugnados pelo Governo Federal” (LEITE, FONSECA, 2011, p. 101). Essa tendência de unificação foi requerida para a área da Assistência Social e em 2003, por meio da IV Conferência Nacional, deliberou-se por uma nova institucionalidade dessa política social, sendo então propostas as bases do SUAS.

Dada a proeminência do governo central na formulação das políticas sociais, somos provocados a pensar como fica a oferta dos serviços que tem sua implementação descentralizada mas partem de uma estrutura normativa unificada. Sobre isto, Leite e Fonseca (2011) trazem algumas reflexões sobre os dilemas da

descentralização nas políticas sociais no Brasil. Assim, exemplificam com o Programa Bolsa Família a tendência municipalista propagada pelo Banco Mundial que

atribui um papel central aos governos locais – com ênfase na esfera da municipalidade – na prestação dos serviços públicos, dando ênfase ao argumento de que um governo mais próximo do cidadão deve agir combinando flexibilidade gerencial com responsabilização e priorizando as ações escolhidas pela comunidade local que apresentem o menor custo de transação possível (LEITE, FONSECA, 2011, p. 106).

Para os autores, o Bolsa Família é emblemático da relação direta estabelecida entre União e municípios, apartando a ação dos estados. Isto nos faz perceber uma fratura no pacto federativo e ao mesmo tempo uma super-responsabilização do nível local, uma vez que é nas cidades e bairros que as pessoas acessarão os bens e serviços públicos (LEITE, FONSECA, 2011).

A assistência social, ao ser instituída como política pública no campo dos direitos sociais a partir da CF/1988, tem seu desenho institucional fundamentado sobre o pacto federativo, preconizando a descentralização político-administrativa como diretriz de organização, ação e financiamento. Todavia, na contramão do federalismo cooperativo, a Política de Assistência Social, tal como outras políticas sociais, seguiu a lógica municipalista, imputando ao menor ente da federação, em termos de arrecadação tributária³², a maior parcela de encargos tanto da execução quanto do custeio do SUAS.

Interessante notar que, em nosso giro pelas constituições de 1891 até 1988, os estados sempre se apresentaram como atores federativos atuantes no litigioso movimento pela descentralização do poder decisório. De acordo com as circunstâncias do momento histórico, seja por interesses particularistas das oligarquias regionais, seja pela estratégia de expansão de poder político e fiscal empreendida pelos governadores, efetivamente os estados tencionaram a desconcentração da ordem administrativa brasileira. Em face disso, o que explica

³²Documento divulgado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e coordenado pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, foi apresentada a distribuição da carga tributária por ente federado de 2006 a 2015 (MINISTERIO, 2015). Verificou-se que a arrecadação é concentrada na União, mantendo percentual acima de 68% do total. Na sequência comparece o estado, com menor marca em 2011 (24,47%) e maior em 2009 (25,71%). Por último, temos o município, que obteve discreto aumento a partir de 2014 (6,21%) e continuou a ascender em 2015 (6,37%).

uma contração da esfera estadual na implementação de políticas sociais descentralizadas?

Como já sinalizado no Capítulo 1, nos anos 1990 os países em desenvolvimento submetem-se à cartilha de ajustes estruturais do Consenso de Washington. Com isso, a capacidade institucional das instâncias subnacionais em realizar suas atribuições é deteriorada pelas medidas de austeridade econômica adotadas pelo governo federal.

A adoção das determinações neoliberais no Brasil tem consequências diretas para a expansão do cofinanciamento das políticas sociais, ou seja, passa a exigir

um maior esforço de recursos orçamentários dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem a criação ou aporte de receitas fiscais adicionais. Isso tudo em um contexto de ajuste fiscal que submetem os entes subnacionais ao constrangimento de expansão dos investimentos sociais devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ao comprometimento de parcela considerável das receitas dos estados e das grandes prefeituras com a dívida decorrente do refinanciamento feito pela União, em meados da década de 1990 (SALVADOR, 2014, p. 179-180).

É na década de 1990 que os direitos sociais impressos na CF/1988 esbarram em um cenário adverso, no qual o financiamento das políticas sociais é frustrado pela resignação do governo federal à ideologia neoliberal e ao processo de contrarreforma do Estado (SALVADOR, 2012).

2.2. CRISE FISCAL E GOVERNOS ESTADUAIS: REFÉNS OU COLABORADORES DO AJUSTE?

Os efeitos da reforma tributária de 1965/67 nas finanças estaduais foram devastadores e, ao mesmo tempo, conduziu a saída via endividamento público. Dentre os fatores que cooperam para a expansão da dívida dos estados na década de 1970, Fattorelli (2013) destaca a concentração tributária na União, que passa a deter os maiores tributos e exercer controle sobre os entes subnacionais por meio das transferências negociadas. Outro fator é o impulso à tomada de créditos externos, bem como a emissão de títulos públicos por meio da Resolução nº 62/1975. E ainda a abundante oferta de créditos internacionais devido ao excesso de liquidez do dólar, facilitando empréstimos a baixos juros.

Como apontamos, o governo federal passará a impor restrições à expansão da dívida dos estados com o intuito de canalizar o gasto estadual para os objetivos desenvolvimentistas. Nos anos 1980 o contingenciamento da dívida pública comparece como um dos itens dos ajustes pactuados junto ao FMI e a União cumpre o dever de casa, isto é, acirra as restrições sobre a tomada de empréstimos públicos e privados pelos entes subnacionais, tendo como órgão disciplinador o Banco Central, “responsável por ditar as condições de endividamento dos governos subnacionais, ao fixar tetos para os empréstimos ao setor público e criar formas de ajuda financeira federal à rolagem da dívida externa” (LOPREATO, 2000, p. 8).

Com os critérios de rolagem da dívida centralizados, cresce o poder de negociação do governo federal sobre os estados, ao passo que estes têm sua autonomia de gastos cerceada, conforme assinala Lopreato:

Os estados, sem a renovação automática do serviço da dívida e atropelados pelas dificuldades financeiras, não tinham autonomia nas decisões de investimentos e dependiam das negociações com a União. A gestão financeira tornou-se atrelada às decisões de rolagem da dívida e de acesso a novos financiamentos, sujeitas ao sabor da conjuntura econômica e do poder de barganha dos governadores (LOPREATO, 2000, p. 123).

A rigidez da política creditícia federal não passou ilesa à resistência dos governos subnacionais, o que produziu, segundo Lopreato (2000), uma alternância de resoluções do Banco Central, que ora afrouxava os critérios de endividamento, ora restringia. O principal elemento de resistência dos estados foram os bancos estaduais, os quais detinham a maior parte dos empréstimos públicos, contrabalanceando a restrição imposta pelas instituições financeiras federais. Para viabilizar essa compensação em benefício dos governos estaduais, houve vinculação e conseqüente comprometimento do patrimônio desses bancos, forçando, de um lado, os governadores a negociarem suas dívidas e, de outro, a União para vir em socorro “diante do risco de quebra das instituições e do colapso da administração estadual” (LOPREATO, 2000, p. 10).

No ano de 1988 os bancos estaduais, na qualidade de principais credores do setor público, chegaram a ter 77,8% de toda sua operação de crédito destinada aos governos dos estados (LOPREATO, 2000). Conforme descrito por Lopreato, as condições de solvência dessas instituições financeiras foram se deteriorando e mesmo com os sucessivos “programas de saneamento do Banco Central já

realizados, voltaram a viver delicada situação patrimonial” (2000, p. 12). Diante disso, os governadores se veem sem condições de gerir o aprofundamento do caos nas finanças públicas no âmbito dos estados, e a saída naquele momento foi federalizar parte da dívida estadual. Na visão do autor, a parcial federalização da dívida tem pouca expressividade para reverter o caótico quadro financeiro dos estados, e, em contrapartida, aumenta a dívida líquida e a dependência frente ao Banco Central.

De acordo com Fattorelli, as diversas iniciativas de refinanciamento das dívidas estaduais serão executadas sob condições altamente onerosas e com uma “política de juros elevadíssimos praticados pela União no início dos anos 90” que vai impactar drasticamente as finanças estaduais (2013, p. 132).

O início dos anos 1990 foram marcados por sucessivos planos de instabilização conduzidos pelos Governos Collor e depois Itamar. Dentre as medidas de austeridade podemos destacar a política de congelamento de preços e salários, de câmbio flutuante, a abertura comercial, o confisco das aplicações financeiras, além de reformas monetária, fiscal e administrativa. Nesse cenário, há um agravamento da situação financeira dos estados e, conseqüentemente, aumenta a dependência destes com relação ao governo federal para negociações da dívida.

A crise confere maior espaço político à União (LOPREATO, 2000), o que concorrerá para a implementação de planos de controle de renegociação da dívida estadual que trouxeram implicações viscerais nas relações intergovernamentais. Assim, em 1994 é lançado o Plano Real e, no ano seguinte, é promulgado o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, um realinhamento das estratégias de controle e refinanciamento das dívidas estaduais. Estas proposições do governo FHC se inscrevem nas novas diretrizes que presidiram as profundas mudanças econômicas e sociais que se seguiram no país, especialmente com relação ao federalismo fiscal.

A linha mestra do novo governo era a de consolidar o processo de estabilização, o que significava o combate aos desequilíbrios fiscais e, mais a longo prazo, um ambicioso projeto de superação do velho modelo nacional-desenvolvimentista, sintetizado na expressão “superação da era Vargas”. Assim, reforma profunda do aparato estatal, e integração competitiva na ordem econômica internacional globalizada passam a ser as palavras de ordem. (KULGEMAS, SOLA, 1999, p. 71)

O Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados enquadrados os estados no pacote de reformas da União. Assim, como descrito por Lopreato, para obter o socorro federal, os estados se comprometeram a fixar metas de ajuste fiscal e de saneamento financeiro, além de realizarem uma reforma do setor público estadual e ajustes patrimoniais que incluíam controle salarial, corte de pessoal, privatização e concessão de serviços públicos. O pacote federal também visava os bancos estaduais, no sentido de prepará-los para a “privatização, extinção, ou transformação em instituições não financeiras ou agências de fomento” (LOPREATO, 2000, p. 132).

Diante da grave crise nas finanças estaduais, o governo federal ganha força para ditar as regras do jogo político, conseguindo com isso, apoio dos governadores para a implementação do seu programa de estabilização econômica (LOPREATO, 2000). Nesse sentido, a União vai emoldurando a agenda neoliberal por meio de diversos dispositivos de ajuste.

Conforme apontam Kulgemas e Sola (1999), a Medida Provisória 1.514/1996, depois conectada à Lei nº 9.496/1997, é um desses dispositivos de ajuste que demonstra a força da União nesse período. Essa MP institui o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), que irá dispor sobre a privatização de instituições financeiras estaduais. Sob o mote de saneamento dos bancos estaduais, na essência esta MP “redefine a ação estatal e retira dos governadores o domínio de fontes de financiamento e de potencial de gasto” (LOPREATO, 2000, p. 146).

Outra manifestação da força do governo federal foi a prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal, antigo FSE, que desobriga a União de repasses das vinculações constitucionais a estados e municípios. Também corrobora com o ajuste federal a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata), a qual limita a folha de pagamento com funcionalismo público. E a Lei complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), outro dispositivo de ajuste, que atinge o principal imposto estadual, o ICMS, ao isentar os produtos e serviços exportados deste tributo (KULGEMAS, SOLA, 1999).

O programa de reformas do governo federal em contrapartida à federalização dos saldos devedores, foi negociado caso a caso com os estados, de sorte que os quatro estados mais desenvolvidos (SP, RJ, MG e RS) e também “donos da maior

parcela da dívida mobiliária e do estoque da dívida global, tornaram-se os grandes beneficiados”, detendo 90% de todo o refinanciamento federal (LOPREATO, 2000, p. 149).

A disparidade nos acordos verticais, entre União e diferentes estados, acenam para uma desigual correlação de forças no plano horizontal, isto é, entre os estados. O esvaziamento do sentido cooperativo produz um federalismo predatório, que nas palavras de Kulgemas e Sola, se manifesta no “perpétuo conflito em torno dos recursos a serem atribuídos a cada esfera e também pela guerra fiscal entre os estados” (1999, p. 73).

Concordamos com a visão de que houve uma clara recentralização da União na primeira metade da década de 1990, *vis-à-vis* os programas e legislações que viabilizam a estratégia do governo federal de integração à economia globalizada. Os estados, enfraquecidos pela deterioração das finanças públicas, se dobram aos acordos com o governo federal. Os efeitos deletérios das negociações não só limitam o poder dos governadores sobre a gestão orçamentária, como subvertem os gastos sociais a uma agenda conservadora de austeridade fiscal.

É interessante assinalar como o ajustamento às regras da política macroeconômica colide diretamente com o pacto federativo de 1988. Para perceber essa colisão, primeiro é necessário retomar as novas regras do jogo do capitalismo mundial, que se firmam em um conjunto de reformas neoliberais, cuja adesão é condição *sine qua non* para as economias em desenvolvimento, especialmente da América Latina, “receber novos investimentos industriais e parte dos fluxos financeiros que abarrotavam o mundo capitalista” (LOPREATO, 2002, p. 202).

Ocorre que, para adequar a economia nacional aos parâmetros neoliberais, os governos pós-redemocratização esbarraram com o arranjo federativo e a consequente autonomia dos entes subnacionais. Segundo Lopreato (2002), para avançar o programa econômico federal, era imprescindível a adesão de todas as esferas de governo, as quais apresentavam resistência às mudanças propostas pela União. Como então enquadrar os governadores sem ferir o regime político? Como neutralizar a resistência dos estados sem atentar contra o pacto democrático?

Os governadores, diante da delicada situação financeira, não tinham muita margem de manobra senão acatar as condições de renegociação dos débitos e garantir a governabilidade, diante dos problemas com os gastos correntes, o endividamento e os bancos

estaduais. A crise financeira limitou o grau de autonomia política dos governadores e cresceu a força das autoridades federais muito além do que se poderia esperar após uma década do fim do regime militar. As autoridades federais, diante da correlação de forças favorável, avançaram com o projeto político liberal e usaram os programas de apoio financeiro como instrumento *para enquadrar* os governos subnacionais nas determinações da política macroeconômica (LOPREATO, 2002, p. 206, grifo do autor).

O autor realça a necessidade de “assegurar a governabilidade e ter uma base parlamentar” para aprovar a agenda de reformas neoliberais, o que compele o governo federal ao atendimento das necessidades regionais, de forma negociada, e com isso “costurar o pacto de poder” (LOPREATO, 2002, p. 207).

Verifica-se, portanto, que na primeira metade da década de 1990, a submissão da economia nacional às determinações neoliberais perpassa a reforma do aparelho do Estado, através do redirecionamento do fundo público que se materializou no amplo programa de ajuste fiscal e patrimonial capitaneado pelo governo federal. Esse movimento tem implicações diretas nas relações federativas e, para ser viabilizado, o governo federal lastreia o socorro à delicada condição financeira dos governos subnacionais em contrapartida à subsunção dos entes federados ao cumprimento das exigências macroeconômicas.

Na segunda metade dos anos 1990, permanecem as dificuldades financeiras dos estados, notadamente decorrente da “política de altas taxas de juros, sustentada, sobretudo, no Plano Real, [que] alimentou o componente financeiro do endividamento” (LOPREATO, 2000, p. 204). Assim, em 1997, o presidente FHC sanciona a Lei nº 9.496 que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, instituindo assim o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) (BRASIL, 1997).

Conforme análise de Fatorelli (2013), os termos de acordo do PAF decorrem dos compromissos firmados nas Cartas de Intenções ao FMI, evidenciando a estreita relação entre o processo de endividamento da União e o endividamento dos entes subnacionais. Isso adensa o entendimento de que o enquadramento dos estados pelo governo federal corresponde a um estratagema para viabilizar o projeto neoliberal no país.

Assim, como componente dos contratos de renegociação da dívida com a

União, os governos estaduais apresentam anualmente seus PAFs, onde são firmadas metas que demonstram a sustentação fiscal e financeira para cobertura dos serviços da dívida, além de apresentarem ações concretas na perspectiva da reforma patrimonial do Estado.

No site do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018) extraímos o acordo de ajuste fiscal firmado entre o Estado do Espírito Santo e a União referente ao período de 1999 a 2015. Conforme consta nos documentos, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Espírito Santo – que aqui neste estudo sintetizaremos como PAF/ES – integra o contrato de confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 006/98 STN/COAFI, assinado em 24 de março de 1998. No referido site institucional também visualizamos as avaliações anuais do cumprimento das metas, emitidas pelo Tesouro Nacional (TESOURO NACIONAL, [s.d.]).

No Quadro 4 demonstramos as metas do PAF/ES, fixadas anualmente em consonância com o art. 2º da Lei nº 9.496/1997 que determina aos estados o cumprimento de 6 metas, a saber: Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real; Resultado Primário; Despesas com funcionalismo público; Receitas de arrecadação própria; Reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos (até 1999 esta meta denominava-se “Privatização, concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial”); Despesas de investimentos (BRASIL, 1997).

Quadro 4 – Histórico de cumprimento das metas do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Espírito Santo (PAF/ES) no período de 1999 a 2015.

METAS	O ES cumpriu a meta?																
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
META 1 – Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
META 2 – Resulta Primário	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim									
META 3 – Despesas com funcionalismo público	Não	Sim															
META 4 – Receitas de arrecadação própria	Não	Sim	Não	Não													
META 5 – Reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim						
META 6 – Despesas de investimentos	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.]

Elaborado pela autora.

Observamos que o engajamento na obtenção de superávits primários é o fio condutor das ações orçamentárias estaduais a partir de 1999. O Espírito Santo demonstrou sintonia com essa diretriz, visto que a média de cumprimento da Meta 2 é expressiva. Mesmo quando não cumpriu a meta que firmou no PAF/ES, como foi o caso de 2010, não significou que o estado desviou o foco do ajuste fiscal, pelo contrário, o empenho foi ainda maior na consecução das outras metas.

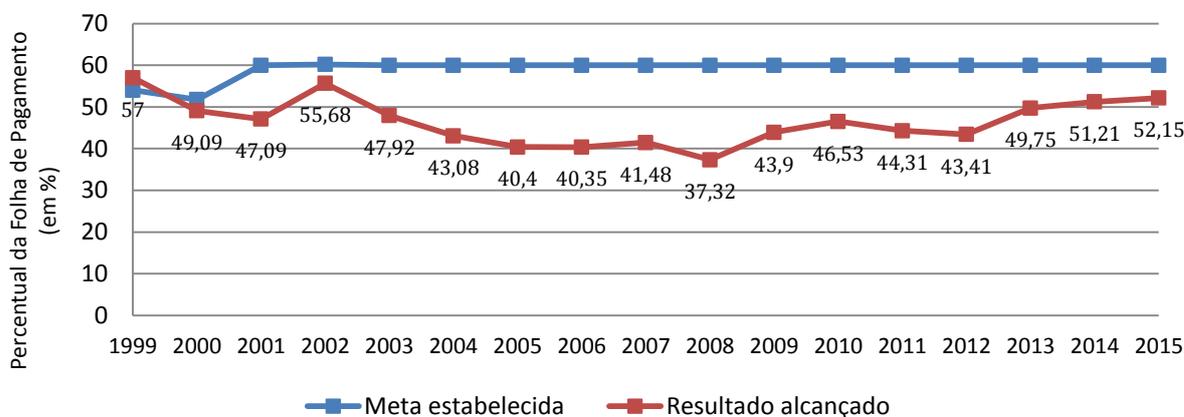
O Espírito Santo, no ano de 2010, acabou por descumprir a meta de resultado primário do PAF, pois obteve um déficit primário na ordem de R\$ 771 milhões. No entanto, o Estado tinha não só cumprido a outra meta-síntese do PAF, e manter a relação Dívida Financeira sobre a Receita Líquida Real [RCL] menor que 1, como também apresentava tendência de queda, chegando o índice a 0,44 em 2010; apresentava uma relação dívida consolidada líquida sobre a receita corrente líquida de 0,17, bem abaixo do limite máximo de 200% estabelecido pela LRF; as despesas com pessoal sobre a RCL fecharam o ano em 46,53% abaixo do limite prudencial e o custeio estava sob controle. Portanto, o que justificava esse déficit primário era o nível e investimentos que chegou a R\$ 1.401 milhões (ou 19,6% da RLR) (GUILHERME, 2013, p. 71 - 72)

Em seu estudo, Guilherme (2013) evidencia que devido ao alto percentual de investimento em 2010, quase 20% da Receita Líquida Real, o Ministro da Fazenda à época, Guido Mantega, emitiu parecer revendo a meta 2 do Espírito Santo com base no art. 3º, §7º da Lei 9.496/1997, considerando o estado adimplente.

Vale esclarecer que o não cumprimento da Meta 2 representa um resultado deficitário das contas públicas. A preocupação da Meta não é se houve prejuízos na oferta de bens ou serviços à população, mas sim se foi coberta as despesas com o serviço da dívida ou, no mínimo, o pagamento dos juros. Quanto ao que sucedeu no Espírito Santo, nos parece ter tido maior inclinação para a realização de obras e aquisição de equipamentos e de material permanente, aspectos que podem refletir nos serviços públicos, do que para honrar o pagamento da dívida pública. Contudo, se esse foi o caso, o mesmo não ocorreu na maioria dos anos.

Chamamos a atenção para a Meta 3, na qual o estado foi ainda mais diligente, com cortes de recursos humanos durante toda série histórica, como vemos no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Panorama de cumprimento da Meta 3 do PAF/ES referente as despesas com funcionalismo público no período de 1999 a 2015.



Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.]
Elaborado pela autora.

Como determinava a Lei Camata (BRASIL, 1995) os gastos totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta não poderiam exceder 60% da receita corrente. Assim, durante todo o governo Paulo Hartung (2004 a 2011) as despesas com pessoal se mantiveram abaixo de 45% da receita corrente líquida, com exceção do ano de 2010 que houve um discreto aumento, sendo este o nível maior de toda essa gestão. No governo Casagrande (de 2012 a 2015) houve um aumento progressivo a partir do segundo ano de mandato.

Conforme consta nos PAF/ES do período em análise, na composição da folha de pagamento estadual, o principal gasto é com servidores do Poder Executivo (administração direta), seguido dos inativos e pensionistas. É pertinente assinalar que cortes de despesas com pessoal podem implicar em descontinuidade na oferta de bens e serviços à coletividade, precarizando as políticas sociais. Em uma perspectiva gerencialista, que traz para dentro da administração pública a lógica empresarial, o enxugamento do Estado através de drásticas reduções orçamentárias significa zelar pela eficiência e garantir melhor custo-benefício, entretanto,

A proposta gerencialista para a gestão do aparelho estatal e das organizações da sociedade civil, no contexto da contrarreforma do Estado, no quadro da reestruturação do capital, possui como finalidade central reduzir gastos destinados às classes subalternas, para que mais recursos provindos da riqueza social produzida sejam direcionados para o processo de acumulação capitalista (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 138).

Assim, no caminho para o êxito do projeto neoliberal é vital que os ajustes

patrimonial e fiscal do Estado sejam contudentes, o que fica perceptível no cumprimento de cada meta do PAF, através do qual todo esforço de gestão é voltado para gerar superávits primários, isto é, reservar dinheiro para pagamento dos juros da dívida pública.

Outros dois programas de ajuste encorpam o plano neoliberal para a economia brasileira. São eles o Programa Estadual de Desestatização (PED) e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES). O primeiro acirra as privatizações que já vinham ocorrendo desde o início dos anos 1990. Assim, por meio do PED, cada estado editou leis próprias para entrega do patrimônio público ao setor privado. Foram privatizadas estatais produtivas de diversas áreas como mineração, transporte ferroviário, siderurgia, petróleo, energia elétrica e telecomunicações. No Espírito Santo, a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) foi privatizada em 1992 e a Espírito Santo Centrais Elétricas S. A. (Escelsa), em 1995.

O segundo visava o saneamento dos bancos estaduais induzido pelo governo federal, que assumiu 100% do financiamento desse ajuste, salvo quando o estado manteve o controle da instituição financeira, sendo nesse caso o empréstimo federal limitado a 50%, como descrito em documento publicado pelo Banco Central, de autoria de Salviano Junior (2004). Ao aderir ao PROES, os governos estaduais tinham as seguintes alternativas: extinção; privatização; transformação em instituição não financeira (agência de fomento); aquisição do controle pelo governo federal com vistas à privatização ou extinção da instituição; e saneamento.

No site do Banco Central constam os valores financiados no âmbito do PROES para cada estado. O Espírito Santo obteve empréstimo de R\$ 260 milhões no ano de 1998, ficando em 15º lugar dentre os 23 estados que constam na tabela do PROES. Cabe salientar que o Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES S.A.) ainda é um dos poucos bancos estaduais sob controle da gestão pública (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Assim, verifica-se que o pacote de programas (PAF, PED e PROES) imposto pelo governo federal aos estados e municípios cerceia a gestão das finanças subnacionais. Com isso, governadores e prefeitos são compelidos a focar no aumento da arrecadação somado à contenção dos gastos visando gerar obrigatoriamente superávits primários. Como elucida Lopreato (2002b), o superávit

primário seria o “colchão fiscal” para evitar o crescimento da dívida pública, contudo,

Os cortes de gastos e, sobretudo, o aumento de receita conseguiram assegurar as metas de superávit primário, mas não foram suficientes para evitar o crescimento da dívida pública nem o risco criado com as mudanças nos demais fatores com influência no resultado das contas públicas. O Brasil, na verdade, tornou-se refém de uma política fiscal austera, mas isso não lhe permitiu escapar da “leitura” de parte do mercado que vê com reservas a sustentabilidade da dívida pública (LOPREATO, 2002b, p. 297).

Os valores auferidos por meio do pacote de ajustes, ao invés de amortizar a dívida, tiveram efeito contrário, aumentando o endividamento do Estado brasileiro. A economia brasileira entra em uma situação ainda mais difícil com a alta dos juros decorrente das crises asiática em 1997 e russa em 1998. Verifica-se no final do primeiro mandato de FHC que os ventos favoráveis propiciados pelo programa de estabilização do Plano Real perdem força. Adicionalmente, segundo Lopreato, os gastos financeiros crescem exponencialmente e a dívida pública salta de “33,3% em 1997 para 43,3% do PIB em 1998” (2006, p. 190). De acordo com o autor, o país fica em uma condição fiscal insustentável devido ao “peso dos juros, a medíocre performance do PIB e a inexistência de superávits primários” (2006, p. 190). Com uma conjuntura desfavorável, a confiabilidade dos credores internacionais na solvência da dívida brasileira é abalada, invocando alterações no regime fiscal.

Em 1998, o governo FHC assinou uma nova Carta de Intenções com o FMI e, a partir de 1999, há significativas alterações na política econômica do país. Em sua análise do período, Behring (2003) verifica que houve uma alteração da rota macroeconômica, optando-se pelo câmbio flutuante, o qual não reduziu a vulnerabilidade externa, tampouco recuperou o déficit das contas públicas. O quadro de instabilidade econômica

agravou o endividamento público e privado e obrigou à busca de constantes superávits primários por parte do governo federal – seguindo as imposições dos acordos com o FMI. Foi aprovada uma Lei de Responsabilidade Fiscal draconiana (sem preocupações com a responsabilidade social). Criaram-se dificuldades ainda maiores de investimentos estruturantes e houve restrição das políticas sociais nacionais de seguridade pública (BEHRING, 2003, p. 160).

Em virtude da nova negociação com o FMI, são adotadas regras fiscais mais rígidas para tolher a autonomia sobre as finanças públicas, assegurando com isso a confiança dos credores de que, independente de quaisquer circunstâncias,

eventualidades e das mudanças de governo, seria mantido o pagamento dos serviços da dívida.

Sobre isto, Lopreato (2006) destaca as mudanças na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que torna obrigatório o estabelecimento da meta de superávit primário para o exercício financeiro subsequente. Com isso a execução orçamentária fica refém da compulsória geração de resultados primários. Caso a arrecadação seja diferente do projetado e possa comprometer o alcance das metas fiscais, deve haver cortes dos gastos discricionários, o que vai repercutir diretamente na Política de Assistência Social, como veremos mais adiante.

A modificação na LDO reflete distintamente com o que se preocupa o Estado brasileiro sob a égide neoliberal, desvirtuando os objetivos fundamentais da federação, estatuídos no CF/1988 quanto à erradicação da pobreza e da marginalização, bem como redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, Salvador (2010) observa que a LDO não traz metas de redução das desigualdades, circunscrevendo-se à metas fiscais. Com isso, os gestores públicos são tidos como eficientes quando conseguem cumpri-las, ou seja, o “bom manejo do orçamento” serve “para honrar a transferência de recursos do fundo público para os credores financeiros” quando, na verdade, uma hábil gestão orçamentária deveria ter como foco prioritário o fomento de políticas sociais que atendam às necessidades da população (SALVADOR, 2010, p. 383)

Além dessa exigência sobre os gestores, o acordo assinado com o FMI em 1998 vai impor outros embaraços orçamentários aos estados e municípios mediante a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em uma perspectiva gerencialista, a LRF é concebida como um instrumento de equilíbrio das contas públicas, prevenindo riscos e corrigindo desvios na gestão fiscal dos entes federados. Sob este prisma, a LRF eleva a qualidade do gasto público, pois passa a discipliná-lo através de uma atuação responsável, planejada e transparente do gestor.

Para nós a LRF leva a cabo o ajuste neoliberal sobre os entes subnacionais, que já tinham sido enquadrados no pacote de programas federais advindos da Lei nº 9.496/1997. Vale lembrar que devido ao PROES, os estados ficaram sem o suporte dos bancos estaduais para financiamento e expansão das despesas públicas, tornando-os altamente dependentes das renegociações com a União.

Com a LRF, a situação de dependência e enquadramento dos estados e municípios é piorada, uma vez que são fixados limites para o endividamento e, conseqüentemente, para o gasto público. A limitação na verdade será para as despesas não financeiras ou despesas primárias³³, isto é, aquelas relacionadas diretamente aos serviços públicos ofertados aos cidadãos. Assim, as mudanças não têm implicação apenas nos atos administrativos dos gestores. A LRF motiva uma tipificação penal com relação ao controle orçamentário através da lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, a qual altera do Código Penal incluindo um capítulo específico para tratar dos crimes contra as finanças públicas.

Portanto, as novas restrições prescritas pela LRF afetam visceralmente o pacto federativo, pois os entes subnacionais são praticamente encurralados pelo governo federal a seguir o programa de ajuste neoliberal, conforme examina Lopreato (2015). Segundo ele, os estados e municípios perdem a autonomia sobre suas finanças, visto que a LRF enrijece os critérios de acesso ao crédito, regula o endividamento, inclusive com bloqueio de recursos em caso de inadimplência, além de impor sanções ao não cumprimento das metas de superávit primário, o que cria vários entraves para que governadores e prefeitos atendam as reais demandas de sua população.

Como resultado, instala-se uma compreensão dos gastos e investimentos sociais ainda mais rigorosa e flagelante, com o objetivo cabal de priorizar o pagamento dos juros da dívida pública, conforme assevera Salvador.

Em síntese, a LRF é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais. Ela está inserida no conjunto de políticas neoliberais em voga no país, a partir dos anos 1990, que comprometeram o crescimento e desenvolvimento econômico e social em prol do favorecimento do capital financeiro, com recursos assegurados pelo fundo público. Isso enfraquece a capacidade do Estado de realizar políticas públicas universais e abala a efetivação dos direitos sociais estabelecidos na CF de 1988, pois o orçamento público fica comprometido com o superávit primário e, por corolário, o pagamento do serviço da dívida (SALVADOR, 2010, p. 386).

O novo regime fiscal normatizado com a LRF consolida a condição do orçamento público de refém da obtenção de superávit primário. Essa diretriz no

³³Despesa Primária: Também conhecida como despesa não-financeira, corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras. São exemplos os gastos com pessoal, custeio e investimento. Pode ser de natureza obrigatória ou discricionária. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018)

governo FHC é balizada na sangria privatizante e na drenagem da máquina pública para eliminar o *déficit* público, atribuído ao tamanho do Estado e seus respectivos gastos.

Já no governo Lula, Lopreato avalia que apesar de ter sido mantido o regime fiscal que vinha sendo aplicado com FHC, houve alterações no âmbito da gestão fiscal, a qual “assumiu rumo diferente a partir de outro entendimento de qual seria o papel do Estado” (2015, p. 8).

No primeiro mandato de Lula, de certo, há um susto coletivo dos seguimentos progressistas que apoiaram sua candidatura, à vista do tom de continuidade da política fiscal assumido à época das eleições. Prova disso é que na *Carta ao povo brasileiro*, assinada em 22 de junho de 2002, o então candidato do Partido dos Trabalhadores apresentou uma mudança discursiva na direção de uma postura conciliatória, com abertura diplomática a alianças que viabilizassem crescimento econômico associado ao desenvolvimento social (LULA DA SILVA, 2002). Observa-se que a Carta ao mesmo tempo tece críticas à austeridade da política econômica de FHC, afirmando seu fracasso e esgotamento, defende o compromisso aos contratos e obrigações do país, reformas estruturais (tributária, agrária, trabalhista, previdenciária), bem como a preservação do *superávit* primário para contenção da dívida pública.

De acordo com Lopreato (2015), no primeiro mandato de Lula, de 2003 a 2006, são envidados esforços para conquistar a confiança externa na economia brasileira. Para tanto, defende-se a âncora fiscal e a solvência da dívida pública com a expectativa de atrair investimentos privados e assegurar a sustentabilidade do crescimento. Há um continuísmo dos elementos que conduziam a política econômica até então, inclusive com as mesmas fissuras no pacto federativo provocadas pela LRF, como sintetiza Lopreato.

A estrutura do Estado, o sistema tributário, as regras de gestão orçamentária e a ordem federativa não sofreram alterações. Os entes subnacionais continuaram presos ao controle financeiro da União. A descentralização dos gastos públicos e a renegociação das dívidas dos governos subnacionais também não mudaram, bem como permaneceram intactas a distribuição dos recursos disponíveis entre as esferas de poder e as regras do sistema de partilha e de cobrança do ICMS, propulsoras da guerra fiscal. O mesmo ocorreu com as restrições da LRF: os limites de endividamento e contratação de operações de crédito, os parâmetros do programa de renegociação da dívida pública (prazos, obrigação de gerar *superávit* primário e

pagar os encargos da dívida, indexador da dívida, taxa de juros, penalidades) seguiram vigentes e ativos (LOPREATO, 2015, p. 19).

Ao dar seguimento às medidas adotadas no governo anterior, a primeira gestão de Lula continua na contramão da CF/1988. Nesse sentido, destaca Salvador, são mantidas as sorrateiras mudanças no sistema tributário para “beneficiar o capital e seus sócios” em detrimento dos princípios constitucionais (2010, p. 198). O autor traz luz sobre as legislações que assentam a contrarreforma tributária no período, expondo o favorecimento aos aplicadores do mercado financeiro e da bolsa de valores, as reduções dos encargos tributários das empresas, o absurdo montante de renúncias fiscais do Estado em favor do capital, especialmente os bancos (SALVADOR, 2010).

Salvador discute ainda a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008, que visa alterar o Sistema Tributário Nacional, mas só traz ganhos aos setores empresariais e às questões particulares apresentadas por governadores e prefeitos no sentido de findar a guerra fiscal. Essa PEC, em discussão até os dias atuais na Câmara dos Deputados, não coloca na ordem do dia questões históricas e urgentes do padrão de tributação brasileiro, como a progressividade na taxação de renda e patrimônio, no sentido de garantir o princípio da isonomia previsto no inciso II do art. 150 da CF/1988. Com efeito, essa PEC sustenta alterações que “afetam a estrutura de financiamento das políticas sociais, particularmente os recursos vinculados ao custeio da seguridade social, educação e trabalho” (SALVADOR, 2010, p. 204).

Se na primeira fase Lula há recuos e continuísmos, não obstante, Lopreato percebe no segundo mandato uma outra concepção teórica com ampliação da participação estatal. Ora, se no governo FHC o mantra era ‘menos Estado’, por sua vez o segundo governo Lula parece carregar uma inversão, isto é, resgata “o papel ativo do Estado e de suas instituições em prol do crescimento” (LOPREATO, 2015, p. 18). Para ele, o governo assume sua face desenvolvimentista, percebida com os investimentos em obras de infraestrutura por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com o impulso à política industrial via financiamento público, com a retomada e ampliação do papel dos bancos públicos e das empresas estatais, dentre outras medidas que visavam revigorar o mercado interno.

Nessa linha, as políticas sociais ganharam destaque para alçar o gasto público e também o consumo por meio da elevação do salário mínimo, somado ainda aos efeitos dos programas de transferência de renda, que também contribuem para aumentar o poder de compra.

A expansão do consumo sofre um revés com a crise de 2008, levando o governo federal a adotar medidas fiscais para contrapor a desaceleração econômica, como vemos em Neto (MONTEIRO NETO, 2014). A fórmula adotada associou a desoneração tributária a setores específicos, reduzindo os preços das mercadorias, aliado ao incentivo ao consumo. Ocorre que as medidas fiscais impetradas pela União para conter os danos da crise incidem justamente no IPI e no IR, que são a base de arrecadação das principais transferências constitucionais dos governos subnacionais, isto é, o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados - FPE (MONTEIRO NETO, 2014).

A decisão do governo Lula afeta diretamente o federalismo fiscal, visto que compromete os repasses aos estados e municípios. As finanças estaduais que já estavam esgarçadas pelas imposições da LRF quanto ao refinanciamento da dívida e compulsória obtenção de *superávit* primário, são ainda mais fragilizadas pela perda de receita advinda do FPE.

Nota-se, portanto, que ao longo dos anos 2003 a 2010 houve um movimento ambíguo de concentração de receitas através da arrecadação de contribuições sociais na esfera central, concomitante a um processo de renúncia fiscal de impostos que impactava diretamente a composição de receita dos estados brasileiros. Dessa maneira, a União utilizou a política fiscal de maneira discricionária, mas sem considerar os desdobramentos incidentes sobre os entes subnacionais.

Ainda no que tange as relações federativas, importa sublinhar as articulações do governo federal com os governadores para viabilizar as reformas previdenciária e tributária. Segundo Olivieri, o apoio dos chefes dos estados foi fundamental para a aprovação da Reforma Previdenciária, dado que “pressionaram suas bancadas pela reforma nos momentos chave, mudando o voto de parlamentares de seus estados contrários à reforma” (OLIVERI, 2008, p. 60).

A guarida dos governadores em nenhum momento foi fortuita e Olivieri enfatiza que estes estavam comprimidos pelos déficits previdenciários, enxergando

na reforma a possibilidade de melhorar as finanças estaduais.

Além disso, a coalisão federativa em torno das reformas propostas pelo governo Lula teve como pano de fundo algumas exigências dos governadores, “ou seja, os governadores passaram a condicionar a votação na Reforma da Previdência à partilha de receitas federais no âmbito da Reforma Tributária” (LEITE; CALDEIRA, 2008, p. 85).

Outro aceno sobre o pacto federativo, conforme nos aponta Abrucio (2018), foi a implantação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) em 2003. Esse espaço de cooperação destinava-se à construção de agendas comuns entre União e municípios com a finalidade de promover o protagonismo dos entes locais na conformação de políticas públicas. Os trabalhos do CAF resultaram em um diagnóstico sobre os gargalos da capacidade institucional dos municípios, identificando necessidades de capacitação e assistência técnica. Em decorrência desses resultados, o CAF apresenta em 2010 uma Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios, mas por não possuir poder decisório, “acabou se tornando uma pseudoarena”, não alcançando efetividade sustentável em suas propostas (GRIN, ABRUCIO, 2018, p. 17). Apesar da tentativa de influir na cooperação federativa, Abrucio realça o fato do CAF não ter envolvido os governos estaduais, o que atenta contra o modelo de federalismo da CF/1988, a qual concebe as políticas públicas através do envolvimento dos três entes federados.

A cooperação federativa na gestão de políticas públicas é dotada de um marco regulatório ainda no primeiro mandato de Lula, com a aprovação da Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos. Esse dispositivo legal, regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007, se destina a estabelecer relações cooperativas exclusivamente entre os entes federados visando objetivos de interesse comum, tais como: gestão e oferta compartilhada de serviços públicos; otimizar instrumentos, equipamentos, recursos humanos, insumos técnicos e gerenciais; promover uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; estimular o planejamento regional para desenvolver políticas públicas; dentre outros mecanismos de cooperação (BRASIL, 2005).

Dessa maneira, a Lei dos Consórcios Públicos fortalece o federalismo cooperativo, tanto no plano horizontal, quanto no vertical. Com essa regulamentação, a relação de parceria não se restringe aos atores políticos, mas

ampara-se em mecanismos institucionais, a saber, o protocolo de intenções, o contrato de consórcio público, o contrato de rateio, o convênio de cooperação, o termo de parceria, o contrato de gestão e todo aparato de planejamento, fiscalização e prestação de contas instituído. Os consórcios, além de conferirem maior autonomia aos entes subnacionais no estabelecimento da atividade, bem ou serviço que será objeto do contrato, são possibilidades reais dos estados e municípios compensarem as dificuldades de investimento e custeio das políticas públicas.

Nesse diapasão, Neto (2013) registra que no governo Lula o gasto social federal teve uma próspera trajetória ascendente, porém o mesmo não ocorreu com os estados, que tiveram uma modesta expansão, saindo de 0,83% do PIB em investimentos no período de 2000 a 2004, indo para 0,93% do PIB entre 2005 a 2010, uma elevação de apenas 10 pontos percentuais (p.p.) no intervalo de 10 anos. Mas porque as despesas com políticas públicas dos estados não acompanharam a expansão federal? O autor pondera sobre os óbices históricos do federalismo fiscal.

A melhoria na situação econômica do país, com mais investimentos federais na segunda metade da década, parece não ter tido rebatimentos muito fortes sobre as finanças estaduais. O canal de transmissão das orientações de investimento entre o governo federal e os governos estaduais é ainda fraco e pode estar sendo contido pelas amarras do nível de encargos sobre o endividamento dos estados (NETO, 2013, p. 29).

O legado de deterioração nas contas públicas estaduais que perdura desde a ditadura civil-militar se tornou um inexorável contrapeso no movimento pendular entre centralização e descentralização do federalismo fiscal brasileiro. Mesmo em uma conjuntura favorável, seja economicamente, ou quando as forças políticas tendem a reforçar os caminhos constitucionais da descentralização e cooperação, o orçamento dos estados mostra uma paralisia no ativo financiamento das políticas sociais.

Para Neto (2013), os rígidos critérios de renegociação do endividamento dos estados com a União, os encargos da dívida e o restrito acesso ao crédito constrange a autonomia dos gastos públicos estaduais. Mesmo assim, ele sublinha as iniciativas de diálogo e aproximação ao longo dos dois mandatos de Lula que suscitam um “novo relacionamento com os entes federados, mais colaborativo e mais participativo, deixando para trás o padrão coercitivo de relações federativas montado na década anterior” (NETO, 2013, p. 33).

Contudo, entendemos que esse novo relacionamento não rompe com elos antigos. O primeiro elo que destacamos diz respeito às tensões históricas no federalismo brasileiro, visto que se mantém a alta concentração de recursos no governo federal. Outro elo pretérito é o enquadramento dos estados e municípios no ajuste neoliberal, com maior força após a LRF, a qual prioriza a obtenção de superávit primário para cumprir os compromissos de pagamento da dívida pública com os credores externos em detrimento aos compromissos de garantir os direitos sociais para a população.

O primeiro governo de Dilma Rousseff, de 2011 a 2014, não teve medidas significativas para equacionar as tensões federativas e do ajuste fiscal que resignam o orçamento público dos estados. A gestão da presidenta não altera os rumos da política econômica adotados no último mandato de Lula, mantendo as agendas políticas, fiscais e sociais de seu correligionário. Nessa continuação, Lopreato (2015) observa que o governo Dilma foca no setor industrial como estratégia de crescimento e também nas ações de infraestrutura, mantém a sustentabilidade da dívida pública, defende o mercado interno e investimento público para elevar o PIB e amplia as linhas de crédito do BNDES para novos empreendimentos.

Em conjunto com a criação de empresas estatais, que reforçam a presença do Estado na indução da meta de crescimento, o governo federal vai “priorizar as concessões ao setor privado (portos, aeroportos, rodovias, trem-bala, saneamento) como meio de atacar o atraso nas áreas de infraestrutura, sem abrir mão da presença estatal” (LOPREATO, 2018, p. 26). Outros movimentos “para fora” do Estado foram a aposta nas parcerias público-privadas (PPPs) e os incentivos aos bancos privados para ampliarem os empréstimos.

A estratégia de crescimento conduzida nessa primeira gestão de Dilma teve foco em fornecer saídas para os entes subnacionais ampliarem o gasto. Com isso, houve a revisão do PAF no período de 2012 a 2014, o qual beneficiou 21 estados com um volume de empréstimos em torno de R\$ 58,3 bilhões (LOPREATO, 2012). A revisão do PAF, na avaliação de Neto, “cria um reforço momentâneo nos estados para a expansão dos investimentos”, pois não altera a centralização do federalismo brasileiro, que segue intocada (MONTEIRO NETO, 2014, p. 321).

Outra medida destacada por Lopreato foi o parcelamento das dívidas previdenciárias acumuladas, via retenção do FPE e FPM, mas com redução dos

juros e encargos. Essa proposição viabilizou novamente o acesso aos recursos federais, antes travados devido ao aumento da inadimplência.

Mesmo assim, Neto evidencia alguns aspectos de manutenção dos conflitos federativos. Dentre estes, sublinhamos a contínua concentração de recursos na União enquanto a LRF restringe a expansão dos gastos públicos estaduais, somado ainda às retrações no “principal mecanismo de transferência de recursos para governos estaduais, o FPE” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 295) que permanecem depois da crise de 2008.

Entra nessa conta as disputas sobre os *royalties* do pré-sal, abrindo uma possibilidade de “reconcentração da riqueza nacional nos estados da região Sudeste” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 295) e, com isso, acirra as desigualdades regionais intrínsecas ao federalismo do Brasil. Ao analisar o PPA 2012-2015, referente ao governo de Dilma Rousseff, Neto revela que “a menção à questão regional é escassa e subsidiária” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 320) e as estratégias que existem enfocam somente os municípios, sem considerar os estados. Corresponde do mesmo modo um desgaste nas relações federativas os encargos dos projetos federais de desenvolvimento, que aumentam “a pressão sobre os governos estaduais para criarem a correspondente oferta de infraestrutura econômica e social” (p. 321).

Em Salvador (2014) temos diversos argumentos que sintetizam os processos políticos, econômicos e legislativos que tiveram sérias implicações sobre o arranjo federativo brasileiro pós/CF1988, com rebatimentos diretos nas finanças dos entes subnacionais e, conseqüentemente, no financiamento das políticas sociais. Nos anos 1990, o autor sublinha a criação e ampliação de tributos pela União, os quais não entram na partilha com os estados e municípios. O que reforça a leitura de uma recentralização da União nos anos 1990, indo na contramão da descentralização político-administrativa preconizada pela CF/1988. Ainda nessa década, Salvador menciona a privatização dos bancos estaduais como o limitador da “capacidade de expansão de investimentos dos orçamentos estaduais e de expansão dos gastos sociais locais” (2014, p. 197-198). De igual modo, o refinanciamento da dívida em 1998 traz limitações aos orçamentos estaduais.

Nos anos 2000, Salvador (2014) enfatiza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como a estratégia primordial do ajuste fiscal brasileiro. Conforme discutimos, a

LRF foi um ‘golpe de mestre’ para enquadrar de vez os governos subnacionais no programa oficial, subordinado aos acordos com o FMI. Além da LRF que coíbe a autonomia dos estados sobre a gestão orçamentária, temos ainda as dificuldades das “perdas de receitas do FPE e do FPM, decorrentes das renúncias tributárias que a União vem concedendo ao setor industrial” (SALVADOR, 2014, p. 199).

Em outro estudo, Evilásio Salvador nos provoca a refletir sobre como o formato do federalismo brasileiro no século XXI vem exigindo cada vez mais o cofinanciamento estadual e municipal para as políticas sociais, porém “sem alterar o cenário de ajuste fiscal que submeteu os entes subnacionais ao constrangimento de expansão dos investimentos sociais, devido sobretudo à LRF e ao refinanciamento das dívidas dos estados perante a União” (SALVADOR, 2015, p. 37).

Para este raciocínio, ele examina os gastos tributários da seguridade social e da educação no primeiro governo de Dilma. Estamos falando das desonerações tributárias e os incentivos fiscais, que desde a crise de 2008, tem sido uma tática orçamentária utilizada amplamente pelo governo federal, cuja

finalidade é favorecer ou promover certos setores, atividades, regiões ou agentes econômicos. Os gastos tributários também são chamados de “renúncia fiscal” em alusão ao fato de que, desta forma, o Estado desiste de parte ou de toda a aplicação do regime fiscal geral, com base em um objetivo maior da política econômica ou social (SALVADOR, 2015, p. 14).

Salvador verifica que os gastos tributários tiveram um crescimento real de 32%, ao passo que o orçamento fiscal e da seguridade social ascenderam 18%. Em relação ao total da arrecadação tributária da União em 2014, ele apurou um comprometimento de 23,06% com gastos tributários.

As desonerações aumentam com o Plano Brasil Maior, lançado em 2011 pelo governo Dilma, que teve como objetivo incrementar a competitividade da indústria nacional, tendo entre suas linhas de ação a redução de IPI sobre bens de investimento (SALVADOR, 2015). Vale lembrar que o IPI é um tributo-base dos fundos de participação dos estados e municípios, o FPE e o FPM.

Dos dados sistematizados por Salvador, constatamos que as renúncias tributárias do IR e do IPI representaram expressivas perdas de receita para os estados no período de 2010 a 2014, tendo um crescimento de 17,04% nesse intervalo. Desse modo, quaisquer medidas aplicadas pela União que “reduzam a

arrecadação tributária, particularmente do IR e do IPI, vão afetar o financiamento das políticas públicas no Brasil” (SALVADOR, 2015, p. 36), notadamente, a parcela que deveria caber ao cofinanciamento estadual, haja vista os processos históricos dos anos 1990 e 2000 que tornaram o orçamento público dos governos estaduais refém do ajuste neoliberal.

2.3. TENSÕES E DILEMAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social como direito social nasce junto ao novo pacto federativo de 1988 e, portanto, é organicamente conectada à descentralização político-administrativa e à cooperação federativa. A partir de então, a assistência passa a compor o Sistema de Proteção Social Brasileiro, tornando-se um dos pilares do modelo de seguridade social que emerge sob a nova constitucionalidade.

Antes disso, a proteção social pública girava em torno do restritivo acesso à saúde, educação, além da previdência social para quem mantinha vínculo formal de trabalho, mas que também não abrangia todas as categorias profissionais. Os demais trabalhadores, com ou sem carteira assinada, em geral dependiam da caridade de instituições religiosas. Esse tipo de ajuda, de natureza compensatória e punitiva, orientava-se pelo sistema de valores defendidos por essas entidades.

Intervenções dessa ordem imperavam no campo social, submetendo os indivíduos a outras restrições e constrangimentos para além das vulnerabilidades decorrentes da pobreza. Dito de outro modo tratava-se de uma “proteção” que mais punia e responsabilizava os indivíduos por sua condição vulnerável, subjulgando-os a padrões e critérios tão perversos quanto a situação de desproteção que os fizeram procurar ajuda.

Como vimos, os direitos sociais durante todo o Governo Vargas e no período da ditadura civil-militar centravam-se no controle das relações trabalhistas urbanas e formais, o que não incluía a maior parte da população que era campesina, com trabalho informal ou desempregada. Sob este prisma, a noção de direitos e de cidadania eram restritos à estratificação sócio-ocupacional, havendo uma correlação entre cidadania e carteira assinada, tal como entre marginalidade e mercado informal de trabalho.

Contraditoriamente, foi na época do autoritarismo que se criaram órgãos de gestão do que se podia chamar de proteção social, mas com uma estrutura institucional sucateada e desfinanciada. Nesse sentido, destacam-se no âmbito da regulação estatal a criação do Conselho Nacional de Serviços Sociais (CNSS) em 1938, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada em 1942 e transformada em fundação pública no ano de 1969, bem como em 1974 é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.

No entanto, o aparato institucional não significou o reconhecimento da primazia do Estado no provimento de políticas sociais protetivas, permanecendo o enfrentamento da pobreza e das demais expressões da questão social emparelhados ao assistencialismo.

O processo de redemocratização do país forja outra institucionalidade para a assistência social, ao mesmo tempo em que a elevação dessa área ao patamar de direito social incute uma inflexão no tipo de atenção pública que estava sendo prestada, ou seja, o Estado brasileiro inaugura uma proteção social não contributiva, contrapondo-se ao seguro social bismarckiano da previdência social.

Em que pese a assistência social passar a compor a seguridade social ao lado da previdência e da saúde, não seguirá o mesmo ritmo de regulamentação jurídica e ordenação administrativa que as outras duas. Assim, em 1993 o direito constitucional à assistência social é regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Mais de 10 anos depois da publicação da LOAS, o SUAS é deliberado na IV Conferência de Assistência Social realizada em 2003, passando a ser implantada, gradualmente, uma nova racionalidade político-administrativa nesta área. Entra no saldo desse atraso o reconhecimento formal do SUAS, que veio apenas com a Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011 (BRASIL, 2011).

O aparato legal que se constituiu em torno da assistência social ainda não a colocou entre as principais pautas da luta política, como vemos em Sposati (2013). Há a permanência de uma compreensão difusa sobre o campo de atuação da assistência social, exilando-a no atendimento aos mínimos sociais de acordo com critérios de capacidade financeira individual. Portanto, “tem se buscado a interpretação de necessidade como expressão de demanda, e não, como comprovação da condição de necessitado” (SPOSATI, 2013, p. 23). É com esse novo olhar, sublinha a autora, que o SUAS traz como “linhas mestras” a concepção

de seguranças sociais e a tipificação dos serviços socioassistenciais (SPOSATI, 2013, p. 23).

Campos (2012) indica as tendências na concepção da assistência social a partir das principais regulamentações pós-CF/1988. Para ela, a partir das décadas de 1990 e 2000, há “um esforço institucional em integrar as políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e de transferência de renda” (CAMPOS, 2012, p. 118). Essa aglutinação toma corpo a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, que passa a responder por estas três frentes da intervenção estatal.

Em decorrência da assunção das determinações neoliberais nos anos 1990, a concepção de pobreza no Brasil passa por uma clivagem estrutural, conforme analisa Campos. Organismos internacionais passam a diagnosticar de fora as desigualdades sociais brasileiras e prescrevem aquilo que seria o caminho para superar os entraves do nosso desenvolvimento humano. Examinando as legislações que estruturam a política de assistência social, Campos observa forte presença dessas prescrições externas que apontam para a necessidade de desenvolver capacidades nos indivíduos que os condicionem a ter autonomia e vencer as adversidades.

Essa perspectiva de desenvolvimento humano entende que ao criar condições para habilitar as pessoas, essas vão adquirir capacidades e, por si mesmas, sair da situação de precariedade, melhorar a renda e as condições básicas de vida. As políticas que carregam essa perspectiva são pontuais e permitem aos indivíduos apenas fazerem escolhas mínimas. Esse modo de pensar o desenvolvimento estabelece um padrão compensatório para as políticas sociais, uma vez que a dinâmica do modelo de crescimento no capitalismo tende a excluir e não a integrar. (CAMPOS, 2012, p. 121).

Desse modo, a pobreza se afasta das determinações históricas que conformam a questão social e se particulariza na responsabilidade do indivíduo. Nessa perspectiva, é a pessoa que não dispõe ou ainda não desenvolveu atributos que promovam sua integração na sociedade e, por isso, encontra-se em desvantagem social, o que nada tem a ver com a perversa lógica de vida que impera no capitalismo. Há uma nítida inflexão na ótica de proteção social, que se harmoniza com o padrão de Estado mínimo requerido para reprodução ampliada do capital.

Seguindo esse raciocínio, Campos (2012) sinaliza que a política de

assistência social assume alguns conteúdos que norteiam a proteção socioassistencial. A autora destaca as prioridades programáticas, referindo-se ao enfrentamento à pobreza, ênfase na centralidade da família e no fortalecimento de vínculos, bem como as prioridades financeiras, com ênfase nos programas de transferência de renda. Adicionalmente, ideias como autonomia, protagonismo, capacidades, desenvolvimento, sustentabilidade, risco e vulnerabilidade “se espalham pelo texto da PNAS” (CAMPOS, 2012, p. 147) e passam a embalar o discurso, a identidade e direção dessa política social.

Sposati (2013) chama a atenção tanto para o necessário resgate da identidade oficial da assistência social, quanto para a efetivação de seu reconhecimento social. Nessa discussão, há tensões internas e externas que julgamos indispensáveis ponderar, tendo em vista o objeto do nosso estudo tratar do financiamento da política estadual da assistência social.

Percebemos que a centralidade normativa do governo federal provoca um tensionamento interno na assistência social. Trata-se, na verdade, de uma condição histórica que tem se perpetuado e vai colidir com o pacto federativo de 1988, em especial, no que se refere à heterogeneidade do território brasileiro. Segundo Sposati (2013), uma consequência direta da institucionalização do SUAS é o emolduramento da unidade nacional da Política de Assistência Social e, neste ponto, temos ângulos diferentes da mesma questão.

Ao olharmos por um lado, a centralidade normativa do governo federal comparece para asseverar a isonomia na oferta dessa política social. O reconhecimento da assistência social como dever do Estado e sustentada como direito do cidadão pressupõe a oferta de serviços e benefícios sob novas bases, isto é, exige que se garanta uma oferta “contínua, uniforme, claramente desenhada e reivindicável” (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 46).

A garantia da oferta se materializa no conjunto de recursos materiais, técnicos e humanos, o que vai requerer uma organização nacional que padronize o tipo de proteção social prestada (COLIN, JACCOUD, 2013). As autoras demarcam a NOB/SUAS 2005, atualizada em 2012, como esteio da organicidade que a Política de Assistência alcançou, introduzindo nesta área

[mecanismos de] pactuação e coordenação federativa, a nova sistemática de financiamento com regularidade dos repasses

federais e os mecanismos automáticos de transferências de recursos fundo a fundo ancorada em pisos, critérios e indicadores de partilha, [...] a estruturação inovadora dos equipamentos públicos, equipes e serviços, assim como a continuidade dos atendimentos, [...] as dimensões do planejamento e da pactuação de metas e resultados (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 47-48).

Elas acrescentam a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009) como importante instrumento de homogeneização e ampliação da proteção social ofertada pela Política de Assistência Social. Também sublinham que os Pactos de Aprimoramento da Gestão³⁴ aperfeiçoam a política, fortalecendo a uniformidade da cobertura.

Portanto, entendemos, a partir da perspectiva de Colin e Jaccoud (2013), que a unidade nacional da assistência social se fez necessária tanto pela amplitude dessa política social, haja vista garantir a oferta regular em um território com dimensões continentais, como também pela consagração da perspectiva do direito, através da qual, torna-se imperativo oportunizar o acesso isonômico. Ao normatizar e padronizar a oferta dos serviços e benefícios, ao mesmo tempo que se preserva a noção de direito, se restringe de forma considerável que gestores realizem ações indiscriminadas, conforme seu próprio entendimento ou vontade. Essa limitação forçada pela norma é uma importante inibição para práticas clientelistas, assistencialistas, improvisadas e totalmente destituídas do conteúdo da cidadania.

Olhando por outro ângulo, a centralidade normativa do governo federal afeta a diversidade que caracteriza o povo brasileiro. Ao refletir sobre a tendência de homogeneidade que permeia as normativas do SUAS, Sposati alerta que “tratar igual o diferente implica em correr o risco de desenhar uma atenção no campo do destrato e não, do trato” (2015, p. 51). A crítica suscitada volta-se para o “formato de gestão federativa que ignora a particularidade histórico-cultural”, isto é, que desconsidera as singularidades e diferenças que compõe o território nacional. É justamente essa diversidade que demarca a identidade do Brasil, logo, “propostas homogeneizadoras são a antítese da história e da geografia do país e da trajetória dos que nele vivem em diferentes locais” (SPOSATI, 2015, p. 51).

³⁴De acordo com a NOB-SUAS/2012, artigo 23, o Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (CNAS, 2012).

No seio do debate sobre a tendência homogeneizadora, Sposati (2015) aponta questões sobre a classificação dos municípios conforme o porte populacional e seu uso na gestão do SUAS. A PNAS/2004 adota a forma de agrupamento demográfico³⁵ do Censo 2000, passando a balizar o financiamento para implantação dos serviços de proteção social básica e especial, conforme o porte do município e sua respectiva capacidade institucional no que se refere a alocação de recursos financeiros, estruturais e de gestão (SPOSATI, 2015).

Nessa lógica de financiamento, que vigorou até ser alterada pela NOB/SUAS 2012, os municípios se habilitavam para um dos três níveis de gestão – inicial, básica e plena – conforme o porte e complexidade. Cada nível de gestão possuía requisitos para habilitação, responsabilidades que deveriam ser cumpridas e correspondentes incentivos financeiros para execução de serviços.

Para Sposati (2015), foi um avanço para a Assistência Social reconhecer que municípios de portes diferentes devem assumir responsabilidades correspondentes ao seu tamanho populacional e complexidade. Todavia, ela verifica que essa categorização “é insuficiente e necessita de revisão”, sendo importante incluir “critérios quantitativos e qualitativos que desvelem características do território e da população que habita os 5.570 municípios brasileiros” (SPOSATI, 2015, p. 51).

Com base em dados do Censo 2010 sistematizado por Sposati, verificamos que 89% do total de municípios do Brasil são de pequeno porte I e II, isto é, com população de até 50 mil habitantes. Dentre estes, a autora identifica a prevalência do pequeno porte I, o que totaliza 3.915 municípios (SPOSATI, 2015).

Um estudo mais recente, que teve como finalidade traçar uma nova tipologia das dimensões urbana e rural, constatou que 76% dos brasileiros estão em municípios predominantemente urbanos, mas estes correspondem a apenas 26% das cidades que compõe o território nacional, enquanto os municípios de predominância rural representam 60,4% do total (IBGE, 2017). Frente a isto, temos um país de proporções continentais, com um número elevado de cidades, as quais são majoritariamente de baixa densidade demográfica, apresentam um território com

³⁵De acordo com IBGE (2000) são considerados municípios de pequeno porte I aqueles com até 20 mil habitantes; de pequeno porte II com população entre 20.001 e 50 mil habitantes; municípios de médio porte, os que possuem entre 50.001 e 100 mil habitantes; os de grande porte são aqueles com população entre 100.001 e 900.000 habitantes; e ainda as metrópoles, que contabilizam uma população superior a 900 mil habitantes.

pequeno grau de urbanização, com mais áreas rurais e de grande extensão geográfica. No entanto, verifica-se que os parâmetros para a implantação dos serviços do SUAS seguem uma lógica urbana, ficando os municípios de pequeno porte dependentes de mecanismos de cooperação federativa, horizontais e verticais, para prover a proteção socioassistencial integral aos seus munícipes. Quando isso não ocorre, temos um cenário de negação de direitos da população rural.

Quanto a isto, Sposati exemplifica que não há viabilidade operacional e orçamentária, tampouco, número de casos suficientes que justifiquem implantar um CRAS, um CREAS e ainda um serviço da proteção social de alta complexidade em municípios com “mais ou menos, mil, duas mil ou cinco mil famílias, espalhadas entre áreas rurais e urbanas” (2015, p. 52). Considerando o direito do cidadão de ter acesso a todos os níveis de proteção do SUAS, nesse tipo de município o atendimento de famílias que demandem serviços tipificados não disponíveis na rede local, deve contar com equipamentos socioassistenciais regionalizados, tornando imperativo a “presença efetiva do exercício da responsabilidade do gestor estadual no pacto federativo, o que não é ainda uma realidade” (SPOSATI, 2015, p. 52)

A autora enfatiza que muitos gestores de municípios de pequeno porte são acusados de omissão por não disporem de serviços estruturados para a oferta da proteção social e especial de média e de alta complexidade, quando, na verdade, estamos diante do descumprimento do pacto federativo por parte da gestão estadual.

A atenção social em municípios de baixa concentração populacional requer um formato especial de gestão que introduza respostas às situações que demandam atenções especializadas por meio de articulações intermunicipais, o que, no sistema federativo, exige a presença da responsabilidade do Governo estadual como fomentador, articulador, agregador do avizinhamo de municípios. Pode-se afirmar que no Brasil e no campo da assistência social ou do SUAS, a proteção social especializada é de alçada da responsabilidade estadual em 89% dos entes federativos municipais brasileiros, o que não é afirmado categoricamente no pacto federativo atual do SUAS. [...] Os 89% dos municípios de pequeno porte I e II, que congregam até 50 mil habitantes, englobam 33% da população. [...] O ente federativo estadual deveria responder pela proteção especial de 1/3 da população brasileira, o que não está claro em normas e pactos, e essa ausência vem criando fortes tensões para 89% dos gestores municipais (SPOSATI, 2015, p. 52-53).

O Espírito Santo possui 78 municípios, sendo 42 municípios de Pequeno Porte I (496.015 habitantes), 25 municípios de Pequeno Porte II (714.415 habitantes), 2 municípios de Médio Porte (146.833 habitantes) e 9 de Grande Porte (2.157.689 habitantes), totalizando uma população de 3.514.952 pessoas, conforme o Censo 2010 (IBGE, 2010).

Assim, 85,8% do território capixaba é formado por municípios de pequeno porte I e II, os quais reúnem 34,4% da população. Apesar de serem em maior número, as cidades de pequeno porte não possuem a expressividade daquelas de grande porte no quadro macro e micro estrutural do estado, especialmente, no que tange às políticas públicas. Há uma centralidade nas regiões de maior densidade populacional, destacadamente, na Região Metropolitana da Grande Vitória³⁶.

Com relação aos principais equipamentos públicos da Política de Assistência Social, o estado conta com 147 Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e 77 Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, distribuídos conforme o Quadro 5.

Quadro 5 - Quantidade de CRAS e CREAS por porte do município (Espírito Santo, 2018).

Porte do Município	Total de CRAS por porte	Total de CREAS por porte
Pequeno Porte I	43	36
Pequeno Porte II	31	24
Médio Porte	12	2
Grande Porte	61	15
TOTAL	147	77

Fonte: SETADES (2017).

Elaborado pela autora.

Nota: Dados extraídos do CadSUAS e complementados pela Gerência de Proteção Social Especial (GPSE)

Apesar de 50,3% dos CRAS e 77,9% do CREAS estarem em municípios de pequeno porte I e II, o que se verifica na prática é uma centralidade dos equipamentos públicos das diversas políticas sociais nas cidades de médio e grande porte. O *déficit* da rede estatal e não-governamental nos municípios menores configura um cenário com muitas dificuldades para a gestão do SUAS no interior do estado.

³⁶De acordo com a Lei Complementar nº 318 de 17 de janeiro de 2005, a Região Metropolitana da Grande Vitória é integrada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, sendo esta última a capital do estado (ESPÍRITO SANTO, 2005).

Em estudo que realizamos em 2015, analisamos os desafios do SUAS em um município de pequeno porte II – Santa Maria de Jetibá – que possui forte enraizamento da cultura pomerana. A pesquisa nos mostrou que a principal dificuldade enfrentada pela população para acessar os serviços do SUAS é a barreira geográfica.

O fator longitudinal em municípios de pequeno porte é preponderante na limitação do acesso aos serviços públicos, especialmente, porque nesses é característico que o pólo comercial, bancos, hospital e a maioria dos serviços públicos se concentrem na Sede ou Centro da cidade. [...] Em Santa Maria de Jetibá, além da topografia que desfavorece a mobilidade dentro do território, bem como as longas distâncias, devido a sua grande extensão, há ainda a ausência de sistema de transporte público que interligue as regiões rurais com a Sede do município (MARTINS, 2015, s/n).

As distâncias configuram um obstáculo tanto para as famílias chegarem até o SUAS, quanto para o SUAS chegar até as famílias. Nesse sentido, os entrevistados da pesquisa relataram como a extensão territorial do município impõe dificuldades para realizar visitas domiciliares, havendo casos que há uma demora de um dia inteiro para chegar até um único domicílio e depois retornar ao CRAS. Outro ponto de contestação é sobre o cofinanciamento para implantação de unidades públicas de atendimento, visto que levam em conta somente a densidade populacional em detrimento a extensão territorial, ficando os municípios de pequeno porte desfavorecidos nos critérios partilha dos recursos (MARTINS, 2015).

As percepções extraídas da pesquisa (MARTINS, 2015) corroboram com a crítica de Sposati sobre a homogeneidade que baliza o aparato técnico e legal do SUAS, uma vez que “a característica diferenciada da realidade territorial dos municípios brasileiros exige esforços para que o pacto federativo reconheça tal diferenciação e supere a adoção de critérios homogêneos para a avaliação de prioridades e desempenho” (SPOSATI, 2015, p. 54).

Posto isto, verificamos que a centralidade normativa do governo federal constitui um elemento dialético para a Política de Assistência Social, tensionado de um lado pela necessidade de organização, e de outro pelo desafio da homogeneização, conforme os argumentos de Colin e Jaccoud (2013) e Sposati (2015), respectivamente. Tais tensões internas tem efeitos diretos na cooperação federativa e no cofinanciamento do SUAS.

Do mesmo modo, a identidade constitucional da assistência social e a forma como tem sido reconhecida padece de tensionamentos externos. Nesse sentido, passamos a refletir sobre a centralidade atribuída à assistência social na seguridade social, na medida em que se transforma “num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social” (MOTA, 2008, p. 134).

Aprioristicamente, deve-se levar em conta que atribuir a uma política social, ou mesmo ao conjunto de políticas públicas, a façanha de superar as desigualdades é um engodo. Afirmar que a assistência social tem que dar conta de todas as desproteções sociais que incidem sobre os indivíduos, corrobora esse pensamento. Esse tipo de leitura encobre o núcleo duro da questão social, qual seja, a perversa e contraditória relação capital-trabalho.

A Questão Social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO 1998, p.27).

Logo, se a gênese das desigualdades econômicas, sociais e políticas entre as classes reside no modo de sociabilidade imposto pelo capital, ou nas palavras de Netto, considerando que “a ‘questão social’ é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo” (2007, p. 157, grifo do autor). Então, não é a política social, muito menos a de assistência social, que vai “resolver” as desigualdades. Se faz necessário outro modo de sociabilidade, em outra perspectiva de mundo e do ser.

Boschetti reconhece que as políticas sociais são “conquistas civilizatórias”, mas apesar de produzir alterações no padrão de desigualdade entre as classes, “não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista” (2016a, p. 25). Desse modo, na essência a assistência social não resolve as mazelas que o capitalismo produz e reproduz, entretanto, na aparência criou-se um “mito social”, para utilizar a expressão de Mota (2008), exigindo intervenções que extrapolam sua competência específica dentro do Sistema de Proteção Social.

O ajuste neoliberal dos anos 1990 coloca em xeque o direito ao trabalho devido ao aumento exponencial do desemprego e precarização do trabalho, trazendo para a assistência social um novo grupo de demandatários, para além dos

“pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela” (MOTA, 2008, p. 16).

Para Mota (2008), a fetichização da assistência social como solução para a pobreza está conectada aos processos de mercantilização e privatização da saúde e da previdência social, o que restringe o acesso aos serviços e benefícios dessas duas políticas que compõem a seguridade social. Ergue-se uma assistencialização da proteção social, uma vez que a assistência social se torna o carro-chefe da proteção social pública (MOTA, 2008).

O crescimento de sistemas privados de saúde e previdência em detrimento das prestações públicas e ao direito universal materializam, de acordo com Boschetti (2016a), formas de expropriação social. Primeiro por redirecionar o fundo público para o mercado, encolhendo o financiamento das políticas sociais. Segundo, a redução do acesso público aos direitos de saúde e previdência obriga o trabalhador a arcar integralmente com sua reprodução social, isto é, sem a garantia pelo Estado, os bens e serviços essenciais para manter as necessidades básicas se tornam mercadorias, as quais são adquiridas pelo salário. E os que não têm salário? Ora, esses se submetem aos controversos critérios de elegibilidade para benefícios da assistência social. Já aqueles que têm salário, mas este é insuficiente para sua manutenção, ficam descobertos tanto da proteção privada, quanto da pública, visto que não se enquadram nos famigerados critérios de renda.

Queremos evidenciar que a expansão da assistência social ocorre alinhada ao desmantelamento do direito ao trabalho, à saúde pública e à previdência social. E esse movimento não é desafinado, pelo contrário, está harmonizado com as “estratégias de restauração capitalista na busca de ampliação das taxas de lucro, e que impõem perversas perdas sociais à classe trabalhadora” (BOSCHETTI, 2016a, p. 122).

A estratégia de valorização do capital dá uma guinada no lugar histórico ocupado pela assistência social, mas não rompe com o sentido instrumental que a burguesia atribui a ela. Nesse raciocínio, Mota (2008) diz que a assistência social sai da posição residual que ocupava no âmbito da seguridade social e assume a centralidade que antes era da previdência. Contudo, a proeminência da assistência está longe de representar a consolidação do direito público, ampliado e universal. A expansão da Política de Assistência Social é o corolário das contrarreformas

neoliberais nas políticas de saúde e previdência social, tendo em vista indicar que “o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação” (MOTA, 2008, p. 137).

As bases políticas e ideológicas de reposição da assistência social nos anos 1990 e 2000 como política estruturadora revelam o moralismo burguês de combate à pobreza, cingido por mecanismos compensatórios que atendem algumas necessidades dos trabalhadores. O que está por trás dessa lógica de inclusão burguesa - se assim podemos chamá-la - é uma “pedagogia da hegemonia” da classe dominante, que pressupõe a despolitização da luta de classes ao dissimular o núcleo duro da questão social, interpretando-o como exclusão, objeto de política social, ausência de cidadania e desemprego (MOTA, 2008).

O enfrentamento das desigualdades sociais “à moda burguesa” engloba programas focalizados, ditos de inclusão social, para prover mínimos sociais. Esse tipo de resposta estatal à pobreza se prolifera na América Latina e Caribe, conforme analisado por Boschetti (2016a).

Segundo a autora, são ações que se caracterizam por serem munidas de condicionalidades; custarem pouco para os cofres públicos, haja vista o irrisório percentual que representam no PIB; não funcionam como seguros sociais, portanto o acesso independe de contribuição prévia e direta; também não configuram um direito adquirido, tendo regras contraditórias de corte do benefício; e os valores monetários pagos aos beneficiários são baixos, justamente para que as necessidades básicas não sejam todas asseguradas, mantendo o limite da sobrevivência ao mesmo tempo em que estimula o consumo e não desestimula o trabalho (BOSCHETTI, 2016a).

Para Boschetti (2016b), no atual contexto de crise estrutural e sistêmica do capital, a expansão da assistência social configura uma das estratégias do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, mantendo-a viva e disponível ao processo de acumulação capitalista. A autora indica que os programas assistenciais de renda condicionada ou mínima funcionam atualmente como “um importante instrumento capitalista de reprodução da superpopulação relativa em todas as suas formas” (2016a, p. 26) ao mesmo tempo em que os direitos ao trabalho, à saúde e a previdência social são destruídos.

Na ausência de investimentos em políticas que garantam o direito ao trabalho, os desempregados e trabalhadores precarizados são tidos como excluídos e sua 'inclusão' tem sido via assistência social, "sem que se projete qualquer iniciativa que reponha a centralidade do trabalho, o seu valor de uso social no horizonte do acesso aos meios de vida" (MOTA, 2008, p. 145), em uma ardil substituição do salário pelo benefício.

O cenário que se desenha com a mistificação da assistência social é temerário, pois coloca em "risco a própria emancipação política" (BOSCHETTI, 2016a, p. 171) naturalizando, como indicou Mota (2008), o cidadão de direitos como um consumidor, o trabalhador como um contribuinte autônomo e o desempregado como um beneficiário da assistência social.

Essa assunção da Política de Assistência Social ao posto de carro-chefe da proteção social brasileira, faz com que ela assuma demandas que deveriam ser atendidas por outras áreas. Assim, "a assistência social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho", ofício que esta política social não tem condições estruturais de assumir (MOTA, 2008, p. 144), tampouco foi estabelecida com essa finalidade.

Considerando que a ordem social burguesa tem hipotecado à assistência social a missão de enfrentar, de forma isolada e unilateral, a desigualdade social, questionamos como essa estranha centralidade tem se traduzido no cofinanciamento pelos três entes federados, em um contexto de enquadramento dos governos subnacionais ao ajuste neoliberal via Lei de Responsabilidade Fiscal, que asfixia o orçamento público dos municípios e estados, concentrando, simultaneamente, os recursos no governo federal. Se é clara e notória a determinação da classe dominante para enxugar os gastos sociais do orçamento, como meio de obter *superávit* primário para alimentar o ciclo de reprodução do capital, que tipo de proteção social esperar? A resposta a essa pergunta se mostra ainda mais insidiosa ao pensarmos no cofinanciamento do ente intermediário, que como já evidenciado, apresenta historicamente uma participação residual na Política de Assistência Social.

Para enfrentar a questão é necessário compreender como é operacionalizado o financiamento do SUAS e quais os principais dilemas que se impõem na sua execução.

Antes disso, é preciso ter em mente que a tradição no financiamento da assistência social envolve a obscuridade e pulverização de recursos, marcas que tem lastro nas particularidades históricas dessa área, como a predominância de interesses clientelistas no uso dos recursos, a forma assistemática e descontínua na execução das ações, o embaralhamento com a filantropia e com o dever moral que permeia a caridade (BOSCHETTI, 2003).

Com a CF/1988 são firmadas novas bases para a concepção de assistência social e as legislações que seguem passam a levantar outra arquitetura para a gestão e controle das receitas e despesas da área. Nas trilhas das inovações jurídico-legais que passam a fundamentar o financiamento da assistência social, Boschetti (2003, p. 195) sublinha que a LOAS ao instituir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em substituição ao Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) “rompeu com a histórica ausência de fundos específicos para a área”, assegurando novas e transparentes regras para a gestão orçamentária.

Para Salvador (2010), a vinculação de recursos em fundos próprios das políticas sociais é uma forma de contrapor a submissão irrestrita das políticas sociais à preponderância da acumulação capitalista. Para ele, os fundos sociais são mecanismos de enfretamento da “tradição fiscal perversa do Brasil”, pois asseguram que uma porção do orçamento público seja necessariamente aplicada em políticas setoriais que promovam acesso aos direitos sociais (SALVADOR, 2010, p. 264).

Os fundos especiais são constituídos por receitas específicas (tributos e outras fontes) que se destinam a realização de determinados objetivos ou serviços públicos, conforme estabelecido na lei geral do orçamento público, a Lei nº 4.320/1964.

O estabelecimento de fundos para gestão dos recursos da assistência nos três níveis de governo na assistência social conduz ao princípio da descentralização administrativa, a necessidade do controle social no monitoramento e deliberação da aplicação dos recursos, ao alinhamento da assistência aos planos plurianuais e leis orçamentárias do governo (BOSCHETTI, 2003). Com a LOAS, os fundos são constituídos como base para o financiamento da assistência e depois na Lei nº 9.604/98 a modalidade de repasse de recursos fundo a fundo para os entes subnacionais é efetivamente sancionada (CADERNO DE GESTÃO..., 2013).

No entanto, em que pese a afirmação dos fundos como instrumento de vinculação de recursos para as políticas sociais, o financiamento da assistência permaneceu longo período sendo operacionalizado pelo modelo tradicional, baseado em convênios firmados entre União e governos subnacionais, formalizados através de Termos de Referências e Planos de Trabalho, sendo exigida a Certidão Negativa de Débitos para recebimento dos recursos.

Por essa lógica, os valores transferidos pela União eram calculados de acordo com a quantidade de atendimentos realizados – lógica *per capita* –, mas se efetivavam somente após a realização do serviço. Assim, estados e municípios eram ressarcidos quando comprovavam o número de pessoas atendidas.

A forma tradicional de financiamento que vigorou até 2004 acarretava inúmeros entraves para efetivar o direito à assistência social, destacadamente a descontinuidade dos atendimentos pela demora nos repasses, a transferência de recursos irregular e morosa, os critérios de partilha dos recursos imprecisos e desiguais, a aferição fictícia dos quantitativos de atendimento, as ações pontuais e emergenciais, e a despadronização do tipo de serviço prestado à população.

Em 2004 o financiamento da assistência social toma outro rumo, firmando novos mecanismos de gestão orçamentária que, gradativamente, passam a afugentar as sombras do passado imediatista, improvisado e desconexo. Assim, a nova redação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, estabelece uma proposta de transição do modelo tradicional de financiamento para a nova sistemática.

O novo texto da PNAS/2004 introduz diversos elementos que reconfiguram o financiamento. Firma os Fundos de Assistência Social como a instância primordial da gestão orçamentária, financeira e contábil dos recursos, com isso substituindo o modelo convenial pelo repasse automático fundo a fundo. Além disso, é enfático sobre a diretriz da descentralização, reivindicando a previsibilidade de aporte de recursos dos três níveis de governo (PNAS, 2004).

Contudo, a existência dos fundos setoriais, como o de assistência social, não tem sido suficiente para garantir que todo o orçamento destinado a essas área seja

integralmente alocado, sendo que há um volume de recursos que passam por fora do controle do fundo e dos conselhos (SALVADOR, 2010). Os fundos paralelos, como os de combate e erradicação da pobreza e solidariedade, correm à margem do padrão de financiamento da PNAS/2004 e contribuem para dispersão dos recursos em ações estranhas aos princípios que atualmente regem a assistência social (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012).

Esta posta uma insidiosa tendência para o orçamento da assistência social e torna imperativo fortalecer o papel vital do fundo de assistência social na gestão financeira da política, visto que assegura a “gestão transparente e racionalizadora de recursos”, primando pelo controle social na execução dos recursos, além de conferir “visibilidade da Assistência Social no interior da administração” (CADERNO DE GESTÃO..., 2013, p. 55).

Nesse sentido, a PNAS/2004 empoderou os conselhos de assistência social e traz uma discussão sobre o papel das emendas parlamentares e sua necessária submissão ao crivo dos conselhos, bem como trata do papel e responsabilidade das entidades sociais que se vinculam à Política de Assistência Social. A nova redação preocupa-se ainda com o planejamento dos gastos e determina que os diagnósticos socioterritoriais direcionem a alocação dos recursos, além de estabelecer o financiamento conforme níveis de proteção (PNAS, 2004).

A PNAS/2004 firmou parâmetros para o novo padrão de gestão da assistência social, alicerçado em um Sistema Único, descentralizado e participativo. No ano seguinte, a NOB-SUAS/2005 descreve as bases de realização do SUAS, especificando todas as condições e critérios de partilha do cofinanciamento federal.

Com a implementação do SUAS, criam-se mecanismos institucionais que reforçam a primazia do Estado na condução da política social, o que para Tavares, reflete um “movimento contrário ao desencadeado na reforma do Estado, gestada a luz da ideologia neoliberal. [o SUAS] Amplia o Estado ao invés de reduzi-lo, como rezava a cartilha dessa reforma” (TAVARES, 2013, p. 174).

Segundo Tavares, quando o Estado financia uma área, está fazendo escolhas, está decidindo qual caminho é o melhor a se tomar. Quando tratamos de uma área de governo que visa garantir direitos, como no caso da Política de Assistência Social, o financiamento vai demonstrar como isso ocorrerá, uma vez que

a ausência ou insuficiência dos recursos públicos necessários para efetivar a prestação de serviços públicos pode agravar as situações de desproteção social (TAVARES, 2013).

Os flagrantes atentados contra os gastos sociais no orçamento público destituem de toda e qualquer exequibilidade os direitos sociais. Vemos em Salvador (2017) que, desde 1993, a política de ajuste fiscal marcha de maneira consistente na direção do desfinanciamento da seguridade social por meio de traiçoeiros mecanismos de captura do fundo público em benefício do capital portador de juros.

As renúncias tributárias, os desvios por meio da Desvinculação de Recursos da União - DRU, o ardiloso discurso do rombo na previdência, conforme demonstra Salvador (2017), são dutos usados pelo ajuste neoliberal para escoar recursos das políticas de saúde, previdência e assistência social, que formam o tripé da seguridade brasileira. A DRU é uma forma de desvirtuar os recursos tributários possibilitando ao governo federal usar um percentual do que foi arrecadado da forma que bem entender. De acordo com Salvador, sua origem é datada do governo FHC, que cria o Fundo Social de Emergência - FSE, depois rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal - FEF e atualmente o mesmo mecanismo é denominado DRU. O autor verifica que em 2004 este instrumento retirava 20% dos recursos que financiam a seguridade social. Já em 2016, com a nova prorrogação autorizada pela Emenda Constitucional nº 93, o percentual de desvinculação das receitas tributárias foi ampliado para 30%.

Graças a este mecanismo, os tributos arrecadados em nome da assistência, previdência e saúde “não estão retornando para a finalidade a que foram arrecadadas” (SALVADOR, 2012a, p. 133). Pelo contrário, os recursos têm sido “transferidos por meio do orçamento fiscal, para os mercados financeiros, via pagamento de juros da dívida pública” (SALVADOR, 2012c, p. 47).

A partir de dados disponibilizados pelo próprio governo através da Secretaria do Tesouro Nacional, Salvador (2017) sistematizou os valores da receita e despesa da seguridade social do período de 2008 a 2016, comparando-os com os valores que foram desviados das políticas sociais pela DRU e pelas renúncias tributárias. Fica patentemente revelado que o orçamento da seguridade social seria superavitário, não fossem esses dois artifícios de captura do fundo público.

Nas trilhas do ajuste fiscal, as políticas sociais são alvejadas por outro truculento instrumento de desfinanciamento. A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em dezembro de 2016, aprova o Novo Regime Fiscal, o qual inviabilizará por vinte anos o crescimento dos gastos sociais, notadamente, com previdência, saúde, assistência social e educação, mantendo-os congelados, excetuando as despesas com o pagamento dos juros da dívida pública (SALVADOR, 2017).

Os expedientes implantados pelo ajuste fiscal no orçamento público, que assumem formas distintas de renúncia tributária, desvinculação de recursos ou congelamento de gastos, são nefastos para a execução do SUAS, em que pese a centralidade empregada a esta política social no movimento de restauração capitalista. Mas que centralidade é essa? Será que a capilaridade que a assistência social assumiu nas últimas décadas correspondeu na efetiva implementação dos serviços socioassistenciais tipificados que visam afiançar a proteção social básica e especial na perspectiva assinalada pelo SUAS?

Antes de fazer apontamentos sobre estas questões, cabe notar o cenário orçamentário perpassado pela assistência no decorrer desse tempo histórico. Nesse sentido, Boschetti, Teixeira e Salvador (2013) examinam a participação no PIB dos recursos das três políticas que compõe a seguridade social no período de 2003 a 2012. Eles apuraram que a única política social em linha crescente foi a assistência, saltando de 0,84%, em 2003, para 1,32%, no ano de 2012. Já a saúde revelou queda de 2,72% (2003) para 1,75% (2012), enquanto na previdência a queda da participação no PIB foi ainda maior, saindo de 15,47% (2003) para chegar a 9,44% em 2012. Essas diferenças

revelam que, no âmbito da seguridade social, o maior incremento de recursos vem acontecendo na Política de Assistência Social, sobretudo nos programas de transferência de renda [...], enquanto a previdência e a saúde pública agonizam com falta de recursos e passam por processos de privatização, que restringem sua abrangência e favorecem a expansão acelerada dos planos privados de aposentadoria e saúde (BOSCHETTI et al., 2013, p. 29).

Em outro estudo, Salvador (2017) verifica que no período de 2008 a 2016 a função 08 do orçamento público federal, a qual corresponde as despesas em assistência social, obteve crescimento real de 65,95% dentro do orçamento da seguridade social, superando a evolução dos gastos das políticas de previdência

(46,64%) e saúde (37,20%) no mesmo período.

Contudo, para falar de expansão de recursos orçamentários é imperioso considerar a direção dos gastos, uma vez que entender onde o governo põe o dinheiro torna mais inteligível suas intencionalidades. Assim, se tomamos os dados analisados por Boschetti e Teixeira (2009) no período que antecede a PNAS/2004, observa-se uma concentração de recursos nos benefícios. De acordo com as autoras, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) absorveu 22% do orçamento da assistência social em 1996, passando para 74% em 2001, sendo o item com maior fatia dos recursos em todos os anos desta série histórica. Quando somado o BPC ao Renda Mensal Vitalícia (RMV), essas duas transferências de renda chegam a consumir 81% dos recursos da seguridade que foram alocados na assistência social no ano de 2001.

Em pesquisa posterior, realizada já na vigência da PNAS/2004, Boschetti, Teixeira e Salvador (2013) constatam que os recursos da assistência continuam concentrados nos benefícios, em detrimento dos serviços socioassistenciais. Tomando por base os recursos executados pelo FNAS, o estudo revelou que no exercício financeiro de 2012 o pagamento dos benefícios BPC e RMV representou 90,79% do total, restando para os serviços de proteção social básica e especial ínfimos 7,02% dos recursos. Fica claro que “o fortalecimento do SUAS e dos serviços continua recebendo poucos recursos, enquanto os benefícios de rendimento seguem trajetória ascendente” (BOSCHETTI et al., 2013, p. 31).

O aumento de recursos para a assistência social, confirmado pelo crescimento de sua participação no PIB, bem como a expressividade dos seus recursos dentro do orçamento da seguridade social, não tem refletido na superação de dificuldades institucionais na operacionalização desta política. No Censo SUAS 2017 percebemos aspectos que persistem na contramão das metas e compromissos firmados a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2005 (CENSO SUAS, 2017). Com o tema *SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social*, a V Conferência resultou no Plano Decenal 2005-2015, cujo objetivo era consolidar o padrão básico do SUAS em todos os municípios brasileiros nos 10 anos seguintes.

Vemos no Censo SUAS 2017 que 77,1% dos municípios possuem secretaria exclusiva para a assistência social, porém ainda há 20,3% que associam a

assistência com outra política, destacadamente habitação (31,1%), trabalho e/ou emprego (23,4%) e, para nossa surpresa, restam 227 municípios (12,9%) que a mantêm conjuntamente com a saúde (CENSO SUAS, 2017). As três áreas citadas e associadas ao SUAS demonstram a não superação das pretéritas concepções em torno da assistência. Além disso, essa associação organizacional entre assistência e outras políticas pode configurar uma forma irregular de dividir recursos que deveriam ser exclusivos para os serviços afins do SUAS.

Sobre os instrumentos legais de sustentação da política, a maioria dos municípios (52,8%) não possui Lei do SUAS e apenas 11,7% estão com o Plano Municipal de Assistência Social atualizado em 2016, enquanto 32,9% declararam que o plano vigente foi elaborado entre 2 a 5 anos atrás (CENSO SUAS, 2017). De acordo com a NOB-SUAS/2012, os planos de assistência são instrumentos de planejamento estratégico para organizar, regular e nortear a execução dos programas, serviços, projetos e benefícios na perspectiva do SUAS. Constituem mecanismos fundamentais para influir no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, garantindo destinação de recursos do orçamento da prefeitura para as ações do SUAS. A ausência deste instrumento, cuja elaboração é de responsabilidade da gestão com ampla participação social, conduz a ações desconectadas da dinâmica territorial, que desconhece as demandas e potencialidades da realidade viva.

Quanto aos investimentos nos recursos humanos, nos chama atenção que somente 8,3% dos municípios possui Plano de Capacitação e Educação Permanente, contra 91,7% que não possuem (CENSO SUAS, 2017). Nesse sentido, o Censo demonstra que o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) tem sido a via formativa preferencial (e muitas vezes, a única) que a gestão tem lançado mão para qualificação das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS, visto que 84,6% informam que suas equipes participaram do programa federal.

O investimento nos atores que cotidianamente constroem o SUAS está visceralmente interligado com o aprimoramento da Política de Assistência Social. Com este mote, em 2013 foi aprovada pelo CNAS a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS - PNEP/SUAS, a qual reconhece que as trabalhadoras e trabalhadores da assistência possuem um lugar central na efetivação dos direitos

socioassistenciais. Esse reconhecimento, para além de imprimir uma nova cultura de formação continuada, deve carregar o enfrentamento à precarização do trabalho.

Para Silveira (2011), os avanços normativos e institucionais têm colocado o SUAS em um novo estágio, contudo a autora elenca elementos de continuidade histórica que penalizam todos os sujeitos implicados na execução do SUAS, sejam as trabalhadoras e trabalhadores, seja a população atendida, tais como

insuficiências de investimentos compartilhados; manutenção de vínculos precarizados, a exemplo de contratos temporários e dos pregões eletrônicos; ausência ou insuficiência de concursos públicos; definição de equipes sem perfil adequado, baixos e imorais salários; ampliação de demandas inerentes às equipes técnicas do sistema de justiça, segurança pública, saúde e educação; demandas territoriais ampliadas pela ausência de planejamento, gerando superexploração, desgaste emocional e mesmo danos de saúde mental; práticas gerenciais burocráticas e “produtivistas”, descaracterizando os objetivos dos serviços; ausência de registros, avaliações participativas; instalação de equipamentos sem acessibilidade e condições materiais de funcionamento; entre outros aspectos (SILVEIRA, 2011, p. 17).

A desprecarização do trabalho na assistência social é uma bandeira de luta atemporal, que se mantém viva e combativa devido à organização das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS. Contudo, a centralidade dada a esta política e a expansão orçamentária da função 08 não tem se traduzido na garantia de recursos para enfrentar as fragilidades históricas nos vínculos e nas condições de trabalho dessa área.

Posto que persistem dificuldades institucionais na operacionalização da Política de Assistência Social, conforme demonstra o Censo SUAS 2017, verificamos que resvalam em óbices orçamentários. Foi exposto também que a assistência social tem ascendido à posição central na proteção social brasileira, aferindo tendencialmente maior aporte de recursos que saúde e previdência. Contudo, os estudos examinados indicam que os benefícios socioassistenciais abocanham quase por completo o orçamento do SUAS.

Mas quando levamos toda essa discussão para o nível intermediário da federação, temos que considerar, aprioristicamente, um importante quesito: o custeio das transferências de renda BPC, RMV e Programa Bolsa Família - PBF são de competência exclusiva do governo federal, sendo repassados diretamente para os respectivos beneficiários, não havendo interlocução com o orçamento dos entes

subnacionais e, portanto, não gerando fluxo financeiro para os Fundos de Assistência Social estaduais e municipais.

Houve então a mesma centralidade da assistência social nos estados? Como o novo estatuto assumido por esta política social nos anos 2000 se materializou na gestão estadual do SUAS? O montante de recursos aplicados pelo estado na assistência social corresponde à expansão de recursos verificada no âmbito federal? Qual a direção dos gastos da Política de Assistência Social executados pelo governo estadual? E qual a magnitude que estas despesas assumem no orçamento geral do estado?

Tais questões foram por nós perseguidas através de pesquisa documental, entrevistas individuais, leituras, debates, autoprovações e cotejamento da realidade objetiva com os aportes teóricos até aqui explorados, sendo apresentados os resultados no Capítulo 3.

3. GESTÃO FINANCEIRA DO SUAS: O PAPEL DO GOVERNO ESTADUAL NO FINANCIAMENTO

O orçamento público é um documento hermético e extenso. O acesso ao texto geralmente é fácil, devendo ser publicado na íntegra pelo órgão gestor no Diário Oficial do ente federado a que se refere. Contudo, se o acesso pode até ser descomplicado, o mesmo não se arrisca dizer da leitura e, mais árduo ainda, da compreensão de seu conteúdo. O que se dirá então da análise e interpretação do complexo emaranhado de significados por trás de seus números e códigos.

Após meses debruçada sobre essa laboriosa e desafiadora tarefa de conhecer o orçamento público estadual da assistência social, apresentamos neste item qual direção o governo do Estado do Espírito Santo conferiu aos recursos da assistência social, isto é, para quais programas e ações as despesas orçamentárias foram previstas, autorizadas e pagas. E mais, em nossa empreitada buscamos explorar os tensionamentos que se interporam nesse contexto.

Seguindo as recomendações de Fagnani (1998) e a sistematização proposta por Salvador e Teixeira (2014), apresentamos nesse Capítulo a magnitude, o montante e a direção do gasto social com assistência social no Estado do Espírito Santo. Nosso esforço foi em apreender as escolhas e prioridades que o governo estadual fez ao longo de doze anos (2004 a 2015) e qual a correspondência dessas decisões com a natureza, princípios e diretrizes do SUAS.

3.1. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Estado do Espírito Santo está localizado na região Sudeste do país e faz fronteira com os estados da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Sua geografia é formada por uma porção litorânea, sendo margeado de ponta a ponta ao leste pelo oceano Atlântico, uma porção de planalto e uma região serrana no interior do estado (ESPÍRITO SANTO, 2018). De acordo com as estimativas do IBGE, a população residente no estado atualmente é de 3.972.388 pessoas, o que o coloca na 14ª posição brasileira em tamanho populacional. Em termos de extensão territorial, fica entre os cinco menores estados da federação, possuindo 46.086,907 km². O Espírito Santo possui 78 municípios, em sua maioria de Pequeno Porte I (42 municípios) e

Pequeno Porte II (25 municípios), tendo somente 2 cidades de Médio Porte e 9 de Grande Porte, sendo que dentre estes últimos encontra-se a capital do estado, a cidade de Vitória (IBGE, 2017).

A historiografia oficial narra a formação do estado a partir de “vinte e três de maio de 1535, oitava de Pentecostes (domingo), [quando] a caravela de Vasco Fernandes Coutinho aportou à sua capitania” (OLIVEIRA, J. T., 2008, p. 37). Devido ao dia de desembarque do donatário, o lugar foi nomeado em menção à terceira pessoa da Santíssima Trindade.

A organização e desenvolvimento da Capitania do Espírito Santo foi marcada por vários percalços, destacando-se: a má administração de Vasco Fernandes e seus sucessores na condução da capitania (NASCIMENTO, 2016); a hostilidade dos habitantes naturais do território, o povo indígena, e os sucessivos confrontos destes com os representantes da coroa portuguesa, dada a sua resistência ao processo de colonização (OLIVEIRA, J. T., 2008; NASCIMENTO, 2016; UEBER, 2013); e o embargo que Portugal impôs à abertura de estradas que ligariam o estado a Minas Gerais no século XVIII, visando obstar o contrabando de ouro (UEBER, 2013), relegando ao Espírito Santo “o lugar secundário de proteção”, sem poder se beneficiar do ciclo do ouro (NASCIMENTO, 2016).

Podado da atividade aurífera, a economia do estado girou em torno da cana de açúcar até meados do século XIX, o que não lhe confere nenhuma projeção no quadro nacional e internacional devido ao baixo preço do produto. Esta situação sofre uma guinada a partir da expansão cafeeira, que se torna a base forte da economia espírito-santense (VILLASCHI et, al., 2011).

Esse primeiro grande ciclo de desenvolvimento é caracterizado pela interiorização e, portanto, predominância da população rural, que se dedicava à monocultura do café de base familiar e em pequenas propriedades. Por outro lado, as atividades do meio urbano complementavam o ciclo cafeeiro, voltando-se para a comercialização e o beneficiamento do produto (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 12).

Mesmo com o impulso do café no avanço da economia capixaba, Villaschi et. al. (2011) verificam que o Espírito Santo entra na Primeira República muito aquém dos vizinhos regionais e grandes centros econômicos, a saber, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Na visão de Siqueira (2009), apesar de o estado estar situado

geograficamente no maior centro dinâmico do país – o Sudeste – não acompanha a prosperidade e desenvolvimento da região, permanecendo estancando no nível dos estados subdesenvolvidos, o que demonstra as desigualdades inter e intra regionais que fundam a federação brasileira, conforme ponderamos no Capítulo 2.

Para Nascimento, a narrativa que permeia o discurso político e historiográfico oficiais emolduram o sentido de superação do atraso, compreendido a partir da posição marginal que o estado ocupa no cenário regional e que tem origens no período colonial.

Os discursos governamentais sobre o desenvolvimento local foram construídos, principalmente, no conjunto de documentos oficiais elaborados nesse período. Neles, identifica-se os “diagnósticos do atraso” e “prognósticos de superação” que moldaram as interpretações de Espírito Santo. Nesse sentido, definiram uma representação do estado a partir de sua especificidade no contexto econômico brasileiro: por um lado, demarcaram o Espírito Santo como marginalizado e ocupando o lugar do atraso; por outro, ao longo das décadas de 1960 e 1970, de acordo com o crescimento econômico notado no estado, instituíram o discurso da superação, via industrialização (NASCIMENTO, 2016, s/n)

A partir da década de 1960, a economia capixaba começa a se voltar para os grandes empreendimentos industriais, conforme vemos em Siqueira (2009). De acordo com a autora, o processo de modernização econômica estadual passa pelos projetos industriais de grande porte, ligados aos setores de minério de ferro, celulose, madeira, alimentos e siderurgia, tendo o Porto de Vitória como “maior instrumento de solidificação da integração nacional e internacional do Espírito Santo” (SIQUEIRA, 2009, p.9). Os “grandes projetos” industriais expandem-se nos anos 1970, com foco em *commodities*, destacadamente com implantação ou ampliação de grandes empresas de transformação como a Aracruz Celulose S.A., a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 13).

O segundo “ciclo econômico” sustenta-se no grande capital externo, nacional e internacional, que viabiliza a industrialização no estado. Aliado à expansão industrial, são feitos investimentos nos aspectos logísticos para atendimento ao comércio exterior. No campo, há uma inversão em relação ao primeiro ciclo: as atividades agrícolas passam a ser diversificadas e conduzidas pelas agroindústrias (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 13). A população que antes estava concentrada nos

municípios do interior do estado se desloca para a região metropolitana, onde imaginavam conseguir emprego e melhores condições de vida.

O dinamismo produtivo do estado vai se firmando em incentivos fiscais e financiamentos públicos, ao passo que se promove grande fluxo migratório do interior (e também de estados vizinhos) para os polos urbanos industriais, especialmente para a capital Vitória (SIQUEIRA, 2009). Esse deslocamento em massa resulta num “acelerado inchamento da periferia, e num processo de urbanização desordenado e desigual” (SIQUEIRA, 2009, p. 10).

O conhecido documentário *Lugar de Toda Pobreza*, de Amylton de Almeida e Henrique Gobbi (1981) manifesta as consequências da descomedida concentração urbana sem que a promessa de absorção da mão de obra pelos grandes projetos industriais fosse cumprida. Esse exército de sobrantes do processo industrial vai se acomodando ao redor da capital em condições precárias de vida e habitabilidade, com ausência de infraestrutura básica e escassez de serviços públicos, fazendo com que vários desses indivíduos passem a viver, conviver e sobreviver no lixão de São Pedro, bairro de Vitória, como retratado no documentário. No filme são mostradas montanhas de lixo a céu aberto, depositados irregularmente pela prefeitura, isto é, sem nenhum processo de tratamento prévio, e no meio disso, crianças, adultos, idosos, urubus e ratos disputam restos de alimentos e objetos.

Ações estatais que façam enfrentamento à pobreza em suas diversas nuances são incipientes mesmo depois da CF/1988. No Espírito Santo, em 1991 é criada a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SEJUC), o que nos indica como eram tratados os pobres e suas demandas. De acordo com a Lei complementar nº 11, de 14 de maio de 1991, a estrutura administrativa da SEJUC era composta pelo Instituto de Readaptação Social Professor Jair Etienne Dessaune, o Manicômio Judiciário, a Penitenciária Agrícola do Espírito Santo Desembargador Mário da Silva Nunes, a Casa de Detenção da Grande Vitória e o Instituto Espírito-santense do Bem-Estar do Menor (IESBEM) (ESPIRITO SANTO, 1991). O campo de atuação da assistência social no estado se ergue em meio a um embaraçamento entre filantropia e punição aos ‘desajustados’ da ordem social. A assistência não tem um lugar institucional próprio, ficando acoplada a outras áreas do governo, condição não superada até os dias de hoje, como veremos a seguir.

Somente em 1999, a Lei Complementar nº 145 dissocia a assistência social

da justiça, mas vincula ao trabalho. É criada a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETAS (ESPIRITO SANTO, 1999). Na Constituição do Estado do Espírito Santo, a assistência social comparece no Art. 167, dentro do capítulo da seguridade social. O texto estadual reproduz o art. 204 da CF/1988 e o art. 2º da LOAS/1993, porém com alguns acréscimos, os quais grifamos para melhor distinção do leitor.

Art. 167. À assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente do pagamento de qualquer contribuição, e tem por objetivos:

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

II - o amparo à criança e ao adolescente carente, inclusive com o oferecimento de creches, mediante ação integrada das áreas de saúde, educação e assistência social;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho, inclusive do adolescente carente e da pessoa com deficiência;

IV - a habilitação e a reabilitação da pessoa com deficiência;

V - a promoção da integração à vida comunitária da criança e do adolescente carente, do idoso e da pessoa com deficiência.

Parágrafo único. As ações governamentais, na área da assistência social, serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 150, § 5º, III, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e normas gerais à União, a coordenação e execução dos respectivos programas ao Estado e aos Municípios, na esfera de sua competência, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis;

III - acompanhamento, por profissional técnico da área de serviço social, da execução dos programas e ações sociais. (ESPIRITO SANTO, 1989).

Em que pese a Carta Magna Estadual firmar a nova institucionalidade da assistência social como política pública não contributiva e asseverar as diretrizes constitucionais da descentralização e participação, há em sua redação questões dissonantes com a perspectiva preconizada pelos atuais marcos regulatórios da assistência, tornando premente a necessidade de atualização do art. 167. As incompatibilidades que ‘saltam aos olhos’ estão no atrelamento do “oferecimento de creches” (ESPIRITO SANTO, 1989) à proteção socioassistencial garantida à criança e ao adolescente, uma vez que é uma demanda de competência da política de

educação. Também se destaca a visão restritiva e policialesca do controle social sobre a execução dos programas e ações, atando-o a uma determinada categoria profissional, de nível superior e ligada a estrutura institucional, visão que despreza a multiplicidade de atores de dentro e de fora do governo que compõe direta e indiretamente, formal e informalmente, a perspectiva ampliada de monitoramento, fiscalização e interferência democrática nas ações estatais. E, por fim, a reprodução da concepção conservadora tanto do serviço social, quanto da assistência social, como sendo substâncias amorfas, que se misturam, se confundem, não havendo fronteiras que distingam o objeto específico daquela categoria profissional e desta política social.

As mudanças gerenciais no Executivo estadual incidiram diretamente na organização da SETADES. Em 2006, a gestão do governador Paulo Hartung lançou o documento *Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025: visão de futuro*, o qual propôs uma análise retrospectiva do estado para delinear cenários futuros em um horizonte de 20 anos. De acordo com a retórica institucional, o cenário pretendido passa pelo desenvolvimento sustentado, para o qual é idealizado projetos estruturantes de governo que levarão o estado a um “terceiro ciclo econômico” (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Para a vislumbrada terceira fase são projetadas as seguintes metas: melhoria do capital social e da qualidade das instituições públicas; desenvolvimento do capital humano; redução crescente da pobreza e da desigualdade; redução e controle da violência; agregação de valor e diversificação da estrutura produtiva; desenvolvimento econômico espacialmente equilibrado; desenvolvimento da logística; desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável; fortalecimento da imagem e melhoria da imagem capixaba; e maior integração com os estados vizinhos (ESPÍRITO SANTO, 2006).

No argumento oficial é assinalado que o Espírito Santo passa por um “choque ético” em termos financeiros e administrativos. No esforço de tentar compreender como o órgão gestor da assistência social se insere nesse processo de choque gerencial, encontramos no Relatório de Gestão da SETADES referente ao ano 2003 um registro histórico importante do modo de operacionalização da assistência social até então (SETADES, 2007).

Verificamos que até 2003, a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social

(SETAS) apenas administrava os programas federais do Serviço de Ação Continuada (SAC)³⁷, pois não havia aporte de recursos estaduais para a pasta, conforme recordou o entrevistado 1.

A aplicação, ela se dava por *per capita*, nós tínhamos relatórios de atendimento [...] Então vinha o valor da per capita, a gente tinha que botar o nome do idoso, data de nascimento, ingresso [...] e, se aquele idoso saísse, a instituição deixava de receber, ou a prefeitura, no mês seguinte, aquele valor. Então o financiamento era per capita. E hoje o financiamento é pela capacidade instalada. [...] Então a gente fazia os planos de ação, passava pra lá, mandava os formulários de monitoramento, mas efetivamente o governo do estado não financiava e também não executava (Entrevistado1)

A antiga SETAS gerenciava um grande volume de projetos e convênios, mas com recursos provenientes do extinto Ministério da Assistência e Promoção Social e da Caixa Econômica Federal para projetos habitacionais. Em 2003 foram contabilizados 16 projetos e mais de 300 convênios sob responsabilidade da assistência social (SETADES, 2003).

A execução nos municípios capixabas nesse período revela a vivacidade dos ranços históricos da assistência social, haja vista o mapeamento das ações locais que constam no Relatório de Gestão da SETADES de 2003, dentre os quais podemos citar o Programa Leite Todo Dia, o Sopão Comunitário Beneficente, o Programa de Assistência Materno Infante-Juvenil, o Projeto Menor Aprendiz, o Esporte Cidadão e a Escolaridade aberta para Terceira Idade (SETADES, 2007). Outro entrevistado recapitulou as características da assistência social dessa época.

Eu percebo, pelo que eu já ouvi antes, uma assistência do início mesmo, da benevolência, da caridade, então não era algo estruturado. [...] Eram programas e projetos pontuais, não tinha uma visão do todo [...] Talvez não se tinha na gestão mesmo esse entendimento tão claro da assistência como um política pública, um direito [...] Teve uma organização sim com a assistência, é importante lembrar. Porque 11 anos atrás a gente vai está falando de 2007, um pouco antes teve o escândalo da fábrica de sopa, o desmonte da assistência social. Quando a gestão assumiu, realmente teve uma organização da assistência sim. [...] Então o governo na primeira gestão [1º mandato Paulo Hartung], isso antes de 2007, deu um foco na assistência social porque precisava organizar diante um escândalo, diante de um problema sério. Aí a

³⁷De acordo com Colin e Jaccoud (2013), a participação federal até 2005 era centrada no financiamento convenial de Serviços de Ação Continuada (SAC), que eram prestados de acordo com o segmento da população por meio de “creches, pré-escolas, abrigos, instituições de assistência a pessoas com deficiência e idosos e cuja execução estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, diretamente ou por intermédio de entidades sem fins lucrativos” (COLLIN, JACCOUD, 2013, p. 51).

gente percebe que houve sim, eu entendo, uma organização da assistência social. (Entrevistado4).

No que se refere à organização administrativa do órgão gestor da assistência, observamos que desde 2003 este passou por diversas alterações em sua composição. Assim, o que hoje é denominada Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES), sofreu mudanças internas, com a criação, fusão ou desmembramento de departamentos, e outras externas, com a incorporação de outras políticas setoriais à sua estrutura básica. No Anexo I é possível visualizar o atual organograma da SETADES.

Romper os elos com o passado assistencialista, clientelista, patrimonialista, com ações improvisadas, tópicas, descontínuas que não fornecem aos indivíduos nenhuma segurança do tipo e regularidade da proteção social que poderão acessar na assistência social é um desafio cotidiano, especialmente em tempos de desfinanciamento da seguridade social. Contudo, verificamos alguns mecanismos legais que apontam outra direção para a Política Estadual de Assistência Social.

Nesse sentido, colocamos em evidência a Lei nº 5.162, de 19 de dezembro de 1995; a Lei nº 9.451 de 18 de maio de 2010; e a Lei nº 9.966, de 19 de dezembro de 2012.

A primeira, cria o Conselho Estadual de Assistência Social, hoje denominado CEAS, e institui o Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS. A segunda, designada Lei fundo a fundo, disciplina o cofinanciamento regular e automático do estado para os municípios. Já a terceira, reconhecida como a Lei do SUAS-ES, institui o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 1995).

Uma lacuna identificada na pesquisa foi a ausência do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), que é um potente e necessário instrumento para o financiamento. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor em cada esfera de governo, devendo ser aprovado pelo Conselho de Assistência Social, conforme estabelecido na NOB/SUAS 2012 (CNAS, 2012).

A gente tá com uma defasagem aí na elaboração do plano estadual [...] Então nós estamos nos organizando. Estamos trabalhando hoje basicamente no pacto de aprimoramento de gestão, que pegou as metas do plano decenal. E agora nós estamos avaliando também as

conferências pra tentar construir agora o plano com essas informações (Entrevistado1).

O PEAS, para além das metas pactuadas nacionalmente, deve também retratar a realidade socioterritorial do Espírito Santo, mapear a oferta e demanda de serviços socioassistenciais, garantindo que os recursos públicos sejam efetivamente aplicados nas necessidades dos capixabas. É, portanto, um dos principais instrumentos de financiamento da assistência social, ao lado do CEAS e do FEAS.

O art. 30 da LOAS/1993 determina que o cofinanciamento na assistência social seja condicionado a implantação e funcionamento do conselho, do plano e do fundo (BRASIL, 1993). Então, como a SETADES tem feito para manter o recebimento de recursos federais, visto que não possui o PEAS atualizado? E já que o estado não tem o seu plano de assistência, como esse requisito tem sido cobrado dos municípios? Essas dúvidas foram por nós apresentadas aos entrevistados.

Eles [o governo federal] requisitam um plano de assistência social, um fundo funcionando, conselho e destinação de recurso próprio para a política de assistência. Mas na prática, a gente preenche o plano de ação. E não é cobrado que a gente encaminhe para eles o plano estadual de assistência social. Mesmo porque comprovou lá no início um plano que não foi atualizado, mas não é cobrada a atualização de 4 em 4 anos. [...] A respeito da exigência de apresentação do Plano Municipal de Assistência Social [...] de fato, a apresentação do Plano Municipal não é solicitada. Mas, a transferência financeira é condicionada a apresentação à SETADES, por parte do Órgão Gestor Municipal da Assistência Social, do Plano de Ação Anual da Assistência Social, assim como ata e Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social o aprovando. Existe o entendimento de que o Plano de Ação é um resumo do Plano Municipal de Assistência Social. (Entrevistado4)

O Plano de Ação se constitui em um instrumento eletrônico utilizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) para validar anualmente as informações de gestão do SUAS e assim manter o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais (SNAS, 2016, p. 3). Contudo ele não possui a mesma estrutura, amplitude e potencial do PEAS e, portanto, não pode substituí-lo, o que tem sido feito na prática, apesar de ficar subentendido que o ente federado possui o seu plano de assistência social atualizado.

Nas entrevistas, questionamos como são definidos os programas e ações onde serão gastos os recursos estaduais da assistência social, sendo percebido através da fala dos trabalhadores a preocupação de não dispor do PEAS atualizado

para condução do trabalho. Na ausência do plano estadual, os entrevistados apontaram outros mecanismos de planejamento, tais como o Plano Plurianual, o Pacto de Aprimoramento do SUAS³⁸, o Plano Decenal do SUAS, as deliberações da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e do CEAS. Foi afirmado pelos entrevistados que a SETADES está se organizando para a construção do PEAS, mas não foi falado em prazos de entrega do instrumento.

Em 2011 a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados instituiu a Subcomissão Especial destinada a acompanhar e discutir o Sistema Único de Assistência Social – SUBSUAS, com o objetivo de identificar avanços e oportunidades de melhoria para a consolidação do sistema socioassistencial. Para tanto, foram enviados questionários aos entes subnacionais, bem como realizadas visitas técnicas, audiências públicas ou encontros com gestores de algumas unidades da federação.

O relatório final da SUSBSUAS aponta que 11 estados enviaram respostas, sendo que a ausência ou desatualização do Plano Estadual de Assistência Social foi um ponto de similaridade detectado em alguns. Os estados do Ceará, São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul estavam com o plano estadual atualizado. Já os estados da Bahia, Paraíba, Rio Grande do Sul e Maranhão encontravam-se em fase de elaboração ou revisão do plano estadual. Somente o Espírito Santo e Goiás não tinham plano estadual e não registraram no questionário alguma projeção para construção do documento.

O Plano de Assistência Social (PAS) não é uma mera formalidade, ele é consagrado na PNAS/2004 como um instrumento de gestão, juntamente com o orçamento, com o monitoramento e avaliação das informações e o Relatório Anual de Gestão. O PAS tem a finalidade de organizar, regular e nortear a execução da assistência social na perspectiva do SUAS. Em nosso entendimento, a ausência do

³⁸De acordo com o art. 23 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), o Pacto de Aprimoramento do SUAS é o instrumento firmado entre os entes federados, através do qual se firmam as metas e as prioridades nacionais do SUAS. Sua elaboração acontece a cada 4 anos, sendo revisado anualmente. Se traduz em indicadores e mecanismos de acompanhamento e avaliação para indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

PAS compromete todas as diretrizes estruturantes³⁹ do SUAS, em especial a territorialização.

O SUAS inaugura um novo modelo de gestão para a assistência social brasileira, preconizando que a organização da proteção socioassistencial deve ser pautada na leitura do território. Desse modo, o direcionamento dos recursos para implantação de equipamentos (CRAS, CREAS, Centro Pop, etc) e dos serviços (PAIF, PAEFI, SCFV, etc) ou para outra ação orçamentária típica do SUAS, deve partir da realidade objetiva. Isso significa incorporar a perspectiva do território na gestão orçamentária da política de assistência social.

Quando falamos de território, partimos do pressuposto de totalidade da formação socioespacial discutida por Milton Santos, que nos ensina a perceber não o território geográfico em si, mas o “território usado” (SANTOS, 1994), o qual se constitui dialeticamente como material e social. Para ele, o território é o chão, mas também é a identidade, é nele que trabalhamos, moramos, estabelecemos relações e trocas materiais e espirituais, é onde acontece o “exercício da vida” (SANTOS, 1999).

Para Koga (2016) a compreensão do *território usado* deve ser o ponto de partida e de chegada, o que representa uma inversão do olhar no campo das políticas públicas. E esse entendimento é o que dará sentido ao diagnóstico socioterritorial, item primordial do PAS. Contudo, a autora alerta para desconexão entre a ação estatal e realidade vivida devido a supressão do diagnóstico nos PAS, que acabam sendo meros documentos técnicos e burocráticos, recheados de metas e cifras, para cumprimento de uma obrigação legal (KOGA, 2016).

Entendemos que desconsiderar o conhecimento do *território usado* na elaboração do PAS distancia o orçamento das reais necessidades sociais da população. Isso torna o plano um instrumento “altamente artificial, sem vida e sem história” (KOGA, 2016, p. 10) o que poderá implicar no inadequado direcionamento do fundo público.

³⁹De acordo com Art. 5º da NOB/SUAS 2012, são diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; matricialidade sociofamiliar; territorialização; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; controle social e participação popular.

Conforme Koga (2013) as políticas sociais brasileiras carregam a marca histórica de uma organização que segmenta o público-alvo e compartimenta as demandas, sem um vínculo entre oferta e o território onde a vida acontece. Além de possuir esses traços que homogenizam a realidade complexa e diversa, a política de assistência social ainda não tem tradição de planejamento, tendo concebido seu *modus operandi* ao longo do tempo de forma imediatista, na base das urgências, sem correlação com o contexto de vivência (KOGA, 2016).

Reagir as demandas é diferente de planejar a intervenção. A primeira firma-se na improvisação diante de um problema, a segunda parte do conhecimento sobre o movimento socio-histórico para decidir “sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e as providências necessárias à sua adoção” (BAPTISTA, 2007, p. 13).

O planejamento, como nos ensinou Baptista (2007), não é estático, mas um processo permanente que fundamenta a tomada de decisão a partir de conhecimentos teóricos, científicos e técnicos. Mas planejar para a professora Baptista não pressupõe somente a ótica lógico-racional, envolvendo intrinsecamente a dimensão política, já que “é um processo contínuo de tomadas de decisões, inscritas nas relações de poder” (BAPTISTA, 2007, p. 17). Para a autora, o caráter político do planejamento exige competências ético-políticas, tanto quanto competências teórico-práticas e técnico-operativas.

Assumir o compromisso ético-político na condução do planejamento das políticas públicas esta diretamente ligado a visão de mundo e bases teóricas de quem planeja. Baptista (2007, p. 19) pondera que “diante de um mesmo problema e de uma mesma demanda, as pessoas têm diferentes formas de encaminhamento e apreensão do real”. Portanto, a intencionalidade do planejamento governamental vai depender se a perspectiva de realidade adotada é conservadora e aceita o real como fato dado, ou de outro modo, assimila as determinações macroeconomicas da luta de classes que configuram a realidade (BAPTISTA, 2007). No segundo modelo, defendido pela autora, o plano não é obra egocentrada na gestão, mas coloca a população como protagonista desse processo.

Percebemos nas entrevistas que a intencionalidade do planejamento é crucial até mesmo antes dele começar de fato. A visão que a gestão tem sobre a importância (ou não) de construir um caminho planejado para a ação pode retardar

e, até mesmo, desconsiderar a necessidade do Plano Estadual de Assistência Social.

Desde 2011 a gente luta para ter nosso plano de assistência. Em 2013 a gente conseguiu avançar bastante, conseguimos assessorar os municípios para que eles atualizassem os planos municipais de assistência e por um momento acreditei que fossemos conseguir fazer nosso plano estadual de assistência. Aí veio 2014, ano de eleição, e a gestão mudou. Desde que essa gestão assumiu eu ouço que vamos tentar efetivar o Plano Estadual de Assistência Social. [...] só que existe uma gestão e existe decisão de gestão. [...] Tem gestão que é mais aberta, conversa com os técnicos, com as gerências. Tem gestão que centraliza e puxa direto e não conversa com os técnicos presentes, fica uma decisão muito de gestão [...] Sendo tudo ali dentro do gabinete articulado, viabilizado (Entrevistado4)

Koga (2016) ao contestar a abordagem exclusivamente tecnicista do diagnóstico socioterritorial da assistência social, evidencia a importância do protagonismo dos trabalhadores do SUAS na construção do conhecimento sobre a realidade e, portanto, no planejamento da política. Quanto a isto, a autora adverte sobre os diagnósticos encomendados, produzidos por consultorias externas à administração pública. Esse expediente tem sido cada vez mais usado na construção do PAS e, para nós, antes de lançar mão dessa prática deve haver intensa problematização pelo Conselho de Assistência Social para evitar prejuízos aos princípios e diretrizes do SUAS.

Superar o descompasso entre planejamento, execução e as reais necessidades da população (KOGA, 2016) não é uma tarefa simples, dada a tradição do imprevisto e centralização decisória que ainda impera na assistência social. No entanto, projetar a proteção socioassistencial em um horizonte de ampliação de direitos torna vital alinhar planejamento e financiamento, sendo que o primeiro deve ser determinante para o direcionamento do segundo. E aqui, assume-se que o plano somente será profícuo se resultar de amplo processo participativo e democrático de diagnóstico socioterritorial, que conheça e reconheça o território vivo e vivido, contrapondo-se ao estéril documento produzido em gabinete que fica engavetado.

Portanto, afirmamos que é impreterível a construção do Plano Estadual de Assistência Social para identificar as necessidades sociais que se interpõem no cotidiano dos capixabas, causando situações de desproteção social e violação de

direitos. Trata-se de conhecer e reconhecer quem são as vidas que aqui vivem e como vivem essa vida, com a finalidade de afiançar as seguranças socioassistenciais. Porém, na ausência do PEAS, como o orçamento da assistência social tem sido direcionado no estado? Nos próximos itens buscamos demonstrar ao leitor os rebatimentos dessa lacuna na gestão financeira do SUAS.

3.2. A RELEVÂNCIA DO GASTO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

Neste item examinaremos a totalidade do gasto com a Política Estadual de Assistência Social dentro do orçamento geral do Espírito Santo, o que corresponde a comparar os valores pagos nessa política social com o Produto Interno Bruto – PIB no período de 2004 a 2015, com as despesas totais do estado, contrastando também com a dívida pública ao longo desse lapso temporal, tendo como finalidade captar o nível de relevância atribuído a assistência social nesse período.

Para analisarmos o orçamento propriamente dito da assistência social, isto é, a parcela do fundo público destinada a essa política social a nível estadual, nos detivemos nas unidades orçamentárias que se vincularam diretamente à Unidade Gestora⁴⁰ da PEAS, no período de 2004 a 2015, listadas na Tabela 1.

Quadro 6 - Unidades orçamentárias que constituíram o Orçamento da Política Estadual de Assistência Social – PEAS no período de 2004 a 2015.

Unidade Orçamentária - UO	Sigla	Período que a UO compôs o Orçamento da PEAS
Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social	SETADES	2004-2015
Fundo Estadual de Assistência Social	FEAS	2004-2015
Fundo para a Infância e a Adolescência	FIA	2012-2015
Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza	FUNCOP	2012-2015

Fonte: Portal da Transparência do Espírito Santo, 2018.⁴¹
Elaborado pela autora.

⁴⁰Unidade Gestora: unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização; Unidade responsável por administrar dotações orçamentárias e financeiras próprias ou descentralizadas. Cada órgão tem a sua U.G., que contabiliza todos os seus atos e fatos administrativos. (SENADO FEDERAL, 2018).

⁴¹Fonte: <https://transparencia.es.gov.br/Despesa>

Conforme esclarecido pelos sujeitos entrevistados, a unidade orçamentária SETADES é a que comporta toda as despesas administrativas do órgão gestor da assistência social. Desse modo, as despesas com a manutenção das instalações físicas da secretaria estadual, por exemplo, não são pagas com os recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), que fica mais por conta do cofinanciamento de serviços e benefícios socioassistenciais, dentre outras despesas que nesse estudo foram tratadas.

Dentro da Secretaria tem toda a área administrativa... o RH fica lá, o nosso aluguel, as nossas despesas, né? E fica lá também a área do trabalho da Secretaria, e a área de segurança alimentar. Dentro do FEAS fica o cofinanciamento, os programas de transferência de renda, os índices de fortalecimento da gestão. Temos o FUNCOP, que é um fundo que capta recursos. É uma sobretaxação de bebidas alcoólicas, armas e fumo, acho que é isso, e tem uma taxa maior de ICMS, aí isso cai pra cá [para] o fundo de combate à pobreza. Falei 3, né? São 3. Acho que é isso. Não temos mais nenhum fundo aqui, porque os conselhos da criança e do idoso saíram, então nós não temos outros fundos. [O FIA não tá aqui mais?] Não, o FIA tá nos direitos humanos, que o Conselho tá lá. (EntrevistadoSetades1)

Aqui na nossa Secretaria, a gente tem o orçamento próprio. E aí o orçamento próprio tá o pagamento de pessoal, tá o pagamento do prédio, tá infraestrutura, pagamento de água, de luz, de condomínio, de luz, de telefone [...] E a gente tem o Fundo Estadual de Assistência. No Fundo Estadual de Assistência tá a proteção social, então tá todo o fundo a fundo, todo o repasse pros municípios pra cofinanciar os serviços e os benefícios, tem a ação de benefícios eventuais pra cofinanciar os benefícios eventuais [...] a manutenção da política tá dentro do Fundo Estadual de Assistência. Tem o FUNCOP, que é um outro fundo, fundo de combate à pobreza. Então são esses 3. Antigamente tinha o do idoso e o da criança e do adolescente, que foram pra Secretaria de Direitos Humanos, então hoje a gente tem essas 3 unidades. (EntrevistadoSetades4)

Cabe ressaltar que no orçamento analisado de 2004 a 2015, apareceram valores executados pelo FIA, os quais compõem nossos resultados e serão discutidos neste capítulo. Contudo, as entrevistas foram realizadas entre janeiro e março de 2018 e esse fundo já não fazia mais parte do orçamento da assistência social.

Posto isto, queremos deixar claro ao leitor que quando nos referirmos ao “orçamento da assistência social”, trata-se do somatório dos valores que correspondem as unidades orçamentárias vinculadas ao órgão da administração direta do governo do estado responsável por esta política social, o qual passou por diferentes nomeações ao longo do intervalo analisado, a saber:

Quadro 7 - Nomenclaturas atribuídas ao órgão gestor da Política Estadual de Assistência Social no período de 2004 a 2015.

Ano	Nome	Sigla
2004-2005	Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social	SETAS
2006-2012	Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social	SETADES
2013-2014	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos	SEADH
2015	Secretaria de Estado de Assistência Social e Políticas para Mulheres	SEASM

Fonte: Planos Plurianuais (PPA) de 2004; 2011; 2014, 2015.

Elaborado pela autora.

Convencionamos para fins deste estudo tratar como “SETADES” o órgão gestor da Política Estadual de Assistência Social, mesmo quando discutimos períodos em que a secretaria estava com outra denominação.

As alterações na nomenclatura do órgão gestor nos indicam um tratamento genérico dado a assistência social, que a permite ser ‘acoplada’ a áreas com finalidades distintas, como trabalho, desenvolvimento social, direitos humanos e política para mulheres. Nas doze Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) analisadas, esse mesmo tratamento não foi observado na política de saúde por exemplo.

Entender qual concepção de assistência social norteou os gastos públicos não é uma tarefa simples. A nomenclatura fixada na Lei Orçamentária traz um indicativo, mas não encerra a ideia existente por trás do título da unidade orçamentária. Neste estudo faremos alguns apontamentos quanto a noção de assistência social presente no corpo documental que analisamos, mas esse assunto exige pesquisa posterior específica, com metodologia de análise própria para decifrar o discurso contido nos diversos documentos que regem a Política Estadual de Assistência Social.

Verificaremos, portanto, a magnitude do gasto com assistência social no Espírito Santo que, conforme demonstrado na Tabela 2, possui uma participação ínfima no PIB do estado, não chegando nem ao menos próximo de 1%. As despesas pagas nessa área no período de 2004 a 2015 totalizaram R\$ 907 milhões, representando 0,008974% do PIB.

Tabela 2 - Despesas estaduais com assistência social em relação ao PIB do estado (Espírito Santo, 2004-2015).

Ano	PIB do ES, a preço de mercado corrente (em bilhões) ¹	Despesas com assistência social (em milhões) ²	% do PIB
2004	40.217.397.436.722	20.009.212	0,00000049753
2005	47.222.578.871.141	17.055.414	0,00000036117
2006	52.777.543.943.336	35.071.330	0,00000066451
2007	60.339.817.272.547	20.091.600	0,00000033297
2008	69.870.221.683.225	88.615.044	0,00000126828
2009	66.763.012.315.157	102.356.910	0,00000153314
2010	85.310.284.544.564	172.961.606	0,00000202744
2011	105.976.222.183.280	80.420.102	0,00000075885
2012	116.850.580.542.292	68.650.325	0,00000058751
2013	117.274.346.940.881	85.613.919	0,00000073003
2014	128.783.781.146.906	133.729.873	0,00000103841
2015	120.363.143.370.179	83.394.616	0,00000069286
TOTAL	1.011.748.930.250.230	907.969.951	0,001049270%

Fonte: ¹Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), a partir de dados do IBGE. ² Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

Nota: Despesas com assistência social correspondem ao somatório das UO Setades, Feas, Fia, Funcop

Quando comparamos a evolução do gasto com assistência social com a evolução do PIB constatamos que o estado manteve uma linha ascendente – com baixos declives em 2009 e 2015 – no montante da riqueza produzida, saindo de R\$ 40 trilhões em 2004 para chegar em 2015 com um PIB de R\$ 120 trilhões.

Já a assistência social exibe um vai e vem assimétrico na evolução das despesas: no primeiro quadriênio (PPA 2004-2007), os gastos dessa política social não obtiveram elevação expressiva; já no período seguinte, referente ao PPA 2008-2011, registrou-se um salto no orçamento da assistência social, chegando em 2010 com R\$ 172 milhões em despesas pagas, a maior monta auferida de toda série histórica; no último ciclo orçamentário analisado (PPA 2012-2015), houve queda inicialmente em 2012, com recuperação em 2013, novo salto em 2014 e queda em 2015.

Com relação ao total de despesas executadas pelo governo estadual, vemos na Tabela 3 que o gasto com o serviço da dívida é superior ao gasto com assistência social em todo o período analisado.

Tabela 3 - Despesas estaduais com Assistência Social e com a Dívida Pública comparadas as despesas totais do orçamento geral do estado (Espírito Santo, 2004-2015).

ANO	Despesas totais do governo estadual	Despesas com assistência social	%de despesas com assistência social	Despesas com Juros e Amortização da Dívida	%de despesas com juros e amortização da dívida
2004	9.724.838.195	20.009.211	0,21	294.526.452	3,03
2005	11.316.627.678	17.055.414	0,15	328.369.751	2,90
2006	12.927.143.484	35.071.330	0,27	362.124.859	2,80
2007	13.882.980.175	20.091.600	0,14	343.530.426	2,47
2008	14.317.374.238	88.615.044	0,62	367.010.985	2,56
2009	15.039.793.619	102.356.911	0,68	383.432.490	2,55
2010	16.464.076.399	172.961.605	1,05	353.631.882	2,15
2011	16.869.001.258	80.420.102	0,48	398.254.609	2,36
2012	14.526.414.968	68.650.325	0,47	653.490.529	4,50
2013	14.634.594.232	85.613.919	0,59	493.153.332	3,37
2014	15.695.059.956	133.729.874	0,85	478.959.738	3,05
2015	13.711.038.010	83.394.616	0,61	556.603.377	4,06
TOTAL	169.108.942.210	907.969.950	6	5.013.088.429	36

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

Os valores apresentados sobre a dívida pública referem-se às despesas com refinanciamento da dívida interna (SF841) e externa (SF842), serviço da dívida interna (SF843) e externa (SF844). Este tipo de gasto é vinculado à função 28 (F28) encargos especiais, que de acordo com o Manual Técnico do Orçamento 2018 “engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente” (BRASIL, 2018), ou seja, os valores sequestrados pelo serviço da dívida não materializam-se em direitos sociais, uma vez que não se traduzem em programas, ações, serviços ou atividades que possam ser prestados à população.

A Tabela 3 deixa claro o peso da dívida pública (36%) no orçamento estadual, a qual supera com folga as despesas com assistência social (6%) em todos os anos da série histórica. Como discutido no Capítulo 2, as finanças estaduais foram atadas e drenadas pelo ajuste fiscal na década de 1990, tendo em vista a incorporação da economia brasileira às diretrizes neoliberais. O endividamento público que foi adotado como saída estratégica após as reformas de 1965/67 toma novos contornos a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, passando a ser o mecanismo principal de enquadramento dos entes subnacionais a nova dinâmica de acumulação

capitalista. Mas esse não foi um fenômeno exclusivo do Brasil. Vimos no Capítulo 1, com Harvey, que os mecanismos em torno da dívida pública, sob condução do FMI, constituíram a manobra para enlaçar os países em desenvolvimento na neoliberalização.

No Capítulo 2 discutimos o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), instituído pelo governo FHC e assinado pelos estados junto à União, onde os entes intermediários comprometiam-se com metas fiscais para obtenção de *superávit* primário, destinado essencialmente ao pagamento dos serviços da dívida pública. Esse “acordo” estipulou critérios para o refinanciamento das dívidas estaduais e baseava-se nas cartas de intenções firmadas entre governo federal e o FMI.

Na análise do PAF do Espírito Santo vimos que as metas de *superávit* primário foram cumpridas exemplarmente pelos governos, o que corrobora o alto percentual destinado às despesas com a dívida verificado na Tabela 3. Um dado em especial nos chamou a atenção: o único ano em que o PAF/ES não atingiu a meta de resultado primário foi em 2010, conforme indicamos o Quadro 4. Porém, ao compararmos com a Tabela 3, fica perceptível que mesmo fechando com *déficit* na meta fiscal, as despesas com a dívida ainda superam os gastos com assistência social. Essa constatação de soberania da dívida fica ainda mais demarcada se levarmos em conta que o ano de 2010 foi quando a assistência alcançou o maior nível de despesas orçamentárias do período, auferindo surpreendentes 1,05% do orçamento geral do estado, marca não superada em nenhum dos doze anos em análise.

As despesas com assistência social não obtiveram a mesma ascendência, tampouco prevalência no orçamento geral do estado, o que não se pode dizer dos volumosos valores destinados ao pagamento da dívida pública. A preservação das metas de *superávit* revela o compromisso do governo estadual com o programa de ajuste fiscal, em detrimento da alocação de recursos em políticas sociais que materializam direitos para os capixabas.

No afã de zelar pela sustentabilidade da dívida são realizados cortes orçamentários, geralmente publicizados pelo discurso oficial como “economia ou enxugamento de gastos”. A sangria orçamentária recai principalmente sobre aquelas áreas de governo que não possuem despesas vinculadas ou obrigatórias, as quais

são os primeiros alvos dos decretos de contingenciamento, tal como a assistência social. No relato dos entrevistados foi possível perceber como esses cortes afetam o trabalho da gestão estadual.

Eu diria que alguns setores do governo estadual são prioritários para quem está na gestão, outras políticas a gente sabe que sofre mais interferência das negociações, dos acordos políticos, e a assistência social é uma dessas políticas. Ainda é. [...] A gente teve avanços e retrocessos. Porque exonerar no início de uma gestão 53 servidores de uma vez, é algo que realmente imobiliza uma secretaria. [...] A gente teve um desmonte na secretaria no início da gestão. Uma quantidade enorme de servidores que estavam aqui atuando foram exonerados e a gente teve um corte logo depois de 53% no orçamento do Fundo Estadual de Assistência. Mesmo assim a gente tá conseguindo manter o que a gente entende que é essencial e primordial nesse momento. Mas a gente não tá conseguindo investir, tem muitas coisas que a gente entende que seriam importantes, mas nesse momento, o essencial pelo menos a gente tá conseguindo manter (Entrevistado4).

O relato nos mostra como as escolhas do governo estadual em priorizar o *superávit* primário ao invés de promover política social, ressoam nas escolhas da Política Estadual de Assistência Social, visto que já é uma área historicamente com poucos recursos e ainda vulnerável aos cortes orçamentários, o que inviabiliza a realização de suas competências dentro do SUAS de modo adequado, limitando-se a executar o que é “essencial”. Se a materialização da proteção socioassistencial fica contraída, não tem sido os capixabas os maiores beneficiados dessas escolhas de governo.

De acordo com Salvador, com as medidas de liberalização do Plano Real as instituições financeiras centralizam suas receitas nas aplicações em títulos da dívida pública, o que favorece a acumulação rentista ao passo que “o fundo público transfere enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, a capacidade de investimento público, ainda concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico” (2010, p. 356).

O autor refuta a ideia espúria de que dívida corresponde aos interesses de toda população. Pelo contrário, o pagamento dos juros e amortização da dívida subtrai recursos que deveriam financiar as políticas sociais, sendo os próprios trabalhadores e os mais pobres que suportam, “seja por meio da contribuição direta para acesso aos benefícios da previdência social ou por meio do pagamento de tributos indiretos, embutidos nos preços dos bens e serviços” (SALVADOR, 2010, p.

251), o custeio da proteção social que deveria ser garantida pelo Estado.

Afinal, quem se beneficia com um cenário que comprime recursos de políticas sociais ao mesmo tempo em que preserva o pagamento da dívida pública, tal como demonstrado na Tabela 3? Em Salvador, vemos que os grandes beneficiados são os rentistas do capital financeiro, uma “classe privilegiada pelo fundo público com uso de instituições especializadas no *negócio da dívida* que compromete as despesas públicas, principalmente o gasto com o custeio da área social e os investimentos” (2010, p. 361, grifo do autor).

De igual modo, Espírito Santo e Mendes (2016) reconhecem a captura dos Estados pela “indústria da finança global” e a subsunção do fundo público à reprodução ampliada do capital via dívida pública. Para os autores, a dívida pública funciona como uma rede de proteção para os credores internacionais, que passam a ver o Brasil como um ambiente seguro para seus investimentos.

Essa ideia da dívida como uma espécie de atestado de idoneidade para o capital financeirizado coloca as instituições financeiras como protagonistas da definição das despesas do orçamento público, haja vista que “conquistaram não apenas espaços políticos, mas sociais, culturais e passaram a determinar inclusive o direcionamento das políticas econômicas” (ESPÍRITO SANTO; MENDES, 2016, p. 28).

A dívida pública, ao absorver o fundo público, impede a ampliação dos investimentos e a materialização dos direitos sociais (SALVADOR, 2010), servindo estritamente para perpetuar as desigualdades sociais, ao possibilitar que a riqueza produzida coletivamente – e que deveria retornar aos trabalhadores na forma de bens e serviços públicos – seja usurpada de forma privada pelos rentistas.

Portanto, por distorcer as prioridades do orçamento, a dívida pública deve ser compreendida não apenas como uma questão técnica, mas também como uma questão política (ESPÍRITO SANTO; MENDES, 2016).

3.3. O MONTANTE DO GASTO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

Nas trilhas de compreender o orçamento da assistência social, teceremos neste item reflexões sobre o montante destinado a esta política social *vis a vis* as despesas pagas com as demais funções do orçamento geral do Espírito Santo. Nosso objetivo é fornecer ao leitor uma análise sobre a execução financeira do orçamento estadual da assistência social, identificando os valores autorizados e os que foram efetivamente pagos, para compreender qual tem sido a pretensão de cumprimento do orçamento nesta área e identificar os limites e desafios que tem se interposto na efetivação do gasto público

Conforme indicado por Salvador e Teixeira (2014) é necessário entender como as despesas públicas são classificadas no orçamento, pois isto identificará em qual área os recursos do governo serão aplicados. Para tanto, faremos uma breve explanação sobre a classificação funcional das despesas no orçamento público brasileiro.

As despesas do governo estão agrupadas e padronizadas nacionalmente por meio de classificações orçamentárias que tem por finalidade identificar: quem é o responsável pelo gasto? O que será gasto? Em que área será gasto? Com qual finalidade? Como será realizado esse gasto? Qual bem ou serviço resultará desse gasto? Quem será beneficiado com esse gasto? Sobre estas classificações, cabe recuperar as mudanças ocorridas nas nomenclaturas orçamentárias que vigoraram no decorrer da trajetória histórica do orçamento público brasileiro.

Conforme verificamos em Giacomoni (2010), no ano de 1938 o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda identificou uma celeuma de denominações: no âmbito estadual, haviam em uso 789 termos para classificar a receita orçamentária; já no nível municipal utilizava-se 1.396 termos para nomear as receitas públicas. Sobre as nomenclaturas atribuídas à despesa “a situação não era melhor, em função da liberdade na seleção das consignações e verbas e, principalmente, na interpretação de suas ementas” (GIACOMONI, 2010, p. 46).

Houve diversas tentativas de padronização do orçamento e de estabelecimento de critérios de classificação da receita e da despesa. Nesse processo, é adotada uma classificação por serviços e subserviços através dos

Decretos-lei nº 1.804/39 e nº 2.416/40, a qual foi substituída mais tarde pela classificação funcional-programática por meio da Lei nº 4.320/64 (GIACOMONI, 2010).

A classificação funcional vigente foi firmada pela Portaria nº 42/1999, a qual atualizou a discriminação da despesa por funções que havia sido estatuída pela Lei nº 4.320/64, além de trazer os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais (BRASIL, 1999). Todos esses conceitos foram fundamentais para a interpretação do orçamento estadual da assistência social. Mas, por hora, vale destacar o que é função e subfunção.

A administração pública possui 28 funções de governo, sendo a assistência social a função número 08 (F08). De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2018), a função é o maior nível de agregação dos gastos públicos, isto é, demonstra a qual área governamental a despesa se vincula, por exemplo, saúde, educação ou habitação.

De forma geral, cada órgão do governo terá uma função típica – a função típica da SETADES, por exemplo, é a 08, concernente a assistência social – mas isso não significa que esse órgão não poderá ter programas, projetos e atividades vinculados a outra função. Isso ocorre porque a competência institucional ou missão institucional de determinado órgão pode abranger mais de uma área.

Na Tabela 4 observamos que as despesas com o orçamento da assistência social se vincularam a outras funções, a saber 04 - Administração, 09 - Previdência Social, 11 - Trabalho, 14 - Direitos de Cidadania, 23 - Comércio e Serviços, porém a função 08 foi predominante, com 89,82%.

Tabela 4 - Funções que comparecem no orçamento estadual da assistência social (Espírito Santo, 2009 a 2015).

(continua)				
FUNÇÕES	2009	2010	2011	2012
Administração (F04)	13.456.167	13.250.706	12.435.718	
Assistência Social (F08)	82.282.070	151.141.663	65.459.170	67.709.768
Direitos da Cidadania (F14)	60.555	17.784	968.249	821.074
Previdência Social (F09)	330.011	-	-	-
Trabalho (F11)	7.137.082	12.279.520	1.556.965	-
Comércio e Serviços (F23)	-	-	-	119.482
Total	103.265.884	176.689.673	80.420.102	68.650.325

Tabela 4 - Funções que comparecem no orçamento estadual da assistência social (Espírito Santo, 2009 a 2015).

(continuação)					
FUNÇÕES	2013	2014	2015	TOTAL	%
Administração (F04)				39.142.591	5,35%
Assistência Social (F08)	80.520.608	132.158.154	77.973.019	657.244.453	89,82%
Direitos da Cidadania (F14)	4.947.423	1.533.195	5.398.598	13.746.877	1,88%
Previdência Social (F09)	-	-	-	330.011	0,05%
Trabalho (F11)	145.888	-	-	21.119.455	2,89%
Comércio e Serviços (F23)	-	-	-	119.482	0,02%
Total	85.613.919	133.691.349	83.371.618	731.702.869	100,00%

Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2018. Portal da Transparência do Espírito Santo
Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.
Elaborado pela autora.

De acordo com a Portaria nº 42/1999, a subfunção representa uma partição da função, um subconjunto de despesa (BRASIL, 1999). A função 08 possui atualmente quatro subfunções: 241 – Assistência ao Idoso; 242 – Assistência ao Portador de Deficiência; 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente; e 244 – Assistência Comunitária. Vale ressaltar que a subfunção pode ser associada a uma outra função diferente daquela de origem. É o que nos mostra o Tabela 5, com distintas subfunções sendo combinadas com a assistência social no orçamento estadual.

Tabela 5 - Subfunções que aparecem no orçamento estadual da assistência social (Espírito Santo, 2009-2015).

(continua)				
SUBFUNÇÕES	2009	2010	2011	2012
Administração Geral	10.499.555	11.334.129	10.864.934	12.130.999
Alimentação e Nutrição	440.588	791.121	927.746	283.216
Assistência à Criança e ao Adolescente	911.859	3.738.965	65.084	93.084
Assistência Comunitária	12.358.472	14.639.051	35.611.273	54.500.175
Comunicação Social	4.055.441	3.319.729	2.641.247	750.126
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	60.555	17.784	968.249	769.802
Fomento ao Trabalho	6.479.459	11.415.441	1.112.348	-
Formação de Recursos Humanos	93.547	318.086	3.875	3.441
Habitação Urbana	97.312	-	-	-
Previdência do Regime Estatutário	330.011	-	-	-
Promoção Comercial	-	-	-	119.482
Transportes Coletivos Urbanos	67.939.085	86.121.821	28.214.526	-
Outras Transferências		44.993.547	10.820	-
TOTAL NO ANO	103.265.884	176.689.673	80.420.102	68.650.325

Tabela 5 - Subfunções que aparecem no orçamento estadual da assistência social (Espírito Santo, 2009-2015).

(continuação)					
SUBFUNÇÕES	2013	2014	2015	TOTAL	%
Administração Geral	10.697.143	11.756.325	9.023.838	76.306.923	10,43%
Alimentação e Nutrição	441.845	1.709.375	87.210	4.681.101	0,64%
Assistência à Criança e ao Adolescente	2.269	101.114	491.482	5.403.857	0,74%
Assistência Comunitária	67.260.088	117.705.244	69.465.869	371.540.171	50,78%
Comunicação Social	2.093.280	856.727	69.134	13.785.684	1,88%
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	4.946.014	1.533.195	4.234.085	12.529.684	1,71%
Fomento ao Trabalho	145.888	-	-	19.153.136	2,62%
Formação de Recursos Humanos	27.391	29.368	-	475.708	0,07%
Habitação Urbana	-	-	-	97.312	0,01%
Previdência do Regime Estatutário	-	-	-	330.011	0,05%
Promoção Comercial	-	-	-	119.482	0,02%
Transportes Coletivos Urbanos	-	-	-	182.275.432	24,91%
Outras Transferências	-	-	-	45.004.367	6,15%
TOTAL NO ANO	85.613.919	133.691.349	83.371.618	731.702.869	100,00%

Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2018. Portal da Transparência do Espírito Santo
Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.
Elaborado pela autora.

Na Tabela 5, vemos que somente duas subfunções típicas da F08 aparecem, destacadamente a Assistência Comunitária (50,78%) e com menor participação temos a Assistência à Criança e ao Adolescente (0,74%). Não houveram ações orçamentárias classificadas nas subfunções Assistência ao Idoso e Assistência ao Portador de Deficiência no período 2009 a 2015, as quais também são próprias da F08.

Quando fazemos a leitura das ações orçamentárias no PPA, percebemos que a subfunção Assistência Comunitária assume um caráter generalista, onde “*cabe tudo*”, ou seja, todas as ações que não se enquadram de forma objetiva nas demais subfunções da F08, acabam sendo categorizadas como assistência comunitária. Assim, estamos diante de uma classificação orçamentária imprecisa e amorfa, que abrange tudo e, ao mesmo tempo, não diz nada.

No chama atenção na Tabela 5 que a subfunção Transportes Coletivos Urbanos fica na segunda posição dentro do orçamento da assistência,

representando 24,91% dos gastos realizados. Longe de possuir qualquer vínculo com a área, esta subfunção esteve estritamente relacionada ao programa *Inclusão social do transporte coletivo da RMGV*, que executou o *Transcol Social*. Como veremos mais adiante, esta ação orçamentária não guarda nenhuma conexão com o conteúdo da PNAS/2004.

As despesas de manutenção do órgão gestor da assistência ficaram na terceira posição, com 10,43%. Já os investimentos com Formação de Recursos Humanos, que referem-se a ações de educação permanente dos trabalhadores da gestão estadual, não chegam a 1% dos gastos totais. Nas entrevistas foi relatada a defasagem de pessoal na SETADES, bem como uma prevalência de cargos políticos (comissionados) em detrimento do investimento em servidores efetivos. Além disso, o entrevistado faz uma reflexão sobre a não adequação do perfil técnico a função desempenhada, o que pode estar relacionado ao ínfimo valor em formação de recursos humanos que contribua nessa adequação.

Eu acho que os alguns técnicos da área de gestão deveriam ser mais bem aproveitados em detrimento a algumas pessoas que são colocadas de cunho político. Porque tem técnico de alto gabarito que tá sendo subutilizado por colocar outras pessoas de cunho político pra fazer atividade que talvez não teria tanta condição de atingir resultados maiores, entendeu? Você poderia ter alguém mais bem qualificado, técnico já de dentro da área, as vezes servidor de carreira do estado. Aí vem uma terceira pessoa por questões políticas, e as vezes não consegue efetividade em melhorar e ampliar o serviço, porque tá sempre dependente, né? (Entrevistado2)

De acordo com Raichelis (2011) a precarização e intensificação do trabalho no SUAS precisa ser entendida no contexto da reestruturação produtiva desencadeada pelos ajustes neoliberais, notadamente a partir dos anos 1990, o que pressupõe não culpabilizar os trabalhadores por sua condição ocupacional, gerando competições no interior da classe que vive do trabalho.

Toda a classe trabalhadora é golpeada pelos efeitos deletérios das políticas macroeconômicas, e no campo das políticas sociais esses impactos tem se manifestado, parafraseando Raichellis, no rebaixamento de salários ao lado de exigências de intensificação do trabalho; na precarização dos vínculos que tem reflexos na perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas; na assombrosa

insegurança do emprego, que muitas vezes imobiliza as reações de classe e também é um motivador da competição entre trabalhadores; na saúde mental dos trabalhadores devido aos processos, muitas vezes velados, de exploração da força de trabalho dentro das instituições públicas.

Para a autora, é vital que o SUAS recuse o padrão neoliberal de Estado mínimo e, portanto, exclua qualquer movimento que amplie serviços e benefícios por meio da imposição de extenuantes processos de trabalho aos sujeitos que atuam na assistência social (RAICHELLIS, 2011). Essa é uma importante reflexão nesses tempos em que se exige um intenso produtivismo dos trabalhadores e ao mesmo tempo há traiçoeiros cortes orçamentários nos gastos sociais para garantir o cumprimento de compromissos financeiros com os credores do Estado.

Agora, retomando o histórico de alterações nas classificações da receita e despesa, é interessante salientar que a Lei nº 4.320/1964, reconhecida como a Lei Geral de Orçamentos, teve poucas mudanças desde sua edição no contexto da Constituição de 1946, sobrevivendo aos posteriores textos constitucionais, tais como a Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e a atual Carta Magna de 1988 (CORREIA NETO, 2016).

Em que pese a manutenção de boa parte de seu texto original, as atualizações que ocorreram na Lei nº 4.320/1964 resultaram em mudanças na classificação funcional da receita e despesa orçamentária e, nesse movimento, a função Assistência Social e suas respectivas subfunções recebem distintas designações, como pode ser visualizado na Quadro 8.

Quadro 8 - Diferentes nomenclaturas atribuídas à função e subfunções da Assistência Social.

(continua)

Normativa	Código e nome da função	Código e nome dos programas ou subfunções associadas
Lei nº 4.320/1964	F8 - Trabalho, Previdência e Assistência Social	SF0 – Administração SF1 – Previdência Social SF2 – Inativos e Pensionistas SF3 – Salário-família e Abono familiar SF4 – Assistência a Menores SF5 – Assistência a Desvalidos e Indigentes SF6 – Assistência a Incapazes e Deficientes SF7 – Assistência a Silvícolas SF8 – Proteção ao Trabalho SF9 – Diversos

Quadro 8 - Diferentes nomenclaturas atribuídas à função e subfunções da Assistência Social.
(continuação)

Normativa	Código e nome da função	Código e nome dos programas ou subfunções associadas
Portaria nº 9/1974	F15 - Assistência e Previdência Assistência	SF0483 – Assistência ao Menor SF0484 – Assistência ao Silvícola SF0485 – Assistência à Velhice SF0486 – Assistência Social Geral SF0487 – Assistência Comunitária
Portaria nº 117/1998	F08 - Assistência Social	SF0801 – Assistência ao Idoso SF0802 – Assistência ao Portador de Deficiência SF0803 – Assistência à Criança e ao Adolescente SF0804 – Assistência Comunitária
Portaria nº 42/1999	F08 - Assistência Social	SF241 – Assistência ao Idoso SF242 – Assistência ao Portador de Deficiência SF243 – Assistência à Criança e ao Adolescente SF244 – Assistência Comunitária

Fonte: BRASIL (1964; 1974; 1998; 1999).
Elaborado pela autora.

As alterações nas nomenclaturas orçamentárias da Assistência Social refletem o entendimento que estava vigente à época sobre esta área.

Importa lembrar aqui que a LOAS é editada em 1993, materializando a nova compreensão sobre o direito à assistência social, o que percebemos se refletir nas denominações atribuídas à função 08 e às suas respectivas subfunções cinco anos depois, a partir da Portaria nº 117/1998, cujos termos adotados permanecem vigentes até hoje.

É necessário problematizar a atual classificação funcional da Assistência Social, que foi mantida pela Portaria nº 42/1999 do antigo Ministério do Orçamento e Gestão, hoje intitulado Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Sobre isto, atentamos para três aspectos.

Primeiro, que o termo ‘Portador de Deficiência’ é inadequado, estigmatizador e não coaduna com a perspectiva emancipatória⁴² da Política de Assistência Social sobre este público. Segundo, as subfunções estão restritas a apenas alguns dos segmentos que compõem o público-alvo da Assistência Social – idoso, criança e

⁴²O termo “portador de deficiência” é errôneo, pois implica que a deficiência é algo que a pessoa carrega, podendo se desfazer da mesma na hora que quiser. Já o termo “deficiente” limita o indivíduo à sua deficiência, não o colocando acima de tudo como pessoa. Assim sendo, o termo correto a ser utilizado no Brasil deve ser “pessoa com deficiência”, pois além de humanizar o indivíduo, mostra que sua vivência como pessoa vai além da deficiência. Este é um termo importante para a luta pela conquista de direitos, implicando que ações sejam construídas para e por esses grupos de pessoas. (MDS, 2017).

adolescente, pessoa com deficiência – sendo que com a PNAS/2004 o entendimento sobre o público usuário dessa política ampliou-se:

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 (BRASIL, 2004, p. 33)

A PNAS/2004 introduz uma visão *lato sensu* sobre o perfil do público atendido na Assistência Social, deixando claro que esta política social é para quem dela necessitar (CNAS, 2004). Há uma ampliação do olhar antes circunscrito às desproteções sociais advindas das etapas do ciclo de vida – infância, adolescência e velhice – para um olhar sobre as vulnerabilidades e riscos socialmente construídos. Nesse sentido, além dos grupos tradicionalmente assistidos, a proteção social afiançada pela Política de Assistência Social passa a ser também direcionada à juventude negra, comunidades tradicionais, comunidades indígenas, imigrantes, população LGBT, mulheres e homens adultos, dentre outros.

Sobre a introdução dos termos “risco” e “vulnerabilidade” na PNAS/2004, o estudo de Alvarenga (2012) fornece elementos para refletir sobre as razões e implicações de seu uso na assistência social. De acordo com a autora, esses termos advêm da área da saúde e são adotados na assistência para “superar a atenção por segmentos, superar a focalização nos pobres, possibilitar intervenções preventivas” (p. 120). Contudo, a falta de clareza no significado desses termos acaba por trazer dificuldades na materialização da própria PNAS/2004, uma vez que a imprecisão permite diferentes compreensões conforme o mirante de análise de quem a interpreta (ALVARENGA, 2012).

Não obstante, além dos grupos tradicionalmente assistidos, a ampliação da visão de proteção social afiançada pela Política de Assistência Social passa a ser também direcionada à juventude negra, comunidades tradicionais, comunidades

indígenas, imigrantes, população LGBT, mulheres e homens adultos, dentre outros.

O terceiro aspecto que sublinhamos sobre a atual classificação funcional é a subfunção '244 – Assistência Comunitária'. O título dessa subfunção exprime uma noção primitiva e arcaica da área, que remonta à filantropia e iniciativas de cunho religioso fora do âmbito estatal, as quais presidiram as ações da assistência social antes dela ser elevada ao status de política pública de direitos na Constituição de 1988.

Considerando as três reflexões acima sobre a classificação funcional vigente, entendemos a necessidade da revisão terminológica da mesma, visto que sua inadequação à contemporaneidade do SUAS faz com que a execução orçamentária seja difusa, muitas vezes incorrendo no uso dos recursos públicos em ações ou aquisições que não correspondem ao conteúdo específico da Assistência Social.

Outro aspecto para discutirmos na classificação funcional do orçamento do Espírito Santo é o montante da despesa realizada em cada uma das 26 funções⁴³ do governo estadual. Na tabela 1 são apresentados valores pagos nos três últimos PPAs (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015) e a representatividade percentual do gasto público em cada função neste período.

⁴³Não é de competência dos estados e municípios as funções 05 Defesa Nacional e 07 Relações Exteriores, estas cabem somente à União.

Tabela 6 - Funções da administração pública em valores pagos (Espírito Santo, 2004-2015).

(continua)

CÓD	ORGÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	%
1	Legislativa	222.060.426	207.826.067	226.136.178	222.682.464	228.013.994	214.855.495	247.897.386	224.177.555	266.614.788	294.752.063	303.136.794	295.710.275	2.953.863.485	1,75%
2	Judiciária	798.028.326	827.978.567	1.068.318.063	1.213.469.266	935.980.532	975.010.119	832.731.538	768.930.918	915.020.125	1.013.810.903	1.026.590.766	1.073.730.612	11.449.599.735	6,77%
3	Essencial à Justiça	20.985.082	24.640.700	27.482.565	30.088.950	279.358.041	271.895.973	314.683.060	305.948.134	348.803.733	379.749.684	378.259.430	394.091.647	2.775.986.999	1,64%
4	Administração	552.520.477	849.485.404	968.587.137	743.673.279	388.946.772	430.436.998	708.256.809	676.583.011	702.313.958	696.879.629	797.386.796	635.534.851	8.150.605.121	4,82%
6	Seg. Pública	690.045.232	714.410.035	774.002.748	1.079.045.538	905.783.336	931.843.189	1.435.486.933	1.363.746.786	1.565.804.841	1.621.970.070	1.883.135.383	1.860.395.990	14.825.670.081	8,77%
8	Assistência Social	24.344.001	28.616.357	51.171.254	35.170.106	89.842.862	100.818.637	202.113.210	149.656.176	156.871.549	177.811.301	251.363.166	211.878.459	1.479.657.078	0,87%
9	Prev. Social	1.380.608.952	1.481.228.802	1.580.006.161	1.761.988.413	1.995.752.879	2.514.099.206	1.836.118.803	2.002.866.331	1.983.614.305	2.121.849.398	2.308.414.660	2.277.087.464	23.243.635.374	13,74%
10	Saúde	733.982.178	989.547.251	1.211.391.321	1.251.206.969	1.395.872.251	1.562.673.707	1.777.658.502	1.812.919.550	1.886.769.542	2.112.311.032	2.411.743.850	2.338.717.609	19.484.793.762	11,52%
11	Trabalho	4.358.457	4.103.794	5.192.865	4.732.715	4.809.209	7.143.380	12.416.936	1.557.727	4.049.350	11.955.854	15.455.374	6.030.031	81.805.692	0,05%
12	Educação	1.208.462.036	1.378.259.444	1.395.284.231	1.423.933.354	1.438.561.008	1.615.768.522	1.880.477.270	1.888.880.030	1.937.785.578	2.013.181.020	2.176.932.392	1.854.931.795	20.212.456.680	11,95%
13	Cultura	9.619.113	11.257.745	17.510.337	15.931.429	23.917.741	27.539.025	93.827.801	68.387.171	37.493.588	61.017.890	95.662.192	30.610.756	492.774.788	0,29%
14	Direitos da Cidadania	64.519	174.015	2.384.340	3.662.600	7.072.468	62.465.573	560.876.261	480.864.275	476.786.407	505.882.797	515.905.871	461.082.947	3.077.222.073	1,82%
15	Urbanismo		328.893	7.716	23.789.297	37.981.124	55.950.084	120.208.424	124.391.406	125.433.355	89.693.534	129.766.035	31.161.532	738.711.400	0,44%
16	Habitação		320.490	6.287.645	5.100.868	16.222.292	12.564.734	27.526.664	24.977.726	6.688.728	12.597.738	187.957	6.495.353	118.970.195	0,07%
17	Saneamento	12.718.097	1.402.537	532.074	1.455.743	794.845	196.958.583	188.012.149	125.735.561	97.169.567	257.818.403	17.228.956	42.153.550	941.980.065	0,56%
18	Gest. Ambiental	2.505.920	5.419.903	6.505.767	5.107.389	32.850.779	39.122.134	47.096.533	136.331.746	47.574.507	48.520.198	69.146.105	47.455.695	487.636.676	0,29%

Tabela 6 - Funções da administração pública em valores pagos (Espírito Santo, 2004-2015).

(continuação)

CÓD	ORGÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	%
19	Ciência e Tecnologia		5.804.119	12.577.660	21.593.963	34.880.686	42.210.743	53.567.055	51.976.562	56.008.093	76.651.907	97.598.367	66.058.799	518.927.954	0,31%
20	Agricultura	99.744.518	159.246.111	256.054.865	141.326.080	161.830.217	220.516.919	265.573.234	195.276.897	195.600.148	241.876.146	337.770.649	178.179.256	2.452.995.040	1,45%
21	Organização Agrária			-			107.258	368.857					-	476.115	0,00%
22	Indústria	759.795	3.310.846	3.850.068	1.142.617	4.160.669	6.041.222	7.044.373	14.733.952	4.680.081	5.586.351	27.316.996	1.990.866	80.617.836	0,05%
23	Comércio e Serviços	2.635.288	3.497.760	10.867.093	12.217.826	25.025.767	22.922.811	41.755.406	27.051.818	117.151.681	56.607.664	31.533.594	16.029.716	367.296.424	0,22%
24	Comunicações	17.404.792	16.478.641	11.979.515	18.626.929	34.804.559	41.440.230	46.260.557	31.602.365	36.254.797	38.535.954	37.749.645	26.662.722	357.800.706	0,21%
25	Energia					378.650	201.291		692	2.284.566	2.329.237	2.339.523	1.831.815	9.365.774	0,01%
26	Transporte	75.043.364	243.248.736	392.615.961	436.111.154	499.530.664	609.166.488	774.397.581	593.628.220	629.444.609	822.575.241	955.820.842	413.972.193	6.445.555.053	3,81%
27	Desporto e Lazer	3.822.225	10.328.381	25.781.822	19.704.496	20.542.040	17.215.310	52.165.308	44.840.337	57.580.824	100.536.691	182.758.264	16.493.261	551.768.959	0,33%
28	Encargos Especiais	3.865.125.398	4.349.713.079	4.872.616.096	5.411.218.732	5.754.460.853	5.060.825.986	4.937.555.749	5.753.936.312	2.868.616.249	1.870.093.526	1.641.856.349	1.422.750.816	47.808.769.145	28,27%
TOTAL GERAL		9.724.838.195	11.316.627.678	12.927.143.484	13.882.980.175	14.317.374.238	15.039.793.617	16.464.076.399	16.869.001.258	14.526.414.969	14.634.594.231	15.695.059.956	13.711.038.010	169.108.942.210	100,00%

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

Vemos na Tabela 6 que a função Encargos Especiais (F28) obteve maior aporte de recursos na série histórica, consumindo 28,27% dos gastos do governo estadual. Ocorre que este tipo de despesa, de acordo com a definição da Portaria nº 42/1999, Art. 1º, parágrafo 2º, não gera bens ou serviços à população, pelo contrário, a finalidade desse gasto é para o pagamento do serviço e refinanciamento da dívida pública, conforme discutimos na seção anterior.

A previdência social (F09) ficou em segundo lugar no rol de gastos, totalizando 13,74% do orçamento. Em seguida comparece a educação (F12) com 11,95% e, na sequência, a saúde (F10) com 11,52% dos recursos estaduais.

A assistência social (F08) contabilizou nos doze anos analisados um montante de R\$ 1.479 milhão, o que representou 0,87% do orçamento estadual, ficando em 13º lugar no rol de gastos do governo do Espírito Santo. Ao compararmos essa posição da assistência social com um estudo de âmbito federal (SALVADOR, 2010) e outro municipal (SILVA, 2014), é possível depreender algumas reflexões.

Na análise do orçamento da União de 2004 a 2007, Salvador (2010) verificou que a assistência social obteve uma participação de 2,70% dos valores liquidados, assumindo o 4º lugar nas despesas públicas federais. Já no estudo da cidade de Vitória, capital do Espírito Santo, Silva (2014) obteve percentual aproximado, isto é, a política de assistência social municipal compreendeu 2,71% dos recursos gastos no período 2002 a 2012, porém logrou o 9º lugar no conjunto de despesas da prefeitura.

Sobre a destinação de recursos públicos dos três entes federados à assistência social cabe considerar que no orçamento federal destinado a assistência social encontra-se todo o financiamento do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), responsáveis pela elevação de gastos e crescimento real dessa política pública no período, como concluiu Salvador (2010).

Outra necessária consideração quanto ao financiamento é que sobre o município recai toda a execução direta da política de assistência social, desde o investimento e custeio dos equipamentos públicos – CRAS, CREAS, Acolhimento Institucional, etc – até o pagamento de pessoal, conforme análise empreendida por Silva (2014), na qual a autora aponta para uma ampliação das responsabilidades

municipais a partir do SUAS, o que não se percebeu em relação ao ente intermediário.

O município ficou com a execução dos programas federais como PBF e ainda tem que arcar com os custos dos serviços que necessitam de um maior aporte de recursos como a PSE (média e alta complexidade). O governo estadual é o ente com menor participação no orçamento da assistência social e que deveria contribuir, principalmente, com a prestação de serviços por meio da regionalização dos serviços de média e alta complexidade, cujos custos são os mais altos do SUAS, o que ainda não ocorre, apesar da pressão dos municípios. (SILVA, J. A. F. 2014, p. 304)

Logo, contrastando as distintas posições obtidas pela assistência social no montante de despesas dos três entes federados – 4º lugar na União, 13º lugar no estado e 9º lugar no município – corroboramos a percepção de Silva (2014), uma vez que, proporcionalmente, o estado foi o que menos aportou recursos nesta área, mesmo não tendo o encargo dos benefícios socioassistenciais, tampouco executando os serviços e programas continuados do SUAS.

O que nos intriga é que mesmo apresentando menor participação no cenário geral de gastos com assistência social, o governo estadual vem apresentando aumento na execução orçamentária da função 08, destacadamente a partir de 2009, conforme demonstra a Tabela 7.

Tabela 7 – Execução Orçamentária em % (Espírito Santo, 2004-2015).

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
01 – Legislativa	84,02%	80,54%	80,84%	77,97%	91,05%	89,74%	90,19%	95,24%	89,94%	87,51%	88,53%	84,23%
02 – Judiciária	86,87%	84,52%	92,75%	82,92%	81,79%	84,49%	90,87%	97,48%	88,32%	92,72%	89,81%	90,94%
03 – Essencial à Justiça	61,77%	106,62%	101,42%	102,22%	88,47%	94,75%	92,20%	105,82%	94,43%	94,56%	87,99%	91,31%
04 – Administração	92,28%	80,28%	75,94%	66,58%	54,50%	62,60%	83,95%	91,74%	91,12%	79,54%	95,07%	80,31%
06 – Segurança Pública	74,54%	92,97%	88,56%	95,24%	102,81%	100,05%	114,32%	100,00%	108,29%	104,35%	137,88%	123,47%
08 – Assistência Social	38,24%	42,01%	55,71%	29,23%	69,32%	87,03%	129,91%	120,44%	88,90%	90,92%	84,63%	107,66%
09 – Previdência Social	98,72%	95,77%	85,21%	81,97%	90,55%	109,54%	116,61%	123,96%	115,51%	112,33%	112,61%	99,81%
10 – Saúde	88,40%	77,75%	69,82%	81,04%	90,02%	93,90%	98,85%	101,45%	102,67%	118,12%	117,00%	107,83%
11 – Trabalho	28,17%	28,26%	29,87%	39,24%	52,41%	44,45%	77,66%	29,79%	136,45%	49,93%	128,15%	115,13%
12 – Educação	102,59%	108,45%	94,65%	89,48%	90,89%	108,52%	116,74%	108,92%	103,32%	104,62%	102,62%	91,42%
13 – Cultura	80,83%	57,37%	52,41%	80,40%	102,16%	88,05%	197,42%	57,51%	48,44%	101,13%	84,60%	86,76%
14 – Direitos da Cidadania	6,12%	5,55%	106,77%	48,73%	9,60%	159,35%	168,51%	107,88%	94,75%	88,68%	92,00%	93,47%
15 – Urbanismo	0,00%	15,87%	0,47%	280,17%	81,72%	113,58%	278,25%	140,18%	103,29%	116,41%	71,12%	17,05%
16 – Habitação	0,00%	5,70%	14,63%	7,90%	25,45%	30,86%	91,11%	87,28%	40,70%	89,51%	2,90%	11638,75%
17 – Saneamento	42,41%	13,23%	8,38%	79,48%	4,79%	232,67%	148,52%	356,51%	175,51%	300,74%	18,47%	30,43%
18 – Gestão Ambiental	6,85%	15,11%	15,17%	8,51%	41,19%	55,34%	59,26%	69,19%	33,47%	44,57%	48,41%	32,29%
19 – Ciência e Tecnologia	0,00%	99,70%	84,46%	61,28%	79,50%	81,00%	80,84%	76,62%	60,00%	52,95%	85,62%	61,06%
20 – Agricultura	61,61%	70,06%	100,97%	48,40%	61,40%	80,27%	99,36%	84,99%	84,12%	89,43%	108,97%	93,41%
21 – Organização Agrária	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	10,71%	54,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
22 – Indústria	17,92%	52,46%	58,44%	11,20%	17,58%	24,19%	30,00%	60,85%	28,43%	53,02%	412,78%	18,65%
23 – Comércio e Serviços	9,04%	12,04%	26,27%	57,79%	62,33%	27,87%	66,96%	33,53%	136,86%	38,85%	35,95%	29,80%
24 – Comunicações	126,10%	171,15%	89,53%	144,17%	117,11%	129,32%	95,30%	101,36%	105,16%	111,33%	117,64%	90,85%
25 – Energia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	47,13%	17,90%	0,00%	0,14%	41,96%	38,21%	42,52%	30,43%
26 – Transporte	75,48%	80,99%	57,06%	47,44%	44,75%	63,02%	109,24%	78,19%	79,72%	90,26%	64,55%	27,06%
27 – Desporto e Lazer	43,01%	44,88%	68,02%	55,37%	58,67%	48,57%	100,53%	59,29%	80,63%	164,99%	160,47%	59,21%
28 – Encargos Especiais	117,57%	113,85%	96,33%	102,11%	110,93%	88,80%	99,66%	112,88%	102,35%	69,74%	76,06%	95,86%

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos sobre valores autorizados na LOA. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

A execução orçamentária representa o cumprimento das três etapas de execução da despesa, ou seja, empenho, liquidação e pagamento, conforme previsto na Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964). Ao verificarmos quais funções obtiveram uma boa execução do orçamento previsto na LOA é revelado “qual é de fato a prioridade dos gastos sociais vis a vis a outras despesas no orçamento público” (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014, p. 19).

As funções que tiveram melhor execução orçamentária no período foram educação (F12), saúde (F10) e segurança pública (F06), sendo que esta última manteve a partir de 2008 uma execução acima de 100%. Contudo, é necessário considerar que saúde e educação são despesas constitucionais obrigatórias, estando assegurado destinação de percentual da arrecadação estadual para estas duas políticas sociais. Mas e a segurança pública?

Nas entrevistas realizadas, perguntamos quais as áreas, projetos ou ações foram prioritárias para o gasto público pelo governo do Espírito Santo nos últimos 12 anos (2004-2015), e as respostas confirmam o que foi verificado na Tabela 7.

Nos últimos anos que eu acompanho mais de perto a parte mais de gestão, os maiores investimentos são em saúde, educação e segurança. O maior volume de recursos do governo do estado hoje, não tenho dúvida, no orçamento, são essas três áreas. E nós vivemos nos últimos anos questões muito estruturantes de segurança pública, né? Nós somos um estado que mais mata jovens, mais mata mulheres, tivemos uma crise séria da própria questão do crime organizado dentro do próprio legislativo, né? Então realmente há necessidade de trabalhar a segurança pública, mais com um foco maior na prevenção. (EntrevistadoSetades1)

Ah, eu acho que continua dentro da patota educação, segurança e saúde. Pra mim essas são as áreas que continua tendo o olhar mais carinhoso do governo do estado... e obras públicas quando é de interesse do governo que elas sejam realizadas. Fora isso aí, a Assistência Social ainda é peixe pequeno. [...] porque, quando a Assistência Social tiver atuando de forma mais consolidada, de forma mais prioritária, a gente vai diminuir substancialmente as demandas de segurança, de saúde, de educação, porque eu acredito que ela é a cola que vai permitir que essas outras áreas estejam ligadas. Essa é a minha visão. (EntrevistadoSetades2)

Até aqui debatemos os valores pagos na função 08 e, antes de seguirmos, importa esclarecer que este montante se refere a todas as ações orçamentárias⁴⁴

⁴⁴ Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. As ações orçamentárias podem ser classificadas em atividades, projetos ou operações especiais (BRASIL, 2018).

que foram vinculadas à F08, independente do órgão de governo que a executou. Isso porque cada despesa pública está vinculada a uma estrutura administrativa, isto é, a um órgão orçamentário e a uma unidade orçamentária⁴⁵. De acordo com o MTO (BRASIL, 2018), o órgão orçamentário é constituído pelo agrupamento de unidades orçamentárias, logo, toda unidade orçamentária está consignada a um órgão. Entender a qual órgão e unidade orçamentária a despesa se vincula significa identificar quem é o responsável pela ação, pois é deste que virá a fonte de recursos para realizá-la.

Portanto, o fato de haver ações orçamentárias classificadas na F08 não significa que o recurso saiu das unidades orçamentárias vinculadas ao órgão gestor da Política de Assistência – no caso do Espírito Santo, a SETADES, que é identificada no PPA e na LOA com o código 47. É importante frisar para o leitor que o orçamento da assistência social propriamente dito refere-se as despesas das UO com código 47.

Portanto, ter ações cuja classificação funcional é a F08 apenas representa que, no entendimento daquele órgão, o conteúdo do bem ou serviço produzido tem uma ‘natureza de assistência social’. Sobre isso, é oportuno refletir sobre a discricionariedade na interpretação e, conseqüente, atribuição de uma ação como sendo de ‘assistência social’, mas que não é necessariamente compatível com os objetivos, princípios, diretrizes e eixos estruturantes do SUAS.

Essa sobreposição entre as despesas na F08 e no Código 47 pode esconder o real montante de recursos destinados à assistência social. A Tabela 8 revela que os valores apresentados na F08 são aparentemente maiores que os valores das UO com código 47. Isto é, se descontarmos do total de gastos classificados na F08 (coluna A) aquela parcela que foi efetivamente destinada a Política Estadual de Assistência Social (coluna B) teremos uma diferença de valores (coluna C) em todos os anos da série histórica, com exceção somente em 2009.

⁴⁵Segmento da administração direta ou administração indireta a que o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição. É o menor nível da classificação institucional, agrupada em órgãos orçamentários, entendidos estes como os de maior nível da classificação institucional (CAMARA, 2018).

Tabela 8 - Diferença entre despesas na Função 08 e as despesas nas Unidades Orçamentárias com código 47 (Espírito Santo, 2004-2015).

Ano	Despesas na F08 (A)	Despesas nas UO código 47 (B)	Diferença entre A e B (C)
2004	24.344.001	20.009.211	4.334.790
2005	28.616.357	17.055.414	11.560.943
2006	51.171.254	35.071.330	16.099.924
2007	35.170.106	20.091.600	15.078.506
2008	89.842.862	88.615.044	1.227.818
2009	100.818.637	102.356.911	-1.538.274
2010	202.113.210	172.961.605	29.151.605
2011	149.656.176	80.420.102	69.236.074
2012	156.871.549	68.650.325	88.221.224
2013	177.811.301	85.613.919	92.197.382
2014	251.363.166	133.729.874	117.633.292
2015	211.878.459	83.394.616	128.483.843

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

Queremos demonstrar com isso que os valores da coluna C não foram aplicados na assistência social, ou seja, não custearam nenhum programa, serviço ou benefício do SUAS-ES. Isso nos indica que além das ações da SETADES, há outras ações, de outros órgãos do governo que classificam algumas de suas atividades na F08. Vemos na Tabela 8 que até 2008 essa diferença não ultrapassou R\$ 16 milhões, porém de 2009 a 2015 a diferença foi aumentando ano a ano, chegando a ultrapassar o próprio orçamento da assistência.

Em destaque temos 2015, ano em que os valores classificados na F08, mas não aplicados na Política Estadual de Assistência Social, somaram R\$ 128 milhões, enquanto as despesas do órgão gestor da assistência foram R\$ 83 milhões.

O Quadro 9 demonstra onde foram aplicados os recursos indicados na coluna C da Tabela 8, os quais não correspondem as despesas efetivamente executadas pelo orçamento da assistência social.

Quadro 9 - Ações não vinculadas ao orçamento da assistência social mas que foram classificadas na F08 por outros órgãos estaduais (Espírito Santo, 2004-2015).

Código do órgão	Órgão	Ações classificadas na F08
46201	IASES	Administração da unidade
		Alimentação dos adolescentes envolvidos em conflitos com a lei
		Aparelhamento da administração, oficinas e unidades de tratamento a criança/adolescente
		Aquisição de equipamento de segurança
		Aquisição, construção, ampliação e reforma de imóveis
		Atendimento aos portadores de deficiência da unidade de atendimento ao deficiente – UNAED
		Atendimento às crianças vitimizadas da casa de passagem
		Capacitação e treinamento de recursos humanos
		Construção, reforma e ampliação da unidade central, oficinas e demais unidades de atendimento
		Contribuição patronal ao fundo previdenciário
		Contribuição previdenciária complementar
		Desenvolvimento e capacitação de servidores
		Divulgação institucional
		Implantação e consolidação do programa de atendimento sócio-educativo
		Implantação e consolidação do programa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade junto aos municípios
Informatização do IASES		
Pagamento de taxa de administração ao IPAJM		
Remuneração de pessoal ativo		
46902 ¹ 46902 ²	FIA	Ampliação e/ou reordenamento da rede governamental e não governamental de proteção social à criança e ao adolescente
		Apoio a programas e projetos de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social e à implementação de medidas sócio-educativas
		Divulgação institucional
		Estruturação e desenvolvimento do sistema de defesa dos direitos da criança e do adolescente
		Formação e capacitação de atores sociais
		Promoção, participação e realização de eventos relativos ao sistema de defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente
30205	ADERES	Desenvolvimento social, local e regional sustentável
32101	SECTI	Não foi localizada nenhuma ação paga na F08
40101	SECULT	Não foi localizada nenhuma ação paga na F08
35101	SETOP	Não foi localizada nenhuma ação paga na F08 no período de 2004 a 2011
		Subsídio ao transporte público (nos anos de 2012-2015)

Fonte: ESPÍRITO SANTO (2018). Portal da Transparência.

Elaborado pela autora.

Notas:

¹ Código usado de 2004 a 2006

² Código usado de 2007 a 2015

No Quadro 9, inicialmente, evidenciamos que o Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES) foi a unidade orçamentária com mais ações classificadas na F08 durante todo o período de 2004 a 2015. Majoritariamente, tais ações não apresentam nenhuma correspondência com o conteúdo da Política de Assistência Social, consistindo em atividades de ordem administrativa e organizacional do próprio IASSES, como aquisição de equipamentos e materiais, construção e reformas, pagamento de pessoal e de contribuições sociais, treinamento de recursos humanos, entre outras. Todavia, a ação “Implantação e consolidação do programa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade junto aos municípios” cabe ressalva.

A PNAS/2004 reconhece os adolescentes em conflito com a lei como um dos segmentos sujeitos a riscos sociais e, portanto, público-alvo da proteção social especial.

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (MDS ou BRASIL, 2014, p. 92, grifo nosso)

Estão estabelecidas como serviços da assistência social as medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) no âmbito da proteção social especial de média complexidade, bem como as medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) na alta complexidade. Em 2009, estes serviços passam a compor a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Contudo, apesar da assistência social incorporar as medidas socioeducativas como serviço socioassistencial já em 2004, ainda não havia uma regulamentação nacional da socioeducação, apesar de que desde 2002 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) já estava no movimento de construção da proposta juntamente com outros atores do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD).

Somente em dezembro de 2006 o CONANDA aprova a Resolução nº 119 que

institui o Sistema de Atendimento Sócio Educativo (Sinase), disciplinando o conjunto de mecanismos teóricos, pedagógicos, jurídicos, políticos, financeiros e organizativos com a finalidade de promover a inclusão do adolescente em conflito com a lei (CONANDA, 2006).

Em nossa análise de dados para tabulação do Quadro 9, verificamos que a ação “Implantação e consolidação do programa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade junto aos municípios” permanece vinculada ao IASES somente até 2007, não comparecendo mais ligada a este órgão nos PPAs de 2008 e 2012.

Sobre a interface SUAS e SINASE, é importante demarcar que tratam-se de sistemas públicos de naturezas, princípios, diretrizes e objetivos diferentes, mas que interagem para garantir os direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, através da oferta de serviços socioassistenciais ou socioeducativos, respectivamente. Essa diferenciação é analisada por Gomes (2012)

Ambos se caracterizam como estratégias de gestão pública, interdependentes, porém de natureza diversa. [...] o SUAS é a estratégia de gestão sistêmica da política pública de assistência social adotada a partir de 2004. Já o SINASE caracteriza-se como um sistema transversal, multidimensional e vinculado à efetividade da capacidade articuladora entre setores de políticas públicas (assistência social, saúde, educação, dentre outras), entre organizações do Sistema de Justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar). (GOMES, 2012, p. 73).

Outra questão identificada no Quadro 9 refere-se ao Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), que até 2010 estava alocado na Secretaria de Justiça (Código 46.000), passando sua localização contábil para a SETADES (Código 47.000), onde permanece até a presente data. A histórica e difusa relação entre IASES e SETADES é um indicativo para estudos posteriores, refletindo inclusive sobre a função e lugar do FIA, que ora se vincula à socioeducação, ora é pautado para as ações socioassistenciais.

No Quadro 9 também foi identificado que a sobreposição entre as despesas na F08 e no Código 47 se refere a valores pagos em ações realizadas pela Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (ADERES), Secretaria de Ciência Tecnologia Inovação e Educação Profissional

(SECTI), Secretaria de Estado da Cultura (SECULT) e pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP).

Em todos os casos, apesar das ações terem sido classificadas na F08, o recurso não saiu do orçamento propriamente dito da assistência social. Contudo, na extração de dados que realizamos para compor as Tabelas 6, 7 e 8, os sistemas SIAFEM e SIGEFES colheram o somatório de valores de acordo com cada uma das 28 funções, o que não corresponde necessariamente à unidade orçamentária de onde saiu o recurso para custeá-la.

Contudo, o fato de haver tantas ações classificadas na F08 e que não dizem respeito à Política Estadual de Assistência Social novamente nos remete à questão de identidade dessa política social. Qual a concepção de assistência social que estava presente quando esses órgãos - IASES, ADERES, SECTI, SECULT e SETOP - construíram seus respectivos planejamentos e incluíram no PPA ações orçamentárias qualificadas como de assistência social? E o que mais nos intriga é que tais ações passam longe do que efetivamente caracteriza uma ação socioassistencial.

De acordo com Couto et. al. (2014), a afirmação do que é específico da assistência social implica diretamente na consolidação de uma nova cultura política sobre este campo, contudo as autoras verificam que

a presença ainda forte de diferentes compreensões da Assistência Social associadas à ideia do campo que *faz de tudo*, do inespecífico, da desprofissionalização, da ajuda aos pobres, entre outras, apresentam-se hoje como resistências às novas normativas e delimitações que buscam definir o campo específico de responsabilidade da política de Assistência Social (COUTO et. al., 2014, p. 238, grifo das autoras).

A inespecificidade com que outras políticas setoriais encaram a assistência social é ainda mais injustificada diante dos parâmetros da classificação funcional da despesa. Em uma das versões do Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2005), há um esclarecimento interessante sobre essas associações entre função, subfunção e ação. O documento reforça que é a subfunção que identifica a natureza básica da ação, devendo a função permanecer conectada ao órgão de origem. Um exemplo simples que extraímos do PPA 2015, no âmbito das ações da SETADES, seria: na ação 4866 - *capacitação e treinamento de recursos humanos*, a função foi

Tabela 9 - Execução orçamentária e evolução do gasto da assistência social (Espírito Santo, 2004-2015).

(continuação)

UO	2012	2013	2014	2015	Total	%
Evolução das despesas (em milhões)						
SETADES	13.615.835	18.321.585	15.446.855	14.587.085	441.898.144	48,67%
FEAS	39.029.823	38.428.703	100.552.518	68.316.049	402.981.526	44,38%
FIA	-	-	53.451	491.482	544.933	0,06%
FUNCOP	16.004.666	28.863.631	17.677.050	-	62.545.347	6,89%
Total	68.650.325	85.613.919	133.729.874	83.394.616	907.969.950	100,00%
Execução orçamentária (em %)						Variação 2004-2015
SETADES	32,25%	50,36%	40,80%	50,66%		6,76%
FEAS	92,53%	82,63%	77,44%	92,84%		13,69%
FIA	-	-	12,34%	62,85%		6,38%
FUNCOP	-	130,35%	76,12%	-		7,35%

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

As despesas pagas no orçamento da assistência social no período de 2004 a 2015 totalizaram R\$ 907 milhões. Conforme dados extraídos da LOA, o montante total de despesas autorizadas neste mesmo intervalo foi de R\$ 1.306.616 bilhão. Portanto, a execução orçamentária foi de 69,49%, revelando que a totalidade do orçamento previsto não foi realizado e, conseqüentemente, diversos programas e ações que haviam sido planejados não aconteceram. Logo, podemos afirmar que “a não execução do orçamento na sua totalidade demonstra a dificuldade de expansão e universalização dos gastos orçamentários, que garantem a concretude à efetivação dos direitos” (SILVA, J., 2016, p. 78).

Dentre as unidades orçamentárias, a UO SETADES foi a que aferiu maior montante de gastos nesse período, totalizando 441 milhões (48,67%). Em seguida vem a UO FEAS com R\$ 402 milhões (44,38%), a UO FUNCOP com R\$ 62 milhões (6,89%) e, por fim, a UO FIA com R\$ 544 mil (0,06%).

Apesar do maior montante global de despesas nesse intervalo ter sido da UO SETADES, em termos de execução orçamentária a UO FEAS supera todas as demais unidades orçamentárias, com um crescimento de 13,69%. Com efeito, a Tabela 9 revela uma inversão entre o montante de recursos da UO SETADES e da UO FEAS, sendo que em 2010 essa virada foi na execução e em 2012, na monta de valores.

Em 2010 é sancionada a Lei estadual nº 9.451/2010, que institui a transferência fundo a fundo, isto é, o repasse de recursos de forma regular e automática do FEAS para os fundos municipais de assistência social (ESPÍRITO SANTO, 2010). É visível que a partir desse marco legal a execução orçamentária do FEAS dá uma guinada, evoluindo de 33,86% em 2009 para 147,29% no ano seguinte.

O FEAS foi criado pela Lei nº 5.162/1995 e era gerido pela então Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania, responsável pela coordenação da Política Estadual de Assistência Social, mas somente a partir da nova PNAS, em 2004, é que os fundos de assistência social tornam-se a instância primordial da gestão orçamentária, financeira e contábil dos recursos, devendo ser gerenciado pelo órgão da administração pública direta responsável pela condução da Política de Assistência Social nas três esferas de governo (BRASIL, 2004).

A regulamentação do FEAS em 2010 é um importante mecanismo para as relações federativas, visto que desburocratiza os repasses do estado para os municípios e confere maior implicação ao ente intermediário no cofinanciamento dos benefícios eventuais, serviços tipificados e projetos socioassistenciais. Em que pese os avanços no cofinanciamento estadual, as mudanças não passam ilesas aos desafios internos da SETADES, como relatado nas entrevistas.

Nossa proposta original era criar realmente o Fundo Estadual de Assistência, empenhando, liquidando, fazendo toda a questão orçamentária e financeira, esse era o nosso sonho. Isso foi o que a gente encaminhou. Na prática num mudou muito o que já acontecia, o que a gente fazia aqui embaixo continua sendo feito, o que eles faziam lá em cima continua sendo feito. Então na prática eles criaram a Coordenação Estadual do Fundo de Assistência Social. [...] mas não mudou a estrutura, entendeu? [...] na prática a gente continua executando o que a gente já fazia antes e o GPO [Grupo de Planejamento Orçamentário] continua fazendo a questão da proposta, preenchendo no sistema a proposta do orçamento, ele faz contato com a SEP [Secretaria de Estado de Economia e Planejamento]. Ele que passa pra gente o que a SEP quer. (EntrevistadoSetades4).

Nos Relatórios Anuais de Gestão da SETADES vimos que em 2011 foi organizada a Coordenação Estadual de Gestão SUAS, cujas funções eram até então despenhadas no âmbito da Gerência de Proteção Social Básica (SETADES, 2011). Embora ainda não integrasse o organograma da secretaria, é esta estrutura institucional que recebe a Coordenação Estadual do FEAS, possibilitando

diversos aprimoramentos no monitoramento e repasse de recursos financeiros fundo a fundo, na formulação de critérios de partilha de recursos de cofinanciamento estadual, além de participação no processo de discussão e elaboração do PPA 2012-2015 (SETADES, 2011).

Não obstante, compreendemos através da entrevista que a Coordenação Estadual do FEAS ainda é virtual, visto que permanece a histórica divisão entre a área técnica e a área de finanças. A primeira entendida como o conjunto de departamentos e sujeitos que tratam do conteúdo, diretrizes e princípios do SUAS, sendo responsável por planejar, monitorar e implementar a Política Estadual de Assistência Social. A segunda lida estritamente com procedimentos, sistemas e rotinas orçamentárias e financeiras. Há um distanciamento desde a linguagem própria destas duas áreas, passando pela formação acadêmica dos servidores que nela atuam, o que conseqüentemente pode refletir em possíveis divergências nas discussões sobre o uso dos recursos da assistência social e, por conseguinte, em seu direcionamento.

De acordo com a entrevista, não é a área técnica que 'senta' para discutir o orçamento da assistência social junto ao órgão responsável por consolidar as metas e prioridades do orçamento geral do estado, no caso a SEP. Isso pode acarretar em incompatibilidades entre o planejamento da política e sua exequibilidade por meio do orçamento.

Ao examinarmos o organograma atual da SETADES (Anexo I), fica clara essa divisão entre o gerenciamento técnico e o financeiro do SUAS. Enquanto as proteções sociais, benefícios, segurança alimentar e gestão do SUAS compõem a Subsecretaria de Estado de Assistência Social, e Desenvolvimento Social (SUBADES), as áreas financeira, orçamentária e de recursos humanos constituem a Subsecretaria de Estado para Assuntos Administrativos (SUBAAD). São dois subsecretários diferentes, em estruturas organizacionais de escopos distintos, mas que 'compartilham' a gestão do FEAS, e isso na visão do entrevistado "fica tudo muito fragmentado" (Entrevistado4).

Ainda que permaneçam os desafios entre a gestão técnica e financeira do orçamento da assistência social, verificamos que a regulamentação do cofinanciamento com a Lei estadual nº 9.451/2010 e a composição da Gestão do SUAS, mesmo que informal, no organograma da SETADES, mas entendida como

uma das subdivisões administrativas essenciais da assistência, refletem consistentemente na elevação da execução orçamentária da UO FEAS a partir de 2010, como demonstrado na Tabela 9.

Outro aspecto que sublinhamos na Tabela 9 é a UO FUNCOP que aparece no orçamento da assistência social no quadriênio 2012-2015. No primeiro ano (2012), a UO FUNCOP não havia sido prevista na LOA, mas foram realizados gastos. Por esse motivo, a Tabela 9 não mostra percentual de execução nesse ano.

O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCOP) encontra-se disposto nos artigos 61, 62 e 63 da Constituição do Estado do Espírito Santo, incluído pela Emenda Constitucional nº 32 de 29 de novembro de 2001 (ESPÍRITO SANTO, 2001). Se trata de um fundo especial, de natureza orçamentária, nos termos dos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). Dada a sua natureza, o FUNCOP não tem personalidade jurídica própria e, apesar de ser constituído como unidade orçamentária, mantendo dotação, prestação de contas e administração específicas, está subordinado a uma autarquia, no caso, desde 2012 à SETADES.

Os recursos orçamentários do FUNCOP são vinculados⁴⁶, sendo vedado o seu emprego no pagamento da dívida pública, visto que destinam-se a despesas de custeio e de investimento para ações que visem à inclusão social e produtiva, o que

⁴⁶Constituição do Estado do Espírito Santo, Art. 62: Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: I - dotações orçamentárias; II - doações de qualquer natureza de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; III - recursos recebidos pelo Estado em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por ele controlados, direta ou indiretamente, quando a operação envolver a alienação do respectivo controle acionário a pessoa ou entidade não integrante da administração pública, ou de participações societárias remanescente após a alienação cujos rendimentos, a partir da data da publicação desta Emenda Constitucional, poderão ser destinados ao Fundo na forma da lei complementar que o regulamentar; IV - recursos decorrentes de adicional de até 2 (dois) pontos percentuais acrescidos na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos supérfluos, na forma da lei complementar que regular o Fundo, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no artigo 158, IV da Constituição Federal; V - recursos provenientes dos incentivos fiscais e financeiros que serão gerados mediante: a) a instituição de deduções de parcelas que seriam originalmente destinadas a financiamentos das empresas operadoras do sistema na forma da lei, que poderá estabelecer mecanismos compensatórios aos empreendedores; b) a instituição de prazo de carência para recebimento, por parte das empresas operadoras do sistema, dos financiamentos e/ou incentivos fiscais a que fazem jus, com a aplicação compulsória dos recursos, durante o período, visando a obtenção de rendimentos destinados a capitalizar o Fundo de que trata este artigo; c) a ampliação ou redução da parcela destinada ao financiamento e/ou incentivos fiscais das empresas operadoras do sistema, visando instituir investimentos compulsórios, redirecionamento de verbas, ou outros mecanismos destinados à capitalização do Fundo de que trata este artigo; VI - recursos provenientes de outros Fundos Estaduais que concedam incentivos fiscais ou financeiros a empresas, na forma da Lei; - outras receitas a serem definidas na regulamentação do Fundo (ESPÍRITO SANTO, 1989).

compreende ações de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, dentre outros programas.

Criado em 2001, passou por modificações através de legislações posteriores⁴⁷, sendo regulamentado pela Lei complementar nº 615, 16 de dezembro de 2011 (ESPÍRITO SANTO, 2011). Como mostra a Tabela 9, em 2012 conseguimos enxergar os recursos do FUNCOP no orçamento da assistência social, notadamente para cobrir despesas com o Programa Incluir, conforme analisaremos no próximo item deste capítulo.

Segundo Mesquita, Martins e Cruz (2012), os fundos de combate à pobreza são uma modalidade de fundo paralelo, que pode incorrer em desencontro com o modelo de gestão financeira do SUAS, uma vez que os recursos alocados nessa unidade orçamentária não passam pelo FEAS e, com isso, não estão submetidos ao Conselho Estadual de Assistência Social. Por meio da entrevista podemos perceber como a relação desse fundo paralelo é complexa e está apartada do controle social.

O FUNCOP é um fundo que foi previsão constitucional [...] é um fundo pra combater a pobreza. Não é necessariamente da Assistência Social. Tem uma comissão composta por gestores de algumas pastas do governo e pela AMUNES, salvo engano, e por conselheiros e tal, que decide qual vai ser a aplicação, mas é pra combate à pobreza, e combate à pobreza é muito amplo, e não é necessariamente só da Assistência Social. Mas a coordenação dele tá na Assistência, a unidade orçamentária dele fica na Assistência [...] o que não quer dizer que não possa ir pra outra Política. Até o ano passado dois conselheiros da sociedade civil começaram a acompanhar as reuniões do FUNCOP mas o CEAS não tem [interferência]. O FUNCOP é um outro fundo, não é o Fundo Estadual de Assistência, o CEAS delibera e tem a ação dele no Fundo Estadual de Assistência Social, não no FUNCOP. (Entrevistado4)

Esse fundo paralelo tem também uma Comissão de Acompanhamento paralela, como esclareceu o entrevistado. Porém, uma vez que foi alocado institucionalmente na SETADES, esse fundo passa a compor o orçamento da assistência social, sendo inclusive contabilizado dessa forma nos sistemas e documentos oficiais do governo estadual que ora utilizamos. A Tabela 9 evidencia que desde a sua vinculação à assistência social a UO FUNCOP obteve montante de despesas superiores da UO SETADES, chegando a uma execução de 130,35% em

⁴⁷Lei complementar nº 336, de 30/11/2005 (revogada); Lei Complementar nº. 518, de 21/12/2009 (revogada); Lei Complementar nº. 575, de 27.12.2010 (revogada); Decreto nº. 3230-R, de 15/02/2013; Lei Complementar nº. 615, de 16/12/2011.

2013. O depoimento dos sujeitos entrevistados fornece elementos para ilustrar a dinâmica de utilização do montante de recursos do FUNCOP.

Então hoje basicamente, eu vejo assim, tem o repasse que o estado poderia passar [do FUNCOP], ele pega uma parte desse recurso e repassa para o município investir no combate à pobreza. Acaba que isso vai pra política de Assistência e aí eles têm a opção de investir tanto em custeio quanto em investimento, em tudo o que justificasse combate à pobreza. [...] Tem município que construiu casa, porque a habitação tá junto com a Secretaria de Assistência e entendeu que isso é um combate à pobreza. Não passa pelo FEAS porque o FEAS é fundo estadual. Passa do FUNCOP direto pros municípios. Mas como os municípios não tem fundo municipal de combate à pobreza, acaba que passa pelo FMAS [Fundo Municipal de Assistência Social]. Mas não sai do FEAS. Sai do FUNCOP pro FMAS. [...] Nas últimas aprovações ele foi pra CA [Comissão de Acompanhamento] e aprovou pra gente R\$ 5 milhões e 700 para completar o recurso pro repasse fundo a fundo [...] Teve aprovação também pra custear algumas questões da segurança alimentar, que eu não vou saber te falar exatamente [...] Mas teve algumas questões sim de liberação de recurso do FUNCOP pra segurança alimentar. (Entrevistado4)

No Relatório Anual de Gestão da SETADES referente ao ano de 2012 é ratificado que os recursos do FUNCOP foram usados para a construção de unidades habitacionais e de proteção social básica, além do pagamento de benefícios do Projeto Bolsa Capixaba e cofinanciamento de equipes do Programa Incluir, ambos detalhados mais adiante (SETADES, 2012).

Como vimos no Capítulo 2, a mistificação da assistência social como carro-chefe da proteção social resulta na aglutinação de um emaranhado de atribuições difusas e estranhas à natureza dessa política. Percebemos o FUNCOP como um elemento desse cipóal, pois confere certa “liberdade” no uso dos recursos, a qual pode produzir equívocos na sua aplicação. Nesse sentido, Mesquita, Martins e Cruz (2012, p. 65) atentam para os desafios e limites entre a discricionariedade dos entes em “definir os contornos da política assistencial em seu território” frente à necessidade de concentrar esforços em objetivos e prioridades comuns para a construção de um Sistema Único e nacionalmente padronizado.

Voltando à Tabela 9, no tocante às despesas realizadas pela UO SETADES, sobressai o ano de 2010 com montante de R\$ 112 milhões e execução praticamente total do orçamento previsto, atingindo 99,32%.

Como já demonstrado nas tabelas anteriores, o ano 2010 é atípico para a Política Estadual de Assistência Social sob o ponto de vista orçamentário, cujos

valores superaram todos os exercícios financeiros do intervalo de tempo que estudamos. Conseqüentemente, foi o ano que a assistência logrou melhor participação no PIB (ver Tabela 2) e no orçamento geral do estado (ver Tabela 3). Mas quais fatos concorrem para esse pico de despesas com assistência social no ano de 2010? Buscamos por meio do detalhamento dos gastos investigar essa questão.

3.4. A DIREÇÃO DO GASTO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

Analisar para onde vão os recursos do orçamento da assistência social, isto é, quais programas e ações tem recebido maior aporte financeiro, nos permite refletir, como indica Fagnani (1998), sobre quais tem sido as prioridades do governo estadual para esta política social.

Conhecer o destino dos gastos sociais foi uma tarefa complexa, que nos exigiu ir até o detalhe, sondar os documentos e dados levantados de forma minuciosa. A série histórica é extensa – 12 anos – e a alocação de programas e ações no orçamento não é linear, de outro modo, é permeada de alterações nos códigos e nas nomenclaturas que os identificam, variabilidade nos valores, entrada ou saída de unidades orçamentárias, descontinuidade de determinados programas, aspectos que podem dificultar a análise do comportamento dos gastos.

Por esse motivo, nosso esforço foi para organizar e apresentar os programas, ações e valores correspondentes sem exercer qualquer tipo de junção por similaridade ou categorização, exibindo a nomenclatura tal qual foi extraída do corpo empírico utilizado. Para nós essa forma de exposição ficou mais clara, embora longa. Ao final desta seção realizamos uma sistematização na qual desvelamos algumas ementas de programas do PPA em busca de verificar quais áreas/ações tiveram maior peso no orçamento.

Fica como indicativo para próximos estudos a análise ao nível da ementa de cada programa e ação disposto no PPA, incluindo os itens *objetivo*, *público alvo*, *diretriz* e *tipo* para os programas, bem como os itens *finalidade*, *tipo* e *produto* no caso das ações. Uma investigação com tal nível de detalhamento possibilitaria identificar, por exemplo, se houveram ações renomeadas, mas sem alteração em seu escopo, isto é, na sua real finalidade.

Esse ‘mergulho’ no conteúdo das peças orçamentárias demonstrou que a forma como são enunciadas as informações sobre o gasto público pode afetar o modo como iremos receptionar, processar e interpretar as prioridades do governo. Em uma perspectiva crítica e de totalidade, texto e contexto não se dissociam, tampouco o argumento apresentando nos documentos oficiais é um fim em si mesmo, mas fornece pistas quanto ao discurso e o sentido da política governamental que presidem o direcionamento do orçamento público.

Nesse sentido, Salvador e Teixeira explicitam que

Desvendar a publicização das informações do fundo público exige considerar um conjunto de aspectos, tais como o conteúdo disponibilizado ao público, os mecanismos e a temporalidade desta divulgação, assim como a clareza e inteligibilidade dos dados. Analisar o conteúdo divulgado publicamente exige considerar não apenas a difusão do orçamento de uma política pública específica, mas a totalidade do fundo público e da própria política econômica, visto que esta, em grande medida, determina a política social (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014, p. 25).

Os autores ressaltam a necessidade de analisar os documentos publicizados referentes ao ciclo orçamentário ampliado. Assim, para entender onde tem sido empregados os recursos do orçamento da assistência social, partiremos dos Planos Plurianuais (PPA) de 2004, 2008 e 2012, em busca de elementos que indicassem qual lugar a Política Estadual de Assistência Social ocupou no planejamento do estado. Para tanto, utilizamos os Relatórios de Avaliação enviados anualmente à Assembleia Legislativa do Espírito Santo – ALES e ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TC/ES. Nestes documentos é enunciado de maneira sintética o plano de governo, com a avaliação das diretrizes, prioridades e metas da administração pública estadual tal qual foram expressas no respectivo PPA.

Conhecer os programas (Apêndice I) e ações (Apêndice II) que conduziram a atuação do governo do Espírito Santo na Política Estadual de Assistência Social nos permite visualizar se a direção dos gastos está em conformidade com os marcos regulatórios e normativas da assistência social, revelando qual grau de compatibilização com os objetivos, princípios e diretrizes do SUAS.

Observa-se que a disposição programática da assistência social é marcada por descontinuidades no período de 2004 a 2015, basta ver que nenhum programa do PPA 2004-2007 se mantém no PPA 2008-2011 e, deste, no PPA 2012-2015, com

exceção do programa de apoio administrativo, que trata das despesas de manutenção do órgão gestor.

Ao analisarmos os programas e ações da assistência social de cada período da gestão estadual, percebemos diversos pontos que precisam ser estudados pela teoria crítica, confrontados com a principiologia que norteia a PNAS/2004, no intuito de desvelar as pulsões econômicas, políticas e ideológicas desta política social na historicidade do estado do Espírito Santo. Deixamos esses aspectos como indicativos de futuras pesquisas. Não que sejam dispensáveis à análise da gestão orçamentária ora proposta, pelo contrário, são imprescindíveis, contudo, reconhecemos que nos faltou tempo e folêgo para abordá-los em profundidade. Aqui teceremos incursões nesta mesma indicação e ressaltaremos os programas e ações que ficaram em relevo do ponto de visto do gasto público.

Na Tabela 11 constatamos que o período de vigência do PPA 2004-2007 foi de menor expressividade no orçamento da assistência social ao longo da série histórica analisada, obtendo 9,96% do montante geral de recursos. Já o intervalo seguinte, referente ao PPA 2008-2011, foi o maior da totalidade de gastos, representando 49,78%. No último quadriênio (PPA 2012-2015) as despesas da assistência decrescem, auferindo 40,26%.

O PPA 2004-2007, instituído pela Lei nº 7.700/2003, esteve vigente durante o primeiro mandato de Paulo César Hartung Gomes. No ano de 2003, o governo estadual realizou um processo de planejamento estratégico que resultou no documento *Um Novo Espírito Santo - Orientações Estratégicas de Governo, gestão 2003-2006* (ESPÍRITO SANTO, 2003). Tal documento expressou as diretrizes, macro e micro objetivos que seriam perseguidos nos próximos quatro anos pela gestão eleita.

Os valores, conceitos e práticas que nortearam a ação política da primeira gestão de Hartung foram registradas em publicação institucional (MARTINUZZO, 2009), da qual extraímos alguns valores enunciados e que acenam ao campo social: a miséria deve ser erradicada, e as injustiças sociais, combatidas e eliminadas; a todos devem ser dadas oportunidades iguais de crescimento individual e de exercício pleno da cidadania; o crescimento econômico deve promover a superação das desigualdades, criando melhores condições de emprego e renda.

A mesma publicação traz um resumo das principais ações desenvolvidas pela SETADES, que por terem sido destacadas pelo próprio governo nesse documento específico, entendemos se tratar de investimentos que dialogam com os valores da gestão de Paulo Hartung. São eles: qualificação profissional; inauguração de agências do trabalhador no interior do estado; estímulo a inclusão produtiva por meio de apoio as atividades de artesanato capixaba; acesso a crédito ao pequeno empreendedor através do Programa Nossocrédito; Programa Compra Direta Capixaba da Agricultura Familiar; construção de casas; apoio financeiro a restaurantes populares; realização de conferências de direitos; inauguração de CRAS; compra de equipamentos e veículos para conselhos tutelares, conselhos de direitos e CRAS.

Os programas realizados pela Política Estadual de Assistência Social nos anos de 2004 a 2007, apresentados no Gráfico 2, revelam qual foi o destino dos recursos e, conseqüentemente, quais foram as prioridades de governo no período.

Gráfico 2 - Programas da Política Estadual de Assistência Social no PPA 2004 a 2007.



Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).
Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.
Elaborado pela autora.

A Tabela 15 (Apêndice I) nos ajuda a esmiuçar qual foi a substância dos programas executados de 2004 a 2007. Assim, verificamos que o maior percentual de recursos foi destinado para o programa *Assistência social descentralizada* (34,72%), o qual comportou ações que coadunam com a natureza e público-alvo da PNAS/2004. A segunda ação com notoriedade é *Apoio administrativo* (32,03%),

relacionado a administração das instalações físicas da SETADES e pagamento de pessoal.

Os valores pagos nos programas *Igualdade de oportunidade para geração de trabalho e renda* (19,92%) e *Desenvolvimento social integrado* (8,24%) também tiveram relevância nos gastos totais do período, todavia, as ações que os constituíram se afastam da característica socioassistencial preconizada na PNAS/2004, que já vigorava nessa época. As ações destes dois programas se relacionam com as áreas de trabalho, emprego e renda, habitação, segurança alimentar e nutricional.

No Relatório Anual de Gestão da SETADES referente a 2005, encontramos entre as “metas mobilizadoras” as seguintes: geração de trabalho e renda, focalizando a intermediação de mão de obra, qualificação profissional e profissional para os trabalhadores do setor formal e do informal, fortalecimento do artesanato e de organização produtivas e microcrédito assistido. (SETADES, 2007). Isso nos indica que as ações que estiveram em descompasso com o conteúdo da assistência social realmente pautaram a atuação do órgão gestor, não sendo ataviamento de uma publicação de governo, como conferimos no relatório da gestão estadual.

Ao buscar a ementa de tais programas no PPA 2004-2007, o conflito e falta de clareza do que são os objetivos da assistência social ficaram ainda mais explícitos. Para o programa *Igualdade de oportunidade para geração de trabalho e renda* foi definido como público-alvo os desempregados, subempregados, pequenos empreendedores, grupos vulneráveis, artesãos e jovens. A diretriz que consta no PPA é no sentido de desenvolver programas públicos de capacitação, qualificação e encaminhamento ao mercado de trabalho e fortalecer os instrumentos de financiamento e apoio técnico ao pequeno empreendedor. Importa realçar que todas as ações desse programa são vinculadas a função Trabalho (F11) e subfunção Fomento ao trabalho (SF334).

Essa tendência de conectar ações de inserção no mundo do trabalho à política de assistência social não é novidade. Seja operacionalizado a partir dos CRAS ou organizado por meio de um setor próprio dentro da secretaria de assistência social, multiplicam-se ações de cunho profissionalizante, tais como cursos de geração de trabalho e renda, oficinas de inclusão produtiva, estímulo a economia solidária, os quais carregam uma visão do cidadão-empendedor,

daquele que precisa “se esforçar” para garantir “um lugar ao sol”. É claro que tais ações vêm embaladas na retórica de elevar a autoestima e emancipar os usuários atendidos.

Nessa perspectiva, em 2012 foi instituído por meio de resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) que é realizado no âmbito da PSB e visa a integração ao mundo do trabalho para pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

De acordo com Boschetti (2003), historicamente a assistência social vive dilemas e conflitos em sua relação com a organização social do trabalho. Para ela, a sociedade capitalista firmada no “primado liberal do trabalho”, que diferencia os aptos e os inaptos, mas que não garante o direito ao trabalho para todos, aqueles pobres que tem condições laborais, mas não são inseridos no mercado de trabalho, se tornam público das ações assistenciais. Portanto, estabelece-se uma relação de tensão e atração entre o direito ao trabalho e o direito à assistência social.

Tensão porque aquele que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. Em uma sociedade em que o direito a assistência é limitado e restritivo [...] e o trabalho, embora reconhecido como direito, não é assegurado a todos, esta relação se torna excludente e provocadora de iniquidades sociais (BOSCHETTI, 2003, p. 47).

Outro programa identificado no PPA 2004-2007 e que se distingue do conteúdo típico da PNAS/2004 foi o *Desenvolvimento social integrado* coloca pessoas e famílias em situação de risco social como público-alvo. Sua diretriz declara que buscará desenvolver um sistema integrado de inclusão social. Contudo, as ações que o compõem são voltadas para construção de casas populares, elaborar política de segurança alimentar e nutricional integrada e potencializar a geração de emprego e renda.

Ao voltarmos ao Gráfico 2, vemos que esses dois programas somam R\$ 25 milhões, consumindo 28,16% do orçamento da Política Estadual de Assistência Social com ações que são afetadas a outras políticas sociais. Esse montante de recursos poderiam crescer, por exemplo, a ação *1891 Centros de atendimento à*

família (ver Tabela 16 – Apêndice II) que possibilita a materialização da proteção social que é afiançada na PNAS/2004.

Ressaltamos a ação 1891 propositalmente, que apesar de não constar no PPA 2004-2007 com esta nomenclatura, refere-se ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, conforme consta no Relatório Anual de Gestão da SETADES de 2005. Nesse documento é informado que

Em 2005, os programas e projetos da Assistência Social [sic], desenvolvidos em parceria com os governos federal e municipais beneficiaram diretamente 872.750 pessoas por mês, destacando-se o desenvolvimento de atividades sócio-educativas [sic] dirigidas a idosos, jovens e crianças e atividades sócio-psíquicas [sic] dirigidas a famílias com direitos violados e programa de transferência de renda” (SETADES, 2007).

O CRAS é principal unidade pública da proteção social básica, onde se realiza o trabalho social com famílias⁴⁸. Caso os recursos da assistência social fossem direcionados para as ações que condizem com o teor dessa política social, como o CRAS, o número de pessoas assistidas pelas ações socioassistenciais possivelmente seria maior, além de permitir o aprimoramento dos serviços prestados.

No PPA 2008-2011, instituído na Lei nº 8.821/2008, o governador Paulo Hartung é reeleito e segue os mesmos macroobjetivos do PPA anterior, balizando as prioridades de ação do governo no Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, lançado em 2006, que apresenta 12 eixos sinérgicos, a saber: I) Redução da Pobreza; II) Saúde; III) Educação; IV) Defesa Social e Justiça; V) Desenvolvimento Econômico; VI) Interiorização do Desenvolvimento e Agricultura; VII) Rede de Cidades e Serviços; VIII) Logística e Transportes; IX) Meio Ambiente; X) Identidade e Imagem Capixaba; XI) Inserção Estratégica Regional; e XII) Gestão Pública e

⁴⁸Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (MDS, 2012).

Qualidade das Instituições (ESPÍRITO SANTO, 2008).

Neste PPA, a assistência social é localizada no eixo Redução da Pobreza e no argumento oficial do governo – presente nos Relatórios de Avaliação do PPA - alguns programas desse eixo são assinalados como os que mais se destacaram orçamentariamente, conforme demonstramos na Tabela 10.

Tabela 10 - Programas de governo que obtiveram maior destaque no eixo Redução da Pobreza no PPA 2008-2011.

Ano	Nome do Eixo	Programas de maior destaque no eixo	Despesa total por Programa	Valores pagos no Eixo
2008	Redução da Pobreza	Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social	R\$ 58.529.145	R\$ 88.698.275
		Habitação para Famílias de Baixa Renda	R\$ 9.232.240	
		Desenvolvimento Social Integrado	R\$ 8.665.222	
		Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	R\$ 7.089.242	
2009	Redução da Pobreza	Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social	R\$ 72.330.663	R\$ 131.932.391
		Assistência Social Básica	R\$ 15.631.273	
		Assistência Social Especial	R\$ 14.214.848	
		Habitação Subsidiada de Interesse Social	R\$ 13.387.449	
2010	Redução Da Pobreza	Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social	R\$ 91.673.038	R\$ 209.809.370
		Habitação Subsidiada de Interesse Social	R\$ 44.236.379	
		Assistência Social Básica	R\$ 23.545.963	
		Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	R\$ 23.398.203	
		Assistência Social Especial	R\$ 13.381.493	
2011	Empregabilidade participação e proteção social	Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social	R\$ 88.348.028	O documento não apresentou a despesa total realizada
		Assistência Social Básica	R\$ 31.590.316	
		Assistência Social Especial	R\$ 15.772.460	

Fonte: Relatórios de Avaliação do PPA 2008-2011 (ESPÍRITO SANTO, 2011)

Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

Nota-se que o programa “Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social” demonstrou ser a principal estratégia do governo estadual no eixo Redução da Pobreza, haja vista os vultuosos recursos que recebeu, chegando a absorver 65% da despesa total realizada neste eixo em 2008.

Ao buscarmos o “Transcol Social” no Demonstrativo de Execução Física e Financeira do PPA 2008-2011, vemos que em todos os anos este programa aparece vinculado tanto a função transporte (F26), quanto a função assistência social (F08), como pode ser observado na Tabela 11.

Tabela 11 - Demonstrativo do gasto com o Programa Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social no período de 2008 a 2011.

(continua)

Ano	Órgão/UO	Função	Esfera	Previsto PPA	Autorizado LOA	Realizado LOA
2008	Órgão: 35000 Sec Est dos Transportes e Obras Publicas UO: 35101 SETOP – Adm Direta	F26 Transporte	Fiscal	47.700.475	-	-
	Órgão: 47000 Sec de Estado do Trab, Assist. e Des. Social UO: 47101 SETADES - Adm Direta	F08 Assistência Social	Seguridade	-	58.529.145	58.529.145
2009	Órgão: 35000 Sec Est dos Transportes e Obras Publicas UO: 35101 SETOP – Adm Direta	F26 Transporte	Fiscal	48.969.765	-	-
	Órgão: 47000 Sec de Estado do Trab, Assist. e Des. Social UO: 47101 SETADES - Adm direta	F08 Assistência Social	Seguridade	-	72.416.959	72.330.663
2010	Órgão: 35000 Sec Est dos Transportes e Obras Publicas UO: 35101 SETOP – Adm direta	F26 Transporte	Fiscal	-	-	-
	Órgão: 47000 Sec Est Assist Social, Trabalho e Dir Humanos UO: 47101 SEASTDH - Adm direta	F08 Assistência Social	Seguridade	-	91.793.952	91.673.038

Tabela 11 - Demonstrativo do gasto com o Programa Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social no período de 2008 a 2011.

(continuação)

Ano	Órgão/UO	Função	Esfera	Previsto PPA	Autorizado LOA	Realizado LOA
2011	Órgão: 35000 Sec Est dos Transportes e Obras Publicas UO: 35101 SETOP – Adm direta	F26 Transporte	Fiscal	46.673.678	-	-
	Órgão: 47000 Sec Est Assistência Social e Direitos Humanos UO: 47101 SEADH – Adm direta	F08 Assistência Social	Seguridade Social	-	89.786.562	88.348.028
Total do gasto com Transcol Social				143.343.918	312.526.618	310.880.873
Total do gasto com a F08 Assistência Social				439.483.062	671.465.982	599.239.127
Gastos com Transcol Social alocados na F08 em %				33%	47%	52%

Fonte: Demonstrativo de Execução Física e Financeira do PPA 2008-2011 (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Elaborado pela autora.

É curioso notar que o Transcol Social foi previsto no PPA para a Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP neste quadriênio, mas não para a SETADES. Todavia, os valores autorizados na LOA e efetivamente realizados saíram do orçamento da seguridade social via SETADES, ou seja, foi a assistência social que custeou o Transcol Social na íntegra, como fica claro na Tabela 11.

O Programa Transcol Social foi instituído pela Lei Estadual nº 8.267/2006, sendo posteriormente regulamentado pela Lei Complementar nº 433/2008, Lei Complementar nº 664/2012 e Decreto Estadual 3252-R de 2013. Tem como finalidade subsidiar integralmente o preço da passagem no Sistema de Transporte Urbano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória aos estudantes de baixa renda do ensino técnico e superior da rede pública, bem como aos estudantes bolsistas de instituições de ensino privado.

Não resta dúvida que se trata de um programa relacionado a área de educação e transporte público, consistindo em ação atípica aos objetivos da PNAS/2004. Suspeitamos que o critério de baixa renda utilizado pudesse ter figurado como elemento de ligação com a assistência, o que para nós reforçaria a mistificação dessa área como medida principal (quando não exclusiva) de enfretamento da pobreza em suas diferentes nuances.

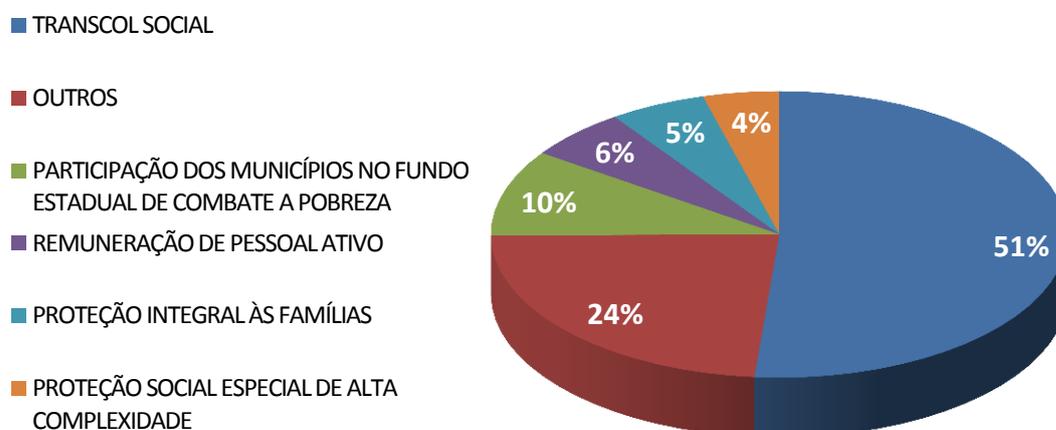
Verificamos que não há nas primeiras legislações do Transcol Social a indicação de qual órgão ou área do governo seria responsável pelo financiamento desse programa, mas em 2013 o Decreto nº 3252-R estabelece que os custos passam a ser incluídos na dotação orçamentária da SETOP.

Nos Relatórios de Avaliação do PPA 2008-2011, o Transcol Social comparece tanto como programa da SETOP, quanto da SETADES, tendo a mesma ementa, a saber: o objetivo é criar subsídio para os usuários do sistema de transporte urbano intermunicipal metropolitano da Grande Vitória; a diretriz é a promoção da melhoria constante dos serviços de transporte coletivo da RMGV, especialmente por meio da implantação do Programa Transcol III; classificado um tipo de programa finalístico.

A descrição da ação elucida que a finalidade é subsidiar o transporte coletivo intermunicipal por intermédio da concessão de contribuição financeira às empresas do sistema para que seja mantida a tarifa em condições satisfatórias e o sistema funcionando normalmente. Portanto, o produto da ação é passagem subsidiada.

A ementa é ainda mais ilustrativa de que o Transcol Social não corresponde a natureza de ação socioassistencial nos moldes do SUAS, ainda assim visualizamos no Gráfico 3 que este foi o programa de maior peso no orçamento da assistência social no período.

Gráfico 3 - Participação (em %) das despesas com o Programa Transcol Social no orçamento da assistência social no período de 2008 a 2011.



Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018). Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI. Elaborado pela autora.

Embora não tenhamos encontrado características que condigam com o tipo de proteção social preconizada na PNAS/2004, muito menos tenha correspondência com o caráter dos serviços tipificados na Resolução CNAS nº 109/2009, haja vista a lei de criação do próprio Transcol Social e o ementário do PPA, este programa consumiu metade de todo orçamento da Política Estadual de Assistência Social no período de 2008 a 2011.

Organizamos o Gráfico 3 a partir das cinco ações que obtiveram maior expressividade de gastos no período e o Transcol Social ocupa com folga o primeiro lugar, totalizando 51% de participação nas despesas da assistência social; seguido pelo item outros (24%) que representa o somatório de ações com menos de 3%; depois vem a participação dos municípios no fundo estadual de combate a pobreza e as desigualdades sociais (10%), a remuneração de pessoal ativo (6%), a proteção integral às famílias (5%) e a proteção social especial de alta complexidade (4%).

Chamamos atenção para o item “outros” que engloba ações de assistência social básica e especial de média complexidade, de segurança alimentar e nutricional, de benefícios, de direitos da criança e do adolescente, de inclusão social de comunidades tradicionais: quilombolas, indígenas, pomeranos e pescadores, as quais ao contrário do Transcol Social, são necessariamente campo de intervenção do SUAS. Para todos estes programas, que rigorosamente compõe a proteção socioassistencial, restou uma porção pífia dos recursos no orçamento 2008-2011.

Isto posto, é possível visualizar na Tabela 13 que há o direcionamento de grande parcela do orçamento da assistência social para a modalidade de aplicação nº 60 *Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos* no PPA 2008-2011, que no caso do programa Transcol Social se materializou no repasse de recursos da Política Estadual de Assistência Social para a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB-GV) (2017), responsável pelo gerenciamento do Sistema de Transporte Urbano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória.

No Art. 7º do Contrato Social da Ceturb-GV fica autorizada a celebração de convênios, contratos, acordos, ajustes, constituir consórcios com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado para atingir seu objeto, além de poder contrair empréstimos e contratar financiamentos, promover desapropriações e estabelecer servidão administrativa (CETURB, 2017).

Desse modo, o sistema de transporte coletivo metropolitano é operacionalizado através de contratos com um conjunto de empresas privadas. No site institucional da Ceturb-GV verificamos que atualmente as empresas operadoras do Sistema Transcol fazem parte do Consórcio Atlântico Sul e do Consórcio Sudoeste, já as que operam os ônibus do Sistema Seletivo compõem o Consórcio Serra e o Consórcio Centro Sul, por fim no site constam outras pessoas jurídicas de direito privado que atuam no Sistema Fretamento.

Na Tabela 12 destacamos as cinco modalidades de aplicação que apresentam maior montante de recursos. Observa-se que justamente no intervalo de 2008 a 2011 há um *boom* na transferência de recursos para o setor privado, chegando a R\$ 86 milhões no ano de 2010.

Tabela 12 - Modalidade de aplicação das despesas do orçamento da assistência social no período de 2004 a 2015.

Ano	40 - Transferências a Municípios	41 - Transferências a Municípios Fundo a Fundo	50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	90 - Aplicações Diretas
2004	1.641.300	-	1.164.679	-	19.143.345
2005	2.094.982	-	2.379.649	-	16.989.868
2006	12.522.315	-	5.192.745	-	17.877.630
2007	1.698.872	-	2.647.180	-	18.011.270
2008	11.348.497	-	-	57.350.420	20.927.241
2009	12.240.703	-	-	67.939.085	20.961.492
2010	22.057.168	-	-	86.081.277	66.267.023
2011	-	30.337.027	-	27.958.162	17.099.813
2012	-	48.277.605	1.015.280	-	18.911.284
2013	-	57.879.772	4.890.507	-	22.489.031
2014	-	70.278.418	3.428.710	-	58.857.708
2015	-	48.731.092	4.450.946	-	29.836.725
Total	63.603.837	255.503.914	25.169.697	239.328.944	327.372.430

Fonte: Portal da Transparência do Espírito Santo.
Valores pagos. Em milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.
Elaborado pela autora.

A modalidade de aplicação 41 refere-se ao cofinanciamento fundo a fundo do estado para os municípios, regulamentado pela Lei estadual nº 9.451/2010, que se constitui um instrumento significativo no processo de ruptura com o modelo tradicional de financiamento da assistência social, que trazia inúmeros entraves no recebimento de recursos, resultando em descontinuidade dos serviços prestados em

âmbito local (BRASIL, 2010).

Outro instrumento importante para superar o padrão tradicional foi a Lei estadual nº 9.966 de 19 de dezembro de 2012, que institui o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Espírito Santo (SUAS-ES). A Lei do SUAS-ES reafirma os princípios e diretrizes da PNAS/2004, normatiza as prestação de serviços e benefícios socioassistenciais no Espírito Santo, trata sobre o cofinanciamento estadual e sobre o controle social no Âmbito do estado (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Dado o comportamento das modalidades de aplicação ao longo da série histórica no indica, à primeira vista, que a Lei do fundo a fundo de 2010 e a Lei do SUAS-ES de 2012 foram determinantes para conter a afluência dos recursos da assistência social para o setor privado, tendo em vista que no quadriênio 2012-2015 a modalidade 60 não aparece mais no orçamento da assistência social e a modalidade *41 Transferências a Municípios Fundo a Fundo* passa a ter maior capilaridade no destino dos gastos.

Entretanto, os dados do orçamento estadual não nos permitem visualizar qual a modalidade de aplicação dos recursos após serem repassados aos municípios, isto é, qual a sua destinação final. Diversos estudos a nível municipal no Espírito Santo têm apontado que se mantém o vasto escoamento de recursos da assistência social para instituições privadas sem fins lucrativos, especialmente organizações ligadas a grupos religiosos (TAUFNER, 2013; SILVA, J., 2014; SARTORIO, 2017). Essa preocupação também compareceu nos argumentos dos entrevistados.

Eu acho que a grande questão nesse aspecto do financiamento, que ainda tá sendo tratada de maneira muito prematura, é a instauração da Lei 13.019, que foi atualizada pela 13.204, que trata da firmação de parcerias com entidades para receber recurso. Porque essas entidades estão nos municípios recebendo recurso do estado, e isso as vezes foge um pouco do monitoramento do município, que é responsável pela execução na ponta. [O município] tem o seu conselho pra acompanhar, mas assim, muitas vezes isso passa direto, mais por uma questão política, do que por uma questão propriamente de avaliar a necessidade do serviço. Ainda falta perna pra acompanhar isso. Então, você criar uma lei que regularize essas parcerias é legal, mas até que ponto essa parceria que é indicada por meio político? Ela de fato atende a finalidade da política de Assistência Social? (Entrevistado2)

Seguindo na análise da direção dos gastos da Política Estadual de Assistência Social, verificamos que no PPA 2012-2015 o eixo 'Redução da Pobreza'

é incorporado como programa de governo, perpassando vários órgãos, entre eles, a SETADES.

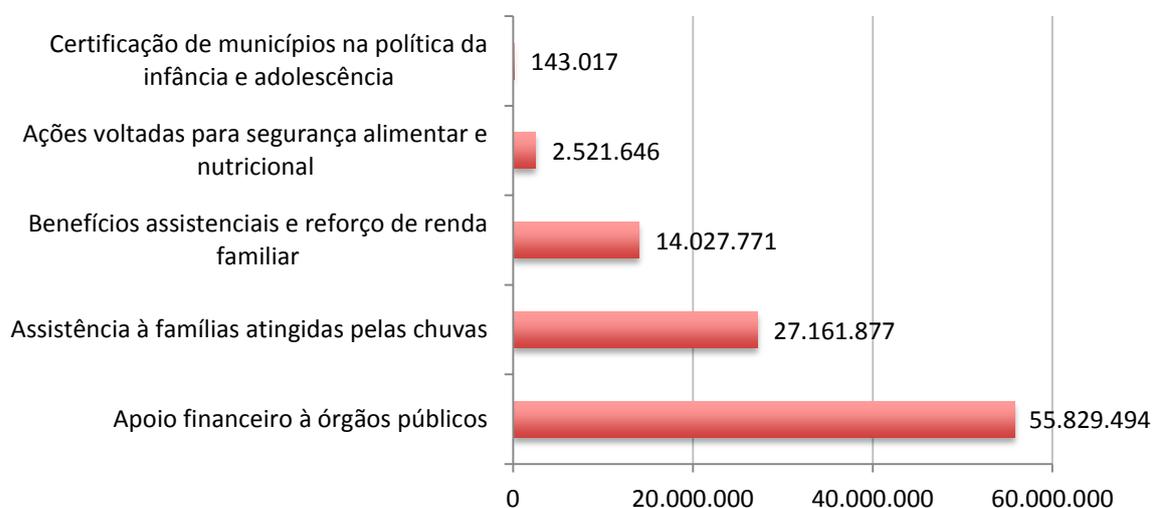
O PPA 2012-2015, disposto através da Lei estadual nº 9.781/2012, vigora durante o mandato de José Renato Casagrande, que adota diretrizes de ação distintas daquelas que amparavam os programas dos dois Planos Plurianuais anteriores.

O novo PPA é guiado por outros eixos estratégicos, são eles: I) Melhoria da gestão pública e valorização do servidor; II) Desenvolvimento da educação, cultura, esportes e lazer; III) Produção do conhecimento, inovação e desenvolvimento; IV) Integração logística; V) Desenvolvimento da infraestrutura urbana; VI) Empregabilidade, participação e proteção social; VII) Atenção integral à saúde; VIII) Prevenção e redução da criminalidade; IX) Distribuição dos frutos do progresso; e X) Inserção nacional (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Estes 10 eixos foram posteriormente “rebatizados” e compilados em 08 comitês estratégicos. Neste mesmo movimento, as ações do governo estadual na assistência social também passam por readaptações, sendo inscritas em curiosas diretrizes programáticas, como Empregabilidade, participação e proteção social; Atenção integral à saúde e proteção social, Proteção social e fortalecimento do turismo, cultura e esporte; dentre outros.

Destacamos as ações do programa *Redução da Pobreza* que se vinculam exclusivamente a assistência social. Como demonstrado no Gráfico 4, esse programa somou o total de R\$ 99 milhões no intervalo de 2012 a 2015, o que equivale a 26,75% do montante de recursos com todos os programas nesse íterim.

Gráfico 4 - Despesas com o programa 'Redução da Pobreza' que se vincularam a Política Estadual de Assistência Social no PPA 2012-2015.



Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018). Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI. Elaborado pela autora.

Por meio do detalhamento da despesa, disponível no Portal da Transparência do Espírito Santo, descobrimos que a ação *Apoio financeiro a órgãos públicos* consistiu em “transferências a municípios - fundo a fundo - contribuições - fundos municipais de assistência social”, sendo a mais expressiva do programa, com 56% das despesas totais realizadas. Trata-se do cofinanciamento estadual, porém os dados levantados não permitem pormenorizar essa despesa para saber se há algum direcionamento específico, seja para serviços, projetos, custeio ou outro.

A ação *benefícios assistenciais e reforço de renda familiar* apresentou ascendência de gastos no período, correspondendo a 14,07% do total neste programa. Esta ação não teve execução no ano de 2014 via programa *Redução da pobreza*, uma vez que os recursos de benefícios foram concentrados na ação *Assistência às famílias atingidas pelas chuvas*, que também será analisada adiante.

Os benefícios socioassistenciais são ações típicas do SUAS e destinam-se a provisão de segurança de renda, que deverá realizar-se por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho, conforme disposto no Art. 4º da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012).

Na LOAS/1993, atualizada pela Lei do SUAS (BRASIL, 2011), os benefícios da política de assistência social são distinguidos em continuados e eventuais. No primeiro tipo está o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, desde que atendam aos critérios de elegibilidade descritos no art. 20 da LOAS. O segundo tipo, é definido pelo caráter da eventualidade e provisoriedade, isto é, são provisões destinadas a situações de contingência social em virtude nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, conforme art. 22 da mesma lei. O financiamento e operacionalização do BPC são de competência do governo federal, enquanto os benefícios eventuais ficam a cargo dos estados e municípios.

A Lei do SUAS-ES ratifica em seu art. 18 o texto da LOAS/1993 quanto a concepção de benefício eventual e especifica outros aspectos nos artigos 19 a 20. Ressaltamos que a lei estadual avança no sentido de firmar que a ausência de documentação pessoal não será motivo de impedimento para a concessão do benefício, o que é uma desburocratização importante para promover o direito de alguns segmentos que são público-alvo da assistência social, tais como população em situação de rua, migrantes e determinadas comunidades tradicionais, como ciganos por exemplo. Mas não apenas isto. A Lei do SUAS-ES implica as equipes dos serviços socioassistenciais na criação de mecanismos de identificação desses sujeitos, bem como no encaminhamento para aquisição de documentação civil e demais registros, visando a ampla cidadania destes,

Outro avanço é por reconhecer que os benefícios eventuais podem ser prestados tanto no âmbito da proteção social básica (no CRAS), quanto na proteção social especial de média complexidade (no CREAS ou Centro POP). Inobstante, a lei indica que “toda concessão dar-se-á mediante avaliação socioeconômica requisitada ao/a assistente social”, o que para nós é um ponto em contradição com o conceito de equipe de referência da NOB/RH de 2009:

Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2009, p. 19).

Nesse entendimento, a Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, estabeleceu que as equipes de referência do SUAS serão compostas, obrigatoriamente, por assistentes sociais e psicólogos tanto na PSB, quanto na PSE. Acrescenta ainda o advogado para compor as equipes dos serviços de PSE de Média Complexidade. A Resolução reconhece ainda outros profissionais de nível superior que poderão integrar as equipes de referência do SUAS, a saber: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e Musicoterapeuta (BRASIL, 2011).

São nove categorias que constituem as equipes de referência dos serviços socioassistenciais, portanto concentrar a concessão em um único tipo de profissional representa o reforço de uma visão conservadora e ambígua sobre o serviço social e da própria política de assistência social, a qual não pode

ser confundida com o Serviço Social, pois confundir e identificar o Serviço Social com a Assistência Social reduz a identidade profissional, que se inscreve em um amplo espectro de questões geradas com a divisão social, regional e internacional do trabalho. [...] Serviço Social, portanto, não é e não deve ser confundido com Assistência Social, embora desde a origem da profissão, os/as assistentes sociais atuem no desenvolvimento de ações sócioassistenciais, assim como atuem nas políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, entre outras (CFESS, 2010, p. 11-12).

Até 2018 não houve alteração na legislação desta vinculação entre a avaliação socioeconômica dos benefícios eventuais e o assistente social, apesar disso, a SETADES publicou uma Nota Técnica (SETADES, 2018) em janeiro deste ano para orientar os municípios sobre este tema, através da qual declara que “a avaliação e autorização para a concessão dos benefícios eventuais deverão ser realizadas pelas *equipes técnicas dos equipamentos públicos* da Assistência Social (CRAS, CREAS e Centro POP)”, ou seja, a redação retira a figura exclusiva do assistente social e a substitui pelas equipes técnicas multiprofissionais do SUAS, conforme preconizado na NOB/RH 2011 e na Resolução CNAS nº 17/2011, o que entendemos ser fruto de um acúmulo de reflexões e também questionamentos recebidos.

A Lei SUAS-ES expressa uma ruptura crucial na assistência social brasileira: a desvinculação com provisões diretamente vinculadas a distintas políticas setoriais, como saúde, educação, integração nacional, dentre outras. Nesse sentido, a lei estadual replica o conteúdo do art. 1º da Resolução CNAS nº 39, de 9 de dezembro

de 2010, afirmando que não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social os itens referentes a política de saúde, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, cadeiras de roda, muletas, óculos, recursos de tecnologia assistiva, medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, concessão de leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis.

Para compreender como foi o comportamento dos gastos com benefícios, retratamos na Tabela 13 somente os valores pagos e a respectiva unidade orçamentária de onde saíram os recursos, demonstrando inclusive a qual programa estiveram vinculadas em cada período.

Tabela 13 - Despesas com benefícios no orçamento da Política Estadual de Assistência Social no período de 2004 a 2015.

UO, Programa e Ação		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
UO: 47.901 - FEAS Programa: 0010 Assistência social básica										
Ação 2870	Benefícios assistenciais e transferências de renda	2.399.965	2.044.364	633.580	2.018.945	-	-	-	-	7.096.853
UO: 47.901 - FEAS Programa: 0191 Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS										
Ação 4871	Benefícios assistenciais e transferências de renda	-	-	-	-	4.381.521	3.037.197	19.836.730	14.459.592	41.715.040
UO: 47.901 - FEAS Programa: 0860 Redução da pobreza										
Ação : 1000	Assistência à famílias atingidas pelas chuvas	-	-	-	-	-	-	27.161.877	-	27.161.877
Ação 1567	Benefícios assistenciais e reforço de renda familiar	-	-	-	-	-	-	-	6.765.154	6.765.154
UO: 47.904 - FUNCOP Programa: 0860 Redução da pobreza										
Ação 1567	Benefícios assistenciais e reforço de renda familiar	-	-	-	-	1.158.486	6.104.131	-	-	7.262.617
Total de gastos com benefícios por ano		2.399.965	2.044.364	633.580	2.018.945	5.540.007	9.141.328	46.998.607	21.224.746	
Total de gastos com benefícios por período (em Milhões)			7.096.853				82.904.688			90.001.541
% de gastos com benefícios por período			7,89				92,11			

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

Não identificamos valores pagos com ações de benefícios entre 2004 a 2007, o que nos gerou três hipóteses: a) de fato não houve gasto com benefício; b) os benefícios estavam “camuflados” sob outra nomenclatura, impossibilitando sua identificação pelo nome da ação; c) os dados estavam indisponíveis. Importa sublinhar que o detalhamento da despesa no Portal da Transparência do estado é visível somente a partir de 2009, o que pode ter acarretado em sua não localização pelos sistemas de dados SIAFEM e SIGEFES, de onde extraímos os valores das despesas.

Na Tabela 13 constatamos que o total de gastos com benefícios na série histórica foi de R\$ 90 milhões, todavia, nos perguntamos que espécie de benefícios foram pagos com esse montante. Ora, se a LOAS/1993 reconhece apenas dois tipos, o BPC e os benefícios eventuais, e a competência do estado se restringe ao segundo tipo, logo, entendemos que as ações orçamentárias referente a benefícios devem ser orientadas conforme as características enunciadas no Art. 22 da Lei Orgânica em comento.

Para identificar onde os recursos expressos na Tabela 13 foram alocados, exploramos o detalhamento da despesa, disponível no Portal da Transparência, ou seja, buscamos o texto que foi descrito na nota de empenho⁴⁹.

Conforme a Tabela 13, no quadriênio de 2008 a 2011 as despesas com benefícios correram por conta da UO FEAS por meio do programa *0010 Assistência social básica*, que representou o total de 7,89% dos recursos totais deste tipo de gasto. Descobrimos que a ação *Benefícios assistenciais e transferências de renda* assumiu demandas muitos incomuns para este tipo de ação, como por exemplo, o fornecimento de marmitex, lanches e camisas para eventos; aquisição de microcomputadores e notebook.

Mas também houve nesse montante repasse aos municípios para diferentes espécies de benefícios eventuais, a saber: auxílios natalidade e funeral, traslado funerário nacional e internacional, bem como aquisição de kits de limpeza, telhas, colchão, cesta básica e cobertor em decorrência dos temporais que atingiram o estado na época. Neste quesito o cofinanciamento estadual esteve de acordo com o

⁴⁹Nota de empenho: “Documento utilizado para registrar as despesas orçamentárias realizadas pela Administração Pública em seu primeiro estágio e que identifica o nome do credor, a especificação, a importância da despesa e a célula orçamentária, deduzindo o saldo da dotação aprovada” (MPDG, 2018).

Art. 22 da LOAS/1993, que prevê os benefícios eventuais tanto para eventos do ciclo de vida (nascimento e morte), quanto para situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

No quadriênio 2012-2015, os benefícios foram pagos tanto pela UO FEAS, quanto pela UO FUNCOP, as quais somaram 92,11% da totalidade de gastos com esta despesa. No detalhamento das despesas com benefícios das ações vinculadas a UO FEAS identificamos um conjunto de itens estranhos a natureza dos benefícios socioassistenciais, tais como: pagamento de diárias e passagens aéreas para eventos nacionais em distintos estados e datas; pagamento de diária para visitas técnicas aos municípios do interior do estado; despesas com licença do software de Gestão Estratégica de Políticas Sociais (GEPS); aquisição de veículo e reforma de instalações físicas para entidade conveniada; provimento de infraestrutura e logística para capacitações.

Do mesmo modo, encontramos itens que condizem com os parâmetros do SUAS, a saber: cofinanciamento fundo a fundo para custeio de serviços tipificados e benefícios eventuais; aquisição de cestas básicas, colchões, telhas; transferências para pagamento de equipes do Programa Incluir; pagamento do Projeto Bolsa Capixaba e do Cartão Reconstrução.

Neste mesmo período, a UO FUNCOP realizou despesas com partilha de recursos arrecadados por esse fundo paralelo entre os municípios; além de fazer pagamentos do Projeto Bolsa Capixaba.

Ao olharmos para a Tabela 13 percebemos a vasta evolução de despesas com benefícios do período 2008-2011 para 2012-2015, com pico de R\$ 46 milhões em 2014. Atribuimos o crescimento de gastos com este tipo de ação a três fatores: a) as legislações estaduais que disciplinam o cofinanciamento, a saber Lei fundo a fundo e Lei SUAS-ES, tornando os repasses aos municípios regulares e contínuos; b) a implementação do Programa Incluir e pagamento de seu respectivo benefício de transferência de renda, o Bolsa Capixaba; c) o auxílio financeiro emergencial do Cartão Reconstrução.

O Programa Incluir, lançado em 06 de junho de 2011, é um programa de governo elaborado, coordenado e executado pela SETADES. Recebeu a alcunha de programa capixaba de redução da pobreza e foi constituído nos moldes e no

contexto do Plano Brasil Sem Miséria - BSM⁵⁰, mas também teve correspondência com as diretrizes do documento Planejamento Estratégico 2011-2014: Novos Caminhos.

Com o objetivo de “reduzir a pobreza e erradicar a extrema pobreza no Estado do Espírito Santo” o Programa Incluir definiu como eixos de atuação: “realizar o acompanhamento das famílias, na perspectiva adotada pelo SUAS; ampliar o acesso das famílias aos serviços ofertados pelo Estado, e oportunizar o acesso à ocupação e renda das famílias, por meio de ações de inclusão produtiva” (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Em linhas gerais, a operacionalização do Incluir ocorreu através da ampliação das equipes dos CRAS com a disponibilização de recursos estaduais para contratação de 01 equipe para cada CRAS do estado, sendo que estas deveriam ser compostas por 01 assistente social e, preferencialmente, por 01 psicólogo. Outra ação foi o Projeto Bolsa Capixaba (PBC), uma transferência de renda complementar no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em situação de extrema pobreza, isto é, com renda per capita inferior a R\$ 70,00 (setenta) reais⁵¹ (ESPÍRITO SANTO, 2012).

O recurso destinado via FUNCOP para contratação de equipes do Incluir visa materializar o primeiro eixo do Programa, isto é, o acompanhamento das famílias que se enquadram no público-alvo do mesmo, conforme orientações do Protocolo elaborado pela SETADES:

O acompanhamento das famílias aqui preconizado busca atender à proposta acima discriminada, a ser ofertado nos CRAS, considerados como unidades de referência para o atendimento e o encaminhamento aos projetos correlacionados ao Incluir. As famílias prioritárias ao acompanhamento familiar serão aquelas com perfil para atendimento do Projeto Bolsa Capixaba (PBC) – correlacionado ao Incluir – e do Benefício de Superação da Pobreza (Brasil

⁵⁰O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) é uma ação estratégica do governo federal, lançado em junho de 2011, sendo coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Foi organizado em três eixos: garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza; acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade. Outros programas federais foram lançados em decorrência do BSM ou alinhados a ele, tais como Brasil Carinhoso, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica, Brasil Sorridente, Mulheres Mil, dentre outros. O Programa Bolsa Família, anterior ao BSM, foi ampliado e redesenhado com o Plano (BRASIL, 2014).

⁵¹A partir de 2014, o recorte de renda que caracteriza a extrema pobreza foi reajustado para R\$ 77,00 (setenta e sete) reais per capita.

Carinhoso) [...]. Cada equipe terá como meta o acompanhamento de até 60 famílias por semestre, podendo alcançar 120 famílias/por ano (ESPÍRITO SANTO, 2012).

O fragmento citado nos fornece dois aspectos sobre o Programa Incluir que necessitam ser problematizados. O primeiro é que a intervenção precípua a que se propõe o Incluir é realizada no CRAS, principal unidade da Proteção Social Básica – PSB do SUAS. O segundo é o estabelecimento de uma meta quantitativa para a equipe que será contratada a partir dos recursos de cofinanciamento do Programa.

Para refletimos sobre o primeiro aspecto, é importante realçar algumas determinações do SUAS. Nesse sentido, devemos entender que o CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada de proteção social básica, considerada a principal porta de entrada do SUAS. Todos os serviços socioassistenciais da PSB, sejam eles de execução direta ou indireta pelo ente público, devem ser referenciados ao CRAS que atende ao território, mesmo que não sejam desenvolvidos no seu espaço físico propriamente dito.

O CRAS possui a prerrogativa de ofertar o trabalho social com famílias através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que compõe o rol de serviços legalmente tipificados⁵² do SUAS. Conforme delimitado pela Tipificação, o PAIF deverá desenvolver atividades essenciais, tais como acolhida, estudo social, visita domiciliar, encaminhamentos, grupos, acompanhamento familiar, dentre outros.

Ora, se o PAIF, como o principal serviço do CRAS, já oferta necessariamente o acompanhamento às famílias, seria então o acompanhamento preposto pelo Incluir uma duplicidade da mesma ação? Ou então, se os CRAS já recebem

⁵²A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Seu conteúdo expressa a padronização em todo território nacional dos serviços que compõe os níveis de complexidade do SUAS, a saber: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Desse modo, a tipificação estabelece a nomenclatura oficial para cada serviço, define qual será a oferta substantiva do serviço, quem serão os destinatários do atendimento, a finalidade do serviço e os resultados que dele se esperam, além de normatizar as condições e formas de acesso, os equipamentos públicos onde será realizado, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto social esperado e suas regulamentações específicas e gerais. “A aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais representou uma importante conquista para a assistência social brasileira alcançando um novo patamar, estabelecendo tipologias que, sem dúvidas, corroboram para ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial” (BRASIL, 2014).

cofinanciamento federal⁵³ específico para o PAIF, não deveria a gestão estadual fortalecer aquele serviço tipificado e continuado do SUAS em vez de injetar recursos em um programa de governo que é transitório, visto que o objetivo de ambos é o mesmo, ou seja, realizar o acompanhamento familiar?

Partindo destes questionamentos, nos deparamos com um segundo aspecto do Programa Incluir que gera ainda mais estranheza, qual seja a prefixação da meta de 60 (sessenta) famílias acompanhadas por semestre.

Ocorre que o quantitativo do Incluir é ínfimo em relação ao que a NOB/RH/2011 preconiza sobre o número de profissionais versus o número de famílias referenciadas, como podemos visualizar no Quadro 10:

Quadro 10 - Quantidade de profissionais necessários para composição da equipe de referência dos CRAS conforme o porte do município e a quantidade de famílias referenciadas.

Porte do Município de acordo com dados populacionais do IBGE/2010	Municípios de Pequeno Porte 1: até 20.000 habitantes	Município de Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000 habitantes	Município de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes Município de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes
Capacidade de atendimento de cada unidade do CRAS	Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
Equipe técnica padrão	2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
Equipe administrativa padrão	2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: adaptado de Ferreira, Stela da Silva (2011)
Elaborado pela autora.

Tomando como exemplo a menor composição de equipe técnica da NOB/RH 2011, isto é, o caso de municípios de Pequeno Porte I, teríamos uma relação de 1.250 (mil e duzentos e cinquenta) famílias referenciadas para cada técnico da equipe padrão, totalizando 2.500 (duas mil e quinhentas) famílias referenciadas por

⁵³De acordo com a NOB/SUAS 2012 o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se dará por meio de Blocos de Financiamento, os quais serão compostos pelo conjunto de pisos relativos a cada proteção, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. À vista disso, o bloco da Proteção Social Básica se constituiu pelo Piso Básico Fixo e o Piso Básico Variável, sendo que o Piso Básico Fixo se destina ao desenvolvimento do PAIF, que deve necessariamente ser ofertado pelo CRAS.

dupla psicossocial (01 assistente social e 01 psicólogo). Já no Incluir, a equação seria de 30 (trinta) famílias por técnico e 60 (sessenta) famílias pro dupla psicossocial.

Além da desproporcionalidade, em termos de volume de demanda, entre os técnicos que compõem a equipe técnica padrão do CRAS e os profissionais que integram a equipe de referência exclusiva do Incluir, temos uma situação contraproducente de financiamento.

Isso porque já há recursos federais despendidos para contratar profissionais (equipe técnica padrão) que atenderão toda a população referenciada ao CRAS, enquanto os recursos estaduais subsidiam uma outra equipe (equipe técnica Incluir), com a mesma qualificação e instrução, para atender um pequeno fragmento da mesma população referenciada.

Retornando ao Gráfico 4 que detalha as despesas com o programa 'Redução da Pobreza' que se vincularam a Política Estadual de Assistência Social no PPA 2012-2015, temos a ação *Assistência à famílias atingidas pelas chuvas* com total de R\$ 27 milhões em um único ano, o que representou 27,25% de todo gasto com benefícios nestes quatro anos.

É importante notar que somente na Lei Orçamentária de 2014 surge uma ação específica para circunstâncias relativas aos fenômenos climáticos que acarretam em perdas e danos as famílias, porém na descrição das despesas com benefícios vimos que os auxílios concedidos em situação de calamidade pública também apareceram na LOA de 2009, 2010, 2011 e 2012 na forma de material de consumo, como telhas, colchão, cesta básica, cobertor e outros.

Desse modo, por meio da Lei estadual nº 10.169/2014, o governador Renato Casagrande cria, em caráter emergencial, o Cartão Reconstrução ES. Regulamentado pelo Decreto nº 3503-R, de 16 de janeiro de 2014, este auxílio financeiro foi destinado as famílias afetadas pelos desastres advindos das fortes chuvas no estado em dezembro de 2013. Na época, cada família selecionada⁵⁴ recebeu um cartão magnético com saldo de R\$ 2.500,00 fornecido pelo Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES, através do qual puderam adquirir móveis,

⁵⁴O Cartão Reconstrução ES foi destinado as famílias atingidas por desastres naturais, cadastradas no Cadastro Único, com renda familiar de até 03 (três) salários mínimos.

eletrodomésticos, material de construção, ou outro bem ou mercadoria danificados.

Conforme o Art. 2º da citada Lei de criação do auxílio, as despesas correriam por conta do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS e apesar de haver previsão para que o benefício fosse também custeado por saldos financeiros de outros Fundos Estaduais, a assistência social foi a pasta de governo que suportou integralmente o financiamento do Cartão Reconstrução ES.

O Art. 3º da mesma Lei estabelece que o governo estadual fica autorizado a efetuar a equalização do pagamento de juros, decorrentes dos financiamentos concedidos pelo BANESTES e pelo BANDES para o Cartão Reconstrução. Verifica-se que contratação de empréstimo junto as instituições financeiras para custeio desse auxílio emergencial realizou-se através da equalização para pagamento de juros, definida como

um subsídio governamental dado aos produtores brasileiros. Por meio da equalização, o governo cobre a diferença entre a taxa de juros praticada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo produtor. Exemplo: o governo define que o empréstimo para custeio da safra terá juros de 5% ao ano. Se para a mesma operação o mercado financeiro cobrar uma taxa de 20%, a diferença (15 pontos percentuais) será paga pelo Tesouro Nacional, que emitirá títulos públicos em favor dos bancos financiadores (EQUALIZAÇÃO..., 2005).

Portanto, o tesouro estadual assumiu os encargos financeiros para cobrir as taxas de juros praticadas pelas instituições que forneceram o crédito para o Cartão Reconstrução. Nos perguntamos quais foram as implicações dessa forma de transação? Os economicistas dirão que os benefícios são maiores que os custos sociais. No entanto, é necessário compreender o orçamento público, tanto pelo viés das despesas – objeto desta dissertação –, quanto pelo viés das receitas, isto é, pelas fontes de financiamento, conforme recomenda Fagnani (1998), no intuito de desvelar sobre quem recai o financiamento do Estado (SALVADOR, 2012). Fica, portanto, um indicativo para futuras pesquisas sobre as finanças estaduais.

O Cartão Reconstrução ES foi modificado pelo governador Paulo Hartung em 2016 através da Lei estadual nº 10.546/2016, mantendo as despesas vinculadas ao FEAS, além de autorizar o subsídio ao pagamento de juros.

No Relatório Anual de Gestão da SETADES de 2015 verificamos que houve um novo prazo de seleção de famílias que foram atingidas pelas chuvas de 2013 em

decorrência de processos individuais⁵⁵ e de uma Ação Civil Pública⁵⁶ exercida pelo Ministério Público Estadual (SETADES, 2007). Em 2017, o Relatório Anual de Gestão da SETADES demonstra que os desdobramentos do Cartão Reconstrução refletiram em uma estrutura institucional em torno deste fim, isto é, a operacionalização envolve a Gerência de Benefícios e Transferência de Renda (GBTR/SETADES), o BANESTES, o Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Espírito Santo (PRODEST) e conta ainda com uma Comissão de Análise e Validação instituída pela Portaria 011-S, de 14/01/2014 e nomeada pela Portaria 038-S, de 05/05/2017 (SETADES, 2017).

No relatório de 2017, a SETADES registrou que 31 municípios do estado tiveram famílias cadastradas no Cartão Reconstrução, totalizando 3.800 auxílios financeiros emergenciais pagos, resultando em um montante de R\$ 9.500.000 (nove milhões e quinhentos mil reais) (SETADES, 2017).

Como vimos até aqui, em cada PPA algumas ações dentro do orçamento da assistência social foram destacadas tanto pelo montante de gasto, quanto pela incongruência com a natureza dos serviços socioassistenciais. Para melhor percepção quanto o direcionamento dos recursos do SUAS no Espírito Santo ao longo dos doze anos investigados, o Gráfico 5 permite visualizar as ações que obtiveram maior expressividade orçamentária nessa série histórica.

Cabe esclarecer ao leitor o caminho metodológico de elaboração do Gráfico 5 para entendimento do seu resultado. Este partiu dos dados detalhados na (Tabela 16 – Apêndice II), a qual demonstra a totalidade de ações que foram vinculadas e executadas pela Política Estadual de Assistência Social no intervalo de 2004 a 2015. Realizamos um agrupamento das ações correlacionadas ao mesmo objeto, por exemplo: ‘idoso’, ‘criança e adolescente’, ‘capacitação’, ‘evento’, ‘segurança alimentar e nutricional’ e assim sucessivamente. Para agrupar, revisitamos os PPA de 2004, 2008 e 2012 e identificamos no objetivo da ação a qual objeto ela se referia

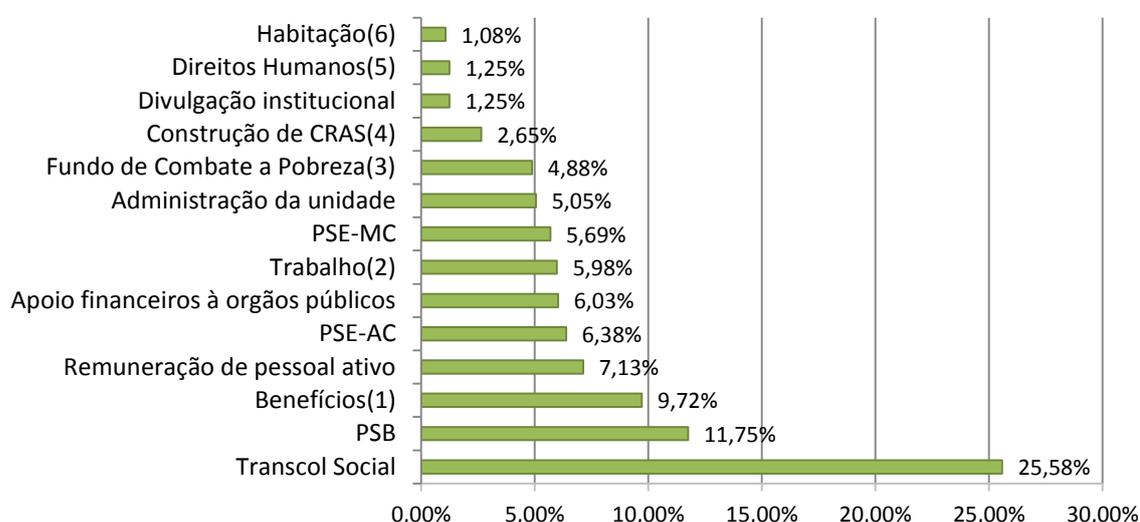
⁵⁵De acordo com documento da GBTR/SETADES, até maio de 2016 haviam sido impetradas 281 ações civis individuais movidas por pessoas não atendidas com o Cartão Reconstrução em 2014. Destas ações, 248 foram movidas por pessoas residentes no município de Serra e 25 no município de Vila Velha.

⁵⁶No mesmo documento, a GBTR/SETADES registrou que em 2014 um grupo de famílias residente no município de Vitória, que não haviam sido contempladas com o auxílio na primeira seleção, moveu uma Ação Civil Pública e o Ministério Público Estadual determinou novo prazo de cadastramento. Nessa nova seleção foram cadastradas outras 4.012 famílias para recebimento do Cartão Reconstrução ES.

especificamente. Esse esforço foi fundamental, pois a nomenclatura em si de algumas ações não permitia saber a quem ou a qual público ela era destinada.

Após identificar o objeto das ações e agrupá-las, calculamos o percentual de participação destas no montante geral de gastos. Do produto final, recolhemos somente as ações que tiveram uma participação igual ou acima de 1% do total, expressadas finalmente no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Ranking de ações com maior volume de gastos do orçamento da assistência social no período de 2004 a 2015.



Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Elaborado pela autora.

Notas:

(1) Ações agrupadas: Benefícios assistenciais, transferências de renda e reforço de renda familiar; assistência à famílias atingidas pelas chuvas.

(2) Ações agrupadas: Implantação da agência do trabalhador; implantação e estruturação das agências do trabalhador e postos de atendimento; implantação, revitalização e manutenção das agências do Sine; IMMO - intermediação massiva de mão-de-obra; qualificação social e profissional; observatório do trabalho; primeiro emprego; manutenção das agências do trabalhador; intermediação de mão de obra e seguro desemprego; instituição, implementação e apoio técnico e administrativo às comissões municipais e estadual do trabalho; formulação da política estadual do trabalho e renda fortalecimento das comissões estadual e municipais do trabalho.

(3) Ações agrupadas: Participação dos municípios no fundo estadual de combate a pobreza e as desigualdades sociais.

(4) Ações agrupadas: Centros de atendimento a família; construção, reforma e aparelhamento de Centros de Referência da Assistência Social – CRAS.

(5) Ações agrupadas: Implantação de centros de referência em direitos humanos; atendimento, apoio e defesa dos direitos humanos; promoção e defesa dos direitos humanos na inclusão social; desenvolvimento dos programas de proteção: PPCAAM - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte; PROVITA - Programa de Apoio e Proteção às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas da Violência; PPDDH - Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos Ameaçados.

(6) Ações agrupadas: Casa nova - construção de habitação de interesse social; produção de habitações urbanas e rurais; produção de habitações de interesse social.

Constata-se nitidamente que o maior volume de gastos foi no programa Transcol Social (25,58%) e como já analisado, este não corresponde as diretrizes, princípios e características da PNAS/2004, tampouco dos serviços tipificados na Resolução CNAS nº 109/2009. Através deste programa, grande parcela do recurso da assistência social foi destinado para empresas privadas contratualizadas pela Ceturb-GV.

Behring (2012) discute os nexos entre fundo público, política social e os processos de rotação do capital no capitalismo tardio, fornecendo uma análise marxiana que nos permite compreender esse direcionamento massivo do gasto social para empresas privadas. De acordo com a autora, embora termo 'fundo público' não compareça nos escritos de Marx, ela compreende que essa discussão "se trata do suporte material do Estado ao processo de reprodução ampliada do capital" (p. 156).

Ela fala dos gastos do governo, por meio das compras estatais, do pagamento de servidores, da dívida pública, a injeção de recursos para socorro financeiro de empresas e instituições bancárias, igualmente destacando o papel contraditório que a política social cumpre no movimento de reprodução capitalista em contextos de crise. Desse modo, "o fundo público é um elemento fundamental, constituindo-se em causa contrariante da queda tendencial da taxa de lucros" (2012, p. 155).

A Proteção Social Básica (PSB) (11,75%) vem em segundo lugar, revelando que este nível de proteção foi a maior preocupação da gestão estadual no período, notadamente a partir da Lei do SUAS-ES. Considerando que o cofinanciamento objetiva precipuamente o custeio de serviços, há um impulso para o principal serviço socioassistencial da PSB, o PAIF. Esse enfoque na PSB foi relatado nas entrevistas.

Na organização do SUAS o estado entendeu que a prevenção era importante. Naquele momento, eu entendo que de 2007 até 2013, vejo total atenção para Básica. Aí o CRAS teve investimento, foram construídos CRAS pelo estado, em vários municípios. Teve todo um foco na Básica, que é a prevenção. E eu acho isso importante. Tem que prevenir. O foco não é a Especial de alta, é a Básica mesmo. [...] Em 2014 a gente viu esse avanço na Especial que era necessário. Mesmo porque, no que você não consegue assessorar e fazer com que realmente aconteça a Básica e a Média, isso repercute na alta.(Entrevistado4)

Observamos que os benefícios (9,72%) ficam em terceiro lugar nas despesas

da Política Estadual de Assistência Social, o que mantém ainda uma tendência histórica dessa área.

Os outros níveis de complexidade do SUAS, isto é, Proteção Especial de Alta Complexidade (PSE-AC) (6,38%) e de Média Complexidade (PSE-MC) (5,69%), ocuparam a 5ª e 8ª posições, respectivamente. Isso nos indica que houve uma predominância dos benefícios em detrimento aos serviços e projetos, o que não é uma novidade na condução dessa política social e manifesta a tradicional hierarquia entre as provisões socioassistenciais.

Ao somarmos os dispêndios para a PSB e PSE o volume total de gastos chega a 23,82%, mas permanece inferior ao volume investido no Transcol Social, o que nos permite duas considerações. Primeiro que a preponderância do Transcol Social valida o direcionamento do orçamento da assistência social para o capital privado. Segundo é importante demarcar a inflexão que a Lei do fundo a fundo e a Lei do SUAS vem provocando no planejamento das ações e, conseqüentemente, na expansão – ainda que insuficiente – da alocação dos recursos nos serviços tipificados.

Os dados do Gráfico 5 mostram que 8,31% das despesas concentraram-se em áreas distintas da assistência social, isto é, trabalho (5,98%), direitos humanos (1,25%) e habitação (1,08%). Essa conjugação de outras políticas setoriais com a assistência é vista nas diversas nomenclaturas com que o órgão gestor já foi batizado (ver Quadro 7), mas revela principalmente que a imprecisão com que o Estado encara o conteúdo da assistência social provoca conseqüências diretas no destino dos recursos, os quais deveriam estar voltados para os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.

3.5. O CONTROLE DEMOCRÁTICO SOBRE O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

Os diversos direcionamentos que o orçamento público registrou no período de 2004 a 2015, não poderiam ter ocorrido, em tese, sem a chancela da sociedade, seja na discussão pública e aprovação legislativa do PPA, seja nas deliberações das metas e prioridades para assistência social através das conferências municipais, estaduais e nacionais quadrienais, convocadas ordinariamente pelos Conselhos de

Assistência Social nas três esferas de governo.

Estes dois espaços democráticos – conselhos e conferências – franqueiam o controle social sobre os aspectos políticos, administrativos, financeiros e técnico-operativos do SUAS, conforme afixado na PNAS/2004.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo. As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (artigo 18, inciso VI, da LOAS). Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência (CNAS, 2004, p. 51-52)

Para Salvador e Teixeira (2014) o Poder Executivo historicamente concentrou a decisão sobre o uso dos recursos públicos e em muitos períodos de forma unilateral, como vimos no Capítulo 2. Desse modo, o tipo de controle do orçamento se restringia ao “aspecto formal-administrativo, pautado numa fiscalização dissociada da avaliação do cumprimento de metas do próprio governo” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 24).

A partir da CF/1988, novas bases passam a pautar o controle social, ampliando o monitoramento, fiscalização e avaliação através de órgãos de controle interno e externo à administração pública, mas sintonizando esse controle das políticas sociais com a atuação da sociedade civil (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014).

Conhecer o orçamento da assistência social é um direito do cidadão assentado de maneira ampla no Art. 5º, inciso XXXIII da CF/1988, e de maneira específica a esta política social no Art. 204, inciso II, da Carta Magna. Todavia, a forma e condições que esse direito é reconhecido e exercido configura um dos desafios (e também um entrave) da gestão orçamentária. Nas entrevistas, quando perguntamos se a população participava do processo de formulação e controle do planejamento e orçamento públicos, os entrevistados declararam sua visão e crítica sobre essa dinâmica.

Não ocorre porque não tem instâncias de participação, de proximidade com a população. [...] O estado até tem algumas ações, mas no município isso acontece de forma muito incipiente. Na Assistência eu nunca consegui enxergar isso. Eu vejo em outras áreas, mas na Assistência em especial, não. Por exemplo, quando tá se aproximando das conferências tudo bem, ali é um espaço de

conferência, é um dos fóruns de participação e controle social, de formulação da política. Mas fora do espaço conferencial não existem outros espaços de chamamento da população, não existem outras formas de participação popular, pra além das conferências Digo fóruns municipais mesmo, permanentes, que acontecessem sei lá, pelo menos que fosse duas vezes ao ano, ainda que fossem na época da própria formulação do Plano Plurianual, onde a gestão vai definir as despesas e o governo vai definir o que vai gastar com o que. A população não sabe se PPA é de comer ou de passar no cabelo, a população não sabe! (Entrevistado6)

A fala do entrevistado revela as lacunas que persistem na efetivação do controle social sobre a ação do Estado. Indica também que as formas de exercício da participação se condensam nos mecanismos outrora conquistados e já institucionalmente assegurados, como as conferências e conselhos, havendo ausência (ou desarticulação) de outros meios democráticos de debate e interferência da população.

Em pesquisa nacional sobre a implantação do SUAS, Couto et. al. (2014) destaca o papel do CRAS como lugar de proximidade ao cotidiano das famílias e, portanto, com grande potencial de impulsionar a organização local. Embora a pesquisa tenha encontrado poucas experiências municipais de articulação entre o trabalho do CRAS e práticas de controle social, é realçado pelas autoras o papel estratégico das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS em estimular a participação dos usuários dos serviços socioassistenciais tanto nos espaços coletivos promovidos pelo CRAS, quanto nos conselhos e conferências.

Dentre as iniciativas de espaços de participação identificadas por Couto et. al (2014) que se distinguem dos mecanismos padrão (conselho e conferência) estão as pré-conferências, fóruns locais, conselhos que se formam por território e ouvidorias. As autoras atentam para a condição histórica de não participação da população, que torna o controle social um dos aspectos mais frágeis na consolidação do SUAS.

De acordo com Jeane Silva (2014) há uma dupla ótica de compreensão do lugar que os conselhos de direitos ocupam, podendo atender tanto as expectativas do capital como uma das “estratégias de consenso, de busca de legitimidade à hegemonia da classe dominante, como mecanismos privilegiados de manifestação de interesses dominantes” (p. 210), mas também atendendo as demandas da classe trabalhadora, constituindo em “canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos” (2014, p. 215).

A autora chama a atenção para a retórica que prevalece na prática interna dos conselhos, que trazem uma composição paritária entre governo e sociedade civil dando o sentido democrático desse espaço, mas que é permeado pela ideia de “colaboracionismo entre sujeitos antagônicos, em que a pressão política não tem lugar” (SILVA, J., 2014, p. 211). Nessa perspectiva, o dissenso qualificado, a pluralidade de opiniões, o contraponto, o questionamento sobre o destino dos recursos fica prejudicado. Esse dilema no interior dos conselhos foi apontado nas entrevistas.

As vezes a gente vota muito mais pra atender uma necessidade da gestão de que isso precisa ser aprovado. Mas quantas vezes a gente fica com aquelas perguntas... Como que tá sendo usado isso realmente? [...] As vezes você vota porque se você não votar o dinheiro fica preso, você tem que devolver recurso. E existe um jogo, né? É um jogo muito duro, porque a gente não quer perder recurso, ainda mais numa pasta que tem tão pouco recurso. Então, assim, a gente fica muito comprometido com isso, mas o sonho que a gente tem que ter é de ter um conselho que a gente realmente consiga visualizar o que está se fazendo, e votar com o coração limpo ali numa aprovação ou em recusar alguma coisa. [...] Tem vez que a gente vota num ‘sim’ ali e a gente fica na dúvida, não com dúvida se houve alguma coisa ilícita ou errada, mas será que isso tá chegando nas pessoas? [...] Então isso na hora que a gente tá votando as vezes não pensa nisso. Na hora que a gente tá votando a gente tá pensando ‘vai perder recurso?’ (Entrevistado5)

A fala de outro entrevistado reforça a crítica quanto a forma como são pautadas e conduzidas as deliberações sobre o recebimento e uso dos recursos na assistência social, entendida como uma “pauta inversa”.

Parece que quem normalmente demanda a pauta é a gestão, né? A partir de um planejamento que já foi feito dentro da própria gestão, a gestão demanda a pauta. [...] E aí os conselheiros olham a planilha de gastos, vê pra onde que tá indo, gera debate, tudo isso. Mas eu vejo que é uma pauta inversa, sabe? [...] a demanda ela é de gestão pra controle social, ela não é de, por exemplo, sociedade civil pra controle social, ela não é de movimentos organizados de uma forma geral pro controle social. Então quem pauta é a gestão, via de regra, até o presente momento. (Entrevistado6)

Na nova lógica de financiamento do SUAS, os conselhos assumem um papel preponderante, estando sob sua responsabilidade, nos termos da NOB/SUAS 2012, a discussão de metas e prioridades da assistência social no PPA, na LDO e na LOA, tendo igualmente a incumbência de monitorar e fiscalizar os Fundos de Assistência Social. Portanto, passa pelo conselho o plano de aplicação dos recursos elaborado pela gestão, o que lhe confere a prerrogativa de influir na direção dos gastos.

Dada a sua capilaridade nos rumos do orçamento público, tanto os conselhos, como também as conferências, não podem ser lugares de referendar a agenda do governo, de apenas consentir acriticamente com uma planilha de números ou uma lista de propostas, pelo contrário, esses espaços devem ser entendidos como arena de disputa do fundo público.

Contudo, é imprescindível ponderar os limites e contradições inerentes por se tratarem de mecanismos institucionais de controle social, isto é, que estão dentro da estrutura do Estado. Isso torna imperativo a ocupação das decisões do orçamento pelos movimentos sociais, tencionando tanto o Poder Executivo e Legislativo, quanto os próprios conselhos e nas conferências.

CONSIDERAÇÕES

Nessa conjuntura árdua, regressiva, de avanço acelerado do conservadorismo, mais do que nunca o tempo presente exige como desafio a luta coletiva. Só temos essa alternativa. A outra é alimentar a destruição. Por isso, em nossas inserções profissionais e políticas cotidianas, sejamos internacionalistas, sejamos revolucionárias, sejamos libertárias, sejamos feministas, sejamos socialmente ecológicas, sejamos inconformistas. E lutemos por uma política de assistência social que não se molde pela integração social, mas que se fundamente em nosso histórico e ético-político compromisso com as classes trabalhadoras (BOSCHETTI, 2016, p. 28)

A assistência social compõe o sistema de proteção social brasileiro e sua atual forma organizacional e de financiamento são fruto de lutas e fissuras no interior do Estado capitalista. Embora, o projeto neoliberal imprima na assistência uma aparência mitológica heroica de solução para as desigualdades sociais, afirmamos que não será a assistência social ou qualquer outra política social, e até mesmo o conjunto delas, que vai dar conta de superar as desproteções sociais que resultam das contradições intrínsecas à sociabilidade capitalista.

Entendemos de outro modo que, enquanto política pública de seguridade social, a assistência social tem o seu lugar na garantia de direitos, sendo falaciosa a proposta de fixá-la como o único meio de proteção social. E ela não é. Ademais, a proteção socioassistencial é eivada de paradoxos históricos, complexos dilemas na sua operacionalização e inúmeros entraves em seu financiamento que se interpõem na consecução dos seus próprios objetivos.

Partindo desse mirante, enveredamos no estudo do financiamento da Política Estadual de Assistência Social em busca de entender como os desafios e contradições presentes na assistência comparecem no âmbito estadual. Para tanto, nos debruçamos sobre orçamento público do Espírito Santo no período de 2004 a 2015, examinando tanto o planejamento, quanto a execução dos gastos com assistência social.

Verificamos que no período analisado a Política Estadual de Assistência Social não apresentou relevância no PIB do Espírito Santo, nem ao menos alcançou 1% do total da riqueza socialmente produzida no estado. O comportamento dos gastos com assistência social nesse intervalo de tempo foi oscilante, atingindo picos como em 2010, quando obteve R\$ 172 milhões em despesas totais e, mesmo neste

ano, representou 0,0202744% do PIB. Essa inconstância na assistência se distancia do desempenho do PIB, que de modo geral, manteve uma linha ascendente.

Ora, se o estado apresentou crescimento, em valores reais, no somatório de bens e serviços produzidos, a assistência social ficou aquém desse processo, apresentando uma evolução inferior. O descompasso entre o aumento do PIB e a proteção socioassistencial aponta para manutenção da concentração de renda em detrimento da materialização de direitos sociais.

Esse discernimento fica mais evidente quando contrastamos as despesas gerais do estado com as que foram realizadas na assistência social, a qual equivaleu apenas 6% no período de 2004 a 2015, enquanto a monta de recursos destinados para pagamento da dívida interna e externa apoderou-se de 36% do orçamento público.

Os valores pagos com despesas financeiras não retornam para os capixabas em forma de serviços públicos. Se a escolha de governo tivesse sido outra, o volume que foi gasto com a dívida pública poderia ter aumentado em quase 6 vezes o orçamento da assistência social, viabilizando adequadas condições financeiras para que o ente intermediário desempenhe as competências que lhe foram imputadas no SUAS, seja no cofinanciamento e assessoramento aos municípios, no monitoramento e avaliação da política ou na execução direta de serviços regionalizados.

Ao invés de fomentar a proteção socioassistencial a prioridade foi manter as metas de superávit que se destinam ao pagamento da dívida pública, o que revela o compromisso do governo estadual com as políticas neoliberais, conforme pacto firmado no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Espírito Santo – PAF/ES.

O PAF/ES expressa o enquadramento do ente estadual no programa de ajuste fiscal e conseqüente desmonte dos direitos constitucionais. Este instrumento revela o nível de engajamento dos governos subnacionais com as contrarreformas em curso no país, uma vez anualmente os estados atualizam suas respectivas metas fiscais demonstrando quais estratégias (leia-se cortes orçamentários) lançarão mão para garantir a sustentabilidade da dívida.

Quando verificamos que o PIB cresceu, as despesas do governo cresceram, as metas de superávit foram ampliadas, o pagamento da dívida foi preservado e a Política Estadual de Assistência Social não ascendeu na mesma proporção, entendemos que o governo do Espírito Santo tem facultado um lugar residual a esta política social.

Essa residualidade é ainda reforçada na análise da classificação funcional do orçamento. Ao collocarmos as despesas pagas na função 08 (F08), referente a assistência social, com os valores das demais funções da administração pública dentro do orçamento estadual, constatamos que a assistência ficou em 13º lugar nos gastos do governo, auferindo 0,87% do montante geral.

Acima da F08, excetuando as políticas de educação e saúde que são despesas constitucionais obrigatórias, chamamos atenção para os Encargos Especiais (F28) que ocupam a 1º posição com 28,27%, a Segurança Pública (F06) em 5º lugar com 8,77% e Transporte (F26) em 8º lugar com 3,31%. As funções em relevo foram distintamente mais beneficiadas dentro do orçamento do que a assistência social, fornecendo pistas sobre quais são as reais prioridades do governo estadual.

Nas entrevistas que realizamos alguns participantes verbalizaram períodos de grande dificuldade para garantir o cofinanciamento aos municípios, devido a abruptos cortes no orçamento da SETADES, que prejudicaram não apenas o repasse de recursos fundo a fundo, mas a condução do trabalho no interior da gestão estadual, haja vista as diversas demissões de servidores. A escassez de recursos humanos no órgão gestor da assistência social foi verbalizada por todos os entrevistados como um dos maiores entraves na consecução das atribuições estaduais no SUAS, inclusive é um elemento de peso na não construção do plano estadual de assistência social até o presente momento.

Além de ser altamente suscetível aos contingenciamentos orçamentários que por si só já acarretam efeitos regressivos nas responsabilidades do ente intermediário na assistência social, o montante de recursos aportados na Política Estadual de Assistência Social não foram realizados em sua totalidade, ficando com uma execução orçamentária de 69,49% no intervalo de 2004 a 2015.

Ora, em uma pasta de governo que historicamente possui poucos recursos, não executar integralmente aquilo que foi previsto no PPA e depois autorizado na LOA seria no mínimo contraproducente, no entanto, aponta seriamente para a não priorização da proteção socioassistencial no Espírito Santo.

Se trouxermos a avaliação para “dentro” do orçamento da assistência social, ou seja, contrastando o montante de recursos entre as unidades orçamentárias que o compõe, verificamos que a maior parcela coube a UO SETADES (48,67%), seguida da UO FEAS (44,38%) e mais distante as UO FUNCOP (6,89%) e UO FIA (0,06%).

No detalhamento de programas e ações alocados na assistência social, identificamos que na UO SETADES aglutinam-se as despesas administrativas do órgão gestor, mas também há uma dispersão de gastos para temas estranhos ao conteúdo do SUAS, como o Programa Transcol Social.

Já na UO FEAS percebemos uma tendência de ações pertinentes ao escopo da assistência, tais como: ações voltadas ao público geralmente atendido como crianças, adolescentes, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência; de benefícios; relacionadas as proteções básica e especial, de média e alta complexidade; de avaliação e monitoramento da política; de educação permanente.

A partir de 2012 o montante de despesas da UO FEAS aumentam significativamente em relação a UO SETADES. Relacionamos essa inversão a Lei estadual do fundo a fundo (Lei nº 9.451/2010), mas principalmente, a Lei do SUAS-ES (Lei nº 9.966/2012). Em que pese as correlações de forças que atravessam as finanças estaduais, estes dois marcos regulatórios conferem parâmetros de gestão e execução que tendem a tornar o orçamento da assistência menos volúvel, fortalecendo esta política social na disputa pelo fundo público.

No mesmo ano de 2012, a UO FUNCOP passa a compor o orçamento da Política Estadual de Assistência Social, apresentando valores pagos superiores a UO SETADES. Trata-se de um fundo paralelo, cujos recursos não passam pelo Fundo Estadual de Assistência Social e, conseqüentemente, não são submetidos ao crivo do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS. As despesas executadas pela UO FUNCOP assumem distintas feições, desde construção de casas populares à cobertura do programa de governo Incluir e sua respectiva transferência de renda,

o Projeto Bolsa Capixaba.

Aqui temos duas questões. Primeiro que fundos paralelos desvirtuam o orçamento da assistência social, uma vez que sua aplicação não é necessariamente regida pelos princípios e diretrizes da LOAS/1993, além de fugir ao controle social do SUAS exercido pelo CEAS. Segundo que programas de governo não tem garantia de continuidade, ainda mais suportados por recursos paralelos, sem vinculação orgânica com a assistência social. Como fica a população assistida por meio desse tipo de recurso? Não seria mais coerente fortalecer os serviços socioassistenciais tipificados no SUAS ao invés de fragmentar a atenção?

A análise dos PPAs de 2004, 2008 e 2012 e as correspondentes Leis Orçamentárias, indica quais programas e ações foram realizadas com recursos da assistência social, mas não guardam nenhuma identidade com o conteúdo da LOAS/1993, da PNAS/2004 e da NOB/SUAS 2005 e 2012.

No PPA 2004-2007, enquanto as despesas em ações típicas da assistência totalizaram 34,72%, as ações atípicas arremataram 28,16% dos recursos, estando relacionadas majoritariamente a geração de trabalho e renda. Verifica-se que a Política Estadual de Assistência Social reproduziu a tensão histórica entre trabalho e assistência social. Há uma descaracterização dos recursos da assistência social, os quais deveriam focar nos programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais.

No PPA 2008-2011 o programa *Inclusão Social do Transporte Coletivo da RMGV - Transcol Social* consumiu mais da metade do orçamento da assistência social, ficando com 51% dos recursos. Comparativamente, todas as despesas executadas pelos programas vinculados a UO FEAS somaram 26% nesse quadriênio.

O Transcol Social tem como finalidade subsidiar as tarifas do transporte coletivo intermunicipal e, embora sua natureza legal seja atinente a área de educação e transporte, o programa foi custeado integralmente pela assistência social. Considerando que o Sistema Transcol é operacionalizado por empresas que prestam serviço ao governo estadual, houve a usurpação dos recursos da assistência social para o capital privado.

No PPA 2012-2015 a UO FEAS assume a capilaridade nos gastos da

assistência social, realizando 66% do montante total. Entre os programas, o *Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS* é destacadamente o maior, com 56,55% dos recursos. Em segundo lugar ficou o programa *Redução da Pobreza* com 26%, o qual foi direcionado basicamente ao pagamento de benefícios.

No intervalo de 2012 a 2015 os benefícios tiveram espantoso crescimento, equivalendo a 92% de todo gasto com este item ao longo dos 12 anos pesquisados. Essa ascendência justifica-se especialmente devido aos dois tipos de transferência de renda implementadas pela SETADES: o Projeto Bolsa Capixaba em 2011 e o Cartão Reconstrução em 2014. O primeiro é custeado com recursos do FUNCOP, um fundo paralelo estranho ao controle social do SUAS. O segundo é financiado por meio de empréstimos contraídos junto às instituições financeiras, cabendo ao orçamento da assistência social arcar com os encargos financeiros de equalização das taxas de juros praticadas pelos credores que financiam o auxílio.

Em síntese, na avaliação de toda série histórica (2004 a 2015) identificamos que o programa com maior peso no orçamento da assistência social foi o Transcol Social (25,58%). As ações de proteção social básica e especial somaram 23,82% do montante de despesas, seguido dos benefícios (9,72%). Houve ainda apropriação de 8,31% dos recursos para áreas distintas da assistência social, isto é, trabalho direitos humanos e habitação.

Ainda dos resultados obtidos neste estudo colhemos outras percepções sobre a gestão da Política Estadual de Assistência Social do Espírito Santo, no período de 2004 a 2015.

Sublinhamos a ausência do plano estadual como um contundente indicador da dispersão de ações e recursos na assistência. Como reflexo vimos programas e ações absolutamente incompatíveis com objetivos, princípios e diretrizes do SUAS, os quais não possuem as características típicas dos serviços socioassistenciais tipificados.

Sobre isto cabe ponderar que não dogmatizamos a norma, a lei ou documentos oficiais, até porque partimos do pressuposto que são produtos de dados contextos políticos, culturais, econômicos e jurídicos, espelhando teorias e concepções de mundo. Por isso não é o caso de pensar na norma ou, no caso, o plano estadual de assistência social, com uma acepção romantizada, mas como um

dos instrumentos de disputa do fundo público erigido das correlações e contradições da sociedade capitalista.

Percebemos que na ausência do plano estadual, a assistência social foi vista como uma área genérica, onde cabe tudo, amorfa, desprovida de identidade. O detalhamento dos gastos orçamentários nos mostrou que a partir da Lei SUAS-ES várias inflexões aconteceram nessa visão difusa com que a assistência era tratada nos planos de governo.

Contudo, o Espírito Santo carece ainda de um diagnóstico socioterritorial pelo viés do SUAS, que retrate a dinâmica sócio-histórica das desproteções sociais e violações de direitos que se interpõem no cotidiano dos capixabas. O diagnóstico socioterritorial é o fio condutor do plano estadual e possibilitará, através de uma construção democrática e participativa com os diferentes sujeitos, propor metas e prioridades para o financiamento e gasto social na assistência social.

Outra compreensão é que a Política Estadual de Assistência Social não está entre as prioridades de governo estadual, embora os distintos planejamentos estratégicos, referentes aos PPA 2004, 2008 e 2012, tenham destacado essa área como uma das formas (ou a única) de redução da pobreza no estado, cuja superação era meta prioritária nos documentos oficiais.

A não priorização se verifica nos insuficientes recursos alocados na assistência social, na ínfima participação dessa política social no PIB e nas despesas totais do estado, da irrelevância que assume frente os vultosos valores pagos com o serviço da dívida, somado ainda aos cortes orçamentários nessa área.

Frente a isto, a Política Estadual de Assistência Social é colocada em uma condição residual no orçamento geral do estado, o que obsta a adequada materialização do SUAS no Espírito Santo – naquilo que compete ao ente intermediário.

Tensionar questão da residualidade da assistência social exige concatená-la ao lugar dos direitos sociais no projeto neoliberal, posto que classificados nas despesas não-financeiras, os direitos ficam a reboque da prioridade absoluta inculcada no orçamento público: as despesas financeiras.

Nosso estudo demonstrou que a crise fiscal do Estado enquadrou as finanças subnacionais, via refinanciamento das dívidas estaduais, aos moldes dos ditames

neoliberais. Em decorrência, foram determinados severos limites aos gastos sociais através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que preserva a todo custo a obtenção de superávit primário para pagamento dos serviços da dívida. O orçamento estadual é constrangido pelo ajuste para alimentar a dívida pública e seu beneficiário direto, o capital financeiro.

Constatamos nesta pesquisa que o Espírito Santo cumpriu exemplarmente o 'dever de casa', não apenas atingindo, mas algumas vezes ultrapassando as metas de superávit primário. Poderíamos então dizer que o estado é apenas refém nessa captura do fundo público? E se levarmos em conta o volume de recursos injetados no capital privado por meio do Transcol Social? E as subvenções aos credores do Cartão Reconstrução? Isso sem falar do complexo sistema de emendas parlamentares destinadas a instituições da sociedade civil, com e sem fins lucrativos, aspecto que não tivemos condições de tratar nessa dissertação.

Desse modo, inferimos que o governo do estado foi ao mesmo tempo refém e colaborador do ajuste fiscal. Conseqüentemente, o orçamento público estadual foi continuamente tensionado para financiar as condições necessárias a acumulação do capital, mas, ao mesmo tempo, disputado para o financiamento das políticas sociais.

A análise da gestão financeira da Política Estadual de Assistência Social nos sinalizou algumas características que predominaram na atuação do governo do Espírito Santo nesta política social: a ação direta do órgão gestor da assistência se deu por meio de programas de governo transitórios e seletivos, financiados por recursos incertos e de transferências de renda focalizadas; ênfase no cofinanciamento da proteção social básica; dificuldade de expansão da proteção social especial; déficit de recursos humanos no órgão gestor; entrelaçamento com áreas distintas, tais como trabalho e direitos humanos; ausência do plano estadual o que refletiu diretamente na dispersão de recursos que deveriam ter sido aplicados nos serviços regularmente tipificados como socioassistenciais, mas foram destinados para outras áreas e ações distintas da assistência social.

É irrefutável os avanços que a assistência social alçou ao longo dos 12 anos analisados, todavia essa política social segue atravessada por antigos traços e tensões do modo de ver e de fazer política no Espírito Santo e no Brasil. Essas marcas são continuamente reatualizadas e foram recrudescidas por meio do golpe de 2016, do congelamento dos gastos com a Emenda Constitucional 95/2016, do

levante da extrema direita apoiada no fundamentalismo religioso, do espraiamento do discurso do ódio que se contrapõe as formas de existir, da militarização da vida e a da interpelação da democracia por ideais conservadores e reacionários.

Cabe a nós, enquanto trabalhadoras, pesquisadoras, usuárias, gestoras, militantes do SUAS reconhecer que as duras conquistas obtidas nas políticas sociais e, aqui em especial, a assistência social, estão sob ameaça nesse contexto. Para nós, classe trabalhadora, não haverá outro horizonte se desistir for uma opção. Nossa única alternativa é resistir ao desmonte dos direitos sociais.

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

_____. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud/OCDE, 2002.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativo do Brasil". In: Fleury, Sonia. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Lígia. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

_____; GRIN, Eduardo José (2018). O Comitê de articulação federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 33, n. 97, 2018. Disponível em: <>. Acesso em: 19 abr 2018.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, n. 14, p. 127-152, 2000.

ALMEIDA, Amylton de; GOBBI, Henrique. **Documentos do Espírito Santo**. Vitória: UNIGRAFIC, 1981.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.28, n.10, p.88-108, 1996.

AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; Rodrigo Almeida de Aguiar; Helena Maria Martins Lastres e Marcelo Machado da Silva (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento do Nordeste**. Editora BNDES, Rio de Janeiro, 2014.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. vol. 14 n. 40, 1999, p.111-141. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados** [online], v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BARROS, José. A revisão bibliográfica: uma dimensão fundamental para o

planejamento da pesquisa. **Instrumento** - Revista de Estudo e Pesquisa em Educação, v. 11, n. 2, p. 103-111, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/revistainstrumento/article/view/18708>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. **Acumulação capitalista, fundo público e política social**. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008b. p. 44-63.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete. **Capitalismo em crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

_____. **Rotação do capital e crise**: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: GRANEMANN, Sara; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016a.

_____. Tensões e possibilidades da Política de Assistência Social em contexto de crise do capital. **Argumentum** (Vitória), v. 8, n.2, p. 16-29, 2016b.

_____. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. Brasília: CFESS, ABEPS, 2009.

_____. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UNB, 2003.

_____; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social. **SER Social**, n. 12, p. 115-144, 14 ago. 2009.

_____; SALVADOR, Evilásio. **O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004**: Quem Paga a Conta? Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez Editora, 2006, v.01. Disponível em: <>. Acesso em: 11 nov. 2016.

CASTELO, Rodrigo. O social liberalismo e a globalização da questão social. In: IV Conferência Internacional "La Obra de Carlos Marx y los Desafios del Siglo XXI, 4., 2008, La Habana. **Anais...** La Habana: 2008.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do

pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, dec. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002>. Acesso em 03 nov 2017.

CECÍLIO, Ana Maria. O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do sistema único de assistência social em Minas Gerais: entre a defesa de interesse e a consolidação do SUAS. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/10790>. Acesso em 13 abr 2018.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: **O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária**. In: COLIN, Denise; Crus, José Ferreira; Tapajós, Luziele Maria; ALBUQUERQUE, Simone (org.). 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social: Coletânea de Artigos Comemorativos. Brasília: MDS, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma. **Novos Rumos**, v. 49, n. 1, p. 117-126, 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de assistência social no Brasil: SUAS uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

ESPÍRITO SANTO, Marcos. Henrique; MENDES, Áquilas Nogueira. O Fundo Público e o Capital Portador de Juros: O Papel da Dívida Pública Brasileira no Capitalismo Contemporâneo. **Pesquisa & Debate** (Online), v. 27, n. 1, p. 25-44, 2016.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília: MDS, 2011.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2. ed. 2010.

GARAGORRY, Jorge. **Economia e Política no Processo de Financeirização do Brasil (1980-2006)**. 2007. 317 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Nacionalização da política de assistência social e governos estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo**. 2008. 329 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em

<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17897>. Acesso em 13 abr 2018.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de. Relação SUAS/SINASE na revisão do marco regulatório-Lei 12435/2011 e Lei 12594/2012: comentários críticos. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, v. 6, p. 73-86, 2012.

GULHERME, Marco Antonio Rocha Lima. **Programa de reestruturação e ajuste fiscal (PAF): o caso do Espírito Santo no período 1998-2011**. 2013. 83 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Economia. 2013.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O neo-liberalismo: História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014. Disponível em: <>. Acesso em: 28 fev. 2017.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo soc.** [online]. 1999, vol.11, n.2, p.63-81.

LEITE, Cristiane Kerches; FONSECA, Francisco. Políticas sociais no “novo” federalismo após a Constituição de 1988: impasses e avanços. In: SANTANA, Carlos Henrique; IGLECIAS, Wagner. **Estado, burocracia e controle democrático**. São Paulo: Alameda, 2015.

LOPREATO, Francisco Luiz. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Brasília: Ipea, 1990.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, 2002a.

_____. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, p. 279-304, 2002b.

_____. Política fiscal: mudanças e perspectivas. In: **Política Econômica em Foco**, n. 7, nov. 2005/abr. 2006. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2003-2006/Secao_VI07-PEF.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 2, p. 117-158, 2000. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114/10665>. Acesso em: 9 mar. 2017.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaios, 1990.

_____. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, Livro I, 1996.

MAY, Tim. **Pesquisa Social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na Política de Assistência Social**. Brasília: IPEA, março de 2012 (Texto para discussão, nº 1724).

MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Romeu; DESLANDES, Suely Ferreira (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista princípios**, n. 61, 2001.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate – IPEA LIVRO. Brasília: Ipea, 2014.

MORAES, Paulo Stuck. **Apontamentos biográficos dos governantes do Espírito Santo**. Vitória: do autor, 2016.

MORAIS, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, 2011, p.11-27.

MOTA, Ana Elisabete. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações**, n. 10, 2012a, p. 29 – 41. Disponível em: <https://journals.openedition.org/configuracoes/1324>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia**. São Paulo: Cortez, 2012b.

_____. **Cultura da crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. Recife: Editora Universitária UFPE, 2006.

NASCIMENTO, Rafael. **A narrativa histórica da superação do passado**. 2016. 289 f. Tese (Dissertação em História). Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em História, 2016.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 2007.

OLIVEIRA, Francisco. **O surgimento do antivalor**: capital, força de trabalho e fundo público. In: _____. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 19-48.

OLIVEIRA, José Teixeira de. **História do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo – Secretaria de Cultura, 2008.

PASSARINHO, Paulo. **Os anos Lula**: contribuições para Financiamento e um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.116, p.636-651, 2013. Disponível em: <>. Acesso em: 03 out 2017.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade** [online], n.104, 2010b, pp.605-631. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: GRANEMANN, Sara; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Editora, p. 123-152, 2012a.

_____. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista [Online]**, Londrina, v. 14, 2012b, p. 4-22. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632>. Acesso em 28 jun 2017.

_____. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 1, 2012c, p. 40 – 51.

_____. **Os impactos das renúncias tributárias no financiamento das**

políticas sociais. Brasília: INESC, 2015.

_____. Cofinanciamento das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Século XXI. **Serviço Social em Revista** (Online), v. 17, n. 1, p. 178-203, jul./dez. 2014a. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/23192/17075>. Acesso em: 07 mar. 2017.

_____; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 18, 2014b, p. 15-32. Disponível em: <http://www.periodicoseltronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681/700>. Acesso em: 27 jun. 2017.

SALVIANO JUNIOR, CLEOFAS. **Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao PROES.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SARTORIO, Nilda Lucia. **Gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): análise do município de Vitória 2013-2015.** 2017. 170 f. Dissertação (Mestrado). Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Vitória: EMESCAM, 2017.

SILVA, André Luis Nogueira. **Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social.** **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015. Disponível em: <>. Acesso em: 05 out. 2016.

SILVA, Adriano Borges Domingos da. **O financiamento da assistência social no Governo do Estado de São Paulo: período de 2004 a 2012.** 2014. 210 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17712>. Acesso em 13 abr 2018.

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

_____. O orçamento e o exercício profissional do assistente social. **Argumentum.** (Vitória), v. 8, n. 2, p. 73-83, maio/ago. 2016.

SILVA, Lilia Penha Viana. **Rupturas e continuidades da assistência social: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão.** 2012. 258 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS.** Brasília: MDS, 2011.

SIQUEIRA, Maria da Penha. A questão regional e a dinâmica econômica do Espírito Santo – 1950/1990. *Fênix*, v. 6, n. 4, p. 1 – 16, 2009. Disponível em: <>.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados** [online], v.41, n.3, 1998.

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Revista Lua Nova**, n. 52, 2001, p. 5 – 28.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005, p. 105-121. Disponível em: <>. Acesso em: 13 nov. 2016.

SOUZA, Adalberto Pimentel. A mecânica do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 99, p. 709-721, 2004. Disponível em: <>. Acesso em: 01 mar. 2017.

SOUZA FILHO, Rodrigo; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, Denise; Crus, José Ferreira; Tapajós, Luziele Maria; ALBUQUERQUE, Simone (org.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**: Coletânea de Artigos Comemorativos. Brasília: MDS, 2013. p. 20 – 41.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **A assistência social no Brasil**: 1983-1990. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, ano XXV, nº 78, 2004.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.87, 2006.

TAUFNER, Ingrid Mischiatte. **O Financiamento e Gasto Público da Assistência Social no Município de Vitória-ES**. 2013. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2013.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento no SUAS e as condições para a efetivação dos direitos socioassistenciais. In: COLIN, Denise; Crus, José Ferreira; Tapajós, Luziele Maria; ALBUQUERQUE, Simone (org.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**: Coletânea de Artigos Comemorativos. Brasília: MDS, 2013. p. 170 – 187.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições no papel do Estado**: parcerias público-

privadas e a democratização da educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 21, N. 47, 2013. Disponível em: . Acesso em: 12 jul. 2017.

WAGNER, Gastão. Efeitos paradoxais da descentralização no sistema único de saúde no Brasil. In: FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Boitempo, 2015.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para discussão nº 405**, Rio de Janeiro. 1996. Disponível em: <>. Acesso em: 10 out. 2017.

VILLASCHI FILHO, Arlindo; FELIPE, Ednilson Silva; OLIVEIRA, Ueber Jose de. A formação de coalizão de possibilidades: o desenvolvimento da economia capixaba na Primeira República. **Sinais (UFES)**, v. 1, p. 188-233, 2011. Disponível em <>.

VITÓRIO, Leicy Lucas De Miranda. **A Política de Assistência Social e as determinações sócio-históricas no processo de construção e Implementação do Suas em Mato Grosso**. 2013. 180 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Cuiabá, 2014. Disponível em https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1137938. Acesso em 13 abr 2018.

YASBEK, Maria Carmelita. SUAS: configurando os eixos da mudança. **Cadernos do CAPACITASUAS**, v. 1. Brasília: MDS, 2008.

OLIVIERI, Cecília. **Trajetória da reforma da previdência no Brasil: condicionantes do sucesso do governo Lula**. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO; Maria Rita. Reforma do Estado, federalismo e elites políticas: o governo Lula em perspectiva comparada. Relatório de pesquisa nº 15/2008. São Paulo: FGV-EAESP/GVPESQUISA, 2008.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. **Os caminhos da reforma tributária: projetos e impasses de FHC a Lula**. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO; Maria Rita. Reforma do Estado, federalismo e elites políticas: o governo Lula em perspectiva comparada. Relatório de pesquisa nº 15/2008. São Paulo: FGV-EAESP/GVPESQUISA, 2008.

FONTES

BRASIL. **Lei Federal nº 12.435 de 07 de julho de 2011**, altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. **Diário**

Oficial da União (online), 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso: 8 mar. 2017.

_____. **Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (online), 1998. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1998/Portaria_Ministerial_117_121198.pdf. Acesso em: 8 abr 2017.

_____. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualizou a discriminação da despesa por funções que havia sido estatuída pela Lei nº 4.320/64. **Diário Oficial da União** (online), 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 8 abr 2017.

_____. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União** (online), 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 8 abr 2017.

_____. **Manual Técnico do Orçamento 2018**. Brasília: Tesouro, 2018a.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Marco regulatório das organizações da sociedade civil. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União** (online), 2014. Brasília: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso: 8 mar. 2017.

_____. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da assistência social (Loas). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (online), 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **Decreto nº 7.788 de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (online), 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm. Acesso: 8 mar. 2017.

_____. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. **Carga Tributária no Brasil 2015: Análise por Tributo e Bases de Incidência**. Brasília: Receita Federal, 2016. Disponível em:

<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>. Acesso em 01 jun 2017

_____. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais relativas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1891.

_____. **Carga Tributária no Brasil**: 2015. Análise por Tributo e Bases de Incidência. Brasília: Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2016. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>>. Acesso em: 20 jan 2017.

_____. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2008.

_____. **Modelo Regulatório do Pré-Sal**. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 2009.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.

_____. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

_____. **Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União (online), 2009. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. **Resolução CNAS nº 40, de 16 de fevereiro de 2006**. Cria Comissão Organizadora da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União (online), 2006. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. **Resolução CNAS n.º 204, de 04 de dezembro de 2005**. Norma Operacional Básica que disciplina o Processo de Descentralização Político-Administrativo nas Três Esferas de Governo no campo da Política de Assistência Social. Diário Oficial da União (online), 2005. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica (NOB/ SUAS). Diário Oficial da União (online), 2005. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Aprova a Política Nacional de assistência social (PNAS). Diário Oficial da União (online), 2004. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. **Resolução Nº 33 de 12 de dezembro de 2012,** Norma Operacional Básica, denominada NOB/2012. Diário Oficial da União (online).

_____. Portaria 07 de 30 de janeiro de 2012, detalha regras mais específicas de cálculo relacionadas ao apoio financeiro à gestão descentralizada. **Diário Oficial da União** (online), 2012.

_____. Lei Complementar 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, forma do art. 169 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União** (online), 1995.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Norma Operacional Básica. NOB/ SUAS. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. **Planos de assistência social:** diretrizes para a elaboração. vol. 3. Brasília: MDS, 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Financiamento do Tesouro Nacional:** Títulos emitidos (por estado). Brasília: BCP, 2018.

CENSO SUAS 2017 (Brasil). **Base de dados e resultados Censo SUAS 2017.** Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

CETURB. **Quem somos:** informações sobre a empresa. Vitória: CETURB, 2017. Disponível em: <https://ceturb.es.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 23 nov 2017.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Carta de Maceió -** Seguridade Social pública: é possível. XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS. Maceió (AL), setembro, 2000

_____. **Parâmetros para atuação dos/as assistentes sociais na Política de Assistência Social.** Brasília: CFESS, 2010.

_____. **Código de ética do/a assistente social:** Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. Brasília: CFESS, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução CNAS nº 30, de 29 de outubro de 2013. Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS, 3º trimestre de 2013. Diário Oficial da União (online), 2013. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

(CONANDA). Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Brasília: CAPES, 2017

_____. Portal de Periódicos. Brasília: CAPES, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 1989.

_____. **Um novo Espírito Santo**: orientações estratégicas de governo – Gestão 2003-2006. Vitória: ES, 2003.

_____. **Relatório de Avaliação do PPA de 2008-2011**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2011.

_____. **Lei nº 7.700, de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004-2007. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 2003.

_____. **Lei nº 8.821, de janeiro de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008-2011. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 2008.

_____. **Lei nº 9.781, de 04 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2012-2015. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 2012.

_____. **Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025**: visão de futuro. Vitória: Macroplan, 2006. v.7.

_____. **Portal da Transparência do Espírito Santo**. Disponível em: <https://transparencia.es.gov.br/>. Acesso em 21 mar 2018

_____. **Governo do Estado do Espírito Santo**.

_____. **Programa Capixaba de Redução da Pobreza Incluir**. Vitória: Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos, 2012.

_____. **Governo do Estado do Espírito Santo**. Informação sobre geografia do estado.

_____. Lei nº 9.451, de 19 de maio de 2010. Altera a Lei nº 5.162, de 19.12.1995, que disciplina o Fundo Estadual de Assistência Social, para instituir a transferência de forma regular e automática do Fundo Estadual de Assistência Social. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 2010. Disponível em:< >.

_____. Lei complementar nº 145, de 4 de maio de 1999. Cria a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social - SETAS, Extingue a Secretaria de Estado da

Justiça e Cidadania - SEJUC, cria a Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS, e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 1999.

_____. Lei complementar nº 11, de 14 de maio de 1991. Criação da Governadoria e das Secretarias de Estado de Natureza Substantiva. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 1997.

_____. Lei nº 5.162, de 19 de dezembro de 1995. Cria o Conselho Estadual de Assistência Social CONEAS e o Fundo Estadual de Assistência Social FEAS e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 1995.

_____. **Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025: visão de futuro**. Vitória: Macroplan, 2006.

_____. Lei complementar nº 615, 16 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FUNCOP e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 2011.

_____. Lei estadual Nº 9.966 de 19 de dezembro de 2012, dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Espírito Santo – SUAS-ES. **Diário Oficial dos Poderes do Estado (Online)**, 2012.

EQUALIZAÇÃO das taxas de juros. **Câmara Legislativa**, 04 de outubro de 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/76087.html>. Acesso em: 4 abr. 2017.

FNAS. **Caderno De Gestão Orçamentária e Financeira do Suas**: Orientações básicas aos gestores e conselheiros. Brasília: MDS, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**. Brasília: IBICT.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Censo Demográfico Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Cidades IBGE**. Informações socioeconômicas sobre o estado.

LULA DA SILVA, Luis Inácio. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. vol. 2. Brasília: MDS, 2012.

_____. **Curso de atualização sobre a organização e oferta dos serviços da proteção social especial**. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG). **Glossário**. Brasília: MPDG, 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Glossário**: despesa primária. São Paulo: Governo do Estado, 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS). **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. **Manual do Módulo Plano de Ação**. Brasília: SNAS, 2016.

SENADO FEDERAL. **Glossário**. Brasília: Senado, 2018.

SETADES. **Relatório de Gestão da SETADES referente ao período 2003-2006**. Vitória: SETADES, 2007. Acesso em: 8 abr. 2017.

_____. **Relatório Anual de Gestão 2017**. Vitória: SETADES, 2017.

_____. **Nota técnica nº 001, de 12 de janeiro de 2018**. Orientar sobre a oferta e concessão dos benefícios eventuais na rede socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conforme Resolução CEAS/ES nº 386, de 16/11/2017.

(SCIELO). **Banco de dados bibliográfico, biblioteca digital e modelo cooperativo de publicação digital de periódicos científicos brasileiros de acesso aberto**.

SIAFEM. **Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios**. Brasília: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), 2018.

SIGEFES. **Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo**. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP).

SUASweb. **Ferramenta online para transferência regular e automática de recursos financeiros**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

TESOURO NACIONAL. **Divulgação das Avaliações do Cumprimento de Metas ou Compromissos dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal**. [s.d.] Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2591:2:::NO:2::>. Acesso em 12 mar 2018

VITÓRIA. **Glossário do Portal da Transparência**. Vitória, 2018.

APÊNDICE I

Tabela 14 - Despesas pagas por programa no período de 2004 a 2015.

Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
UO 47.101 – SETADES (Total)	10.919.019	11.632.422	18.117.453	15.407.324	79.339.693	94.021.540	122.111.024	44.770.121	13.667.107	18.322.993	15.446.855	15.751.598	459.507.150
0003 Desenvolvimento pessoal e profissional do servidor público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0007 Economia criativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0010 Promoção, autonomia e defesa dos direitos das mulheres	-	-	-	-	-	-	-	-	51.272	1.408	0	1.164.513	1.217.193
0013 Melhoria do ambiente de negócios	-	-	-	-	208.607	286.686	410.290	373.073	-	-	-	-	1.278.657
0016 Assistência social descentralizada	-	10.167	61.571	268.381	-	-	-	-	-	-	-	-	340.119
0021 Ampliação, modernização e administração do sistema prisional para ressocialização de detentos e apenados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0025 Sistema integrado de políticas intersetoriais de desenvolvimento social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0068 Consumidor cidadão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0075 Combate à violência contra as mulheres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0105 Desenvolvimento social integrado	-	-	-	-	4.276.392	604.086	133.927	287.013	-	-	-	-	5.301.419
0106 Desenvolvimento solidário com inclusão social	-	-	-	-	101.675	-	-	-	-	-	-	-	101.675
0110 Desenvolvimento social integrado	1.902.153	722.580	4.068.738	903.730	-	-	-	-	-	-	-	-	7.597.201
0113 Desenvolvimento do turismo sustentável do Espírito Santo	-	-	-	-	-	-	-	-	119.482	-	-	-	119.482
0139 Espírito Santo capaz	-	6.844	8.113	11.104	-	-	-	-	-	-	-	-	26.061
0182 Geração jovem	-	38.239	103.724	1.626	-	-	-	-	-	-	-	-	143.589
0191 Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0204 Gestão da política de comunicação social do governo do estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0211 Igualdade de oportunidade para geração de trabalho e renda	4.350.970	4.096.950	5.192.197	4.732.715	-	-	-	-	-	-	-	-	18.372.832
0233 Inclusão social do transporte coletivo da RMGV	-	-	-	-	54.449.287	67.939.085	86.121.821	28.214.526	-	-	-	-	236.724.719
0302 Programa estadual do 1º emprego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0353 Promoção e proteção dos direitos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	821.074	4.947.423	1.539.259	5.398.598	12.706.354
0412 Segurança alimentar e nutricional	-	-	-	-	1.013.793	440.588	791.121	927.746	-	-	-	-	3.173.248
0414 Sistema público de emprego, trabalho e renda	-	-	-	-	4.431.197	6.485.758	11.415.441	1.112.348	-	145.888	-	-	23.590.631
0441 Gestão de políticas públicas para a área social	21.925	790	34.518	-	-	-	-	0	-	-	-	-	57.233

0501	Administração e desenvolvimento de recursos humanos	-	-	-	-	16.626	7.225	-	3.875	-	-	-	-	27.726
0591	Gestão da política de direitos humanos	-	-	-	-	-	-	-	864.162	-	-	-	-	864.162
0602	Gestão de informação e capacitação de políticas públicas para as áreas de trabalho, assistência e desenvolvimento social	-	-	-	-	2.586.881	3.687.738	2.985.936	2.302.005	-	-	-	-	11.562.560
0618	Gestão de informação e capacitação de políticas públicas para as áreas de assistência social, trabalho e direitos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	445.500	492.376	222.939	31.890	1.192.705
0694	Melhoria da gestão pública e valorização do servidor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.391	29.368	-	56.759
0800	Apoio administrativo	4.643.970	6.756.852	8.648.593	9.489.768	10.122.645	10.823.057	11.130.155	10.574.455	11.853.479	12.264.394	11.898.249	9.069.387	117.275.004
0855	Qualificação do cidadão para o mundo do trabalho	-	-	-	-	2.132.590	3.747.316	9.122.333	110.917	-	-	-	-	15.113.156
0860	Redução da pobreza	-	-	-	-	-	-	-	-	376.300	444.114	1.757.039	87.210	2.664.663
UO 47.281 – FEAS (Total)		9.090.192	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.090.192
0016	Assistência social descentralizada	8.943.764	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.943.764
0139	Espírito Santo capaz	56.988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56.988
0182	Geração jovem	87.502	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	87.502
0441	Gestão de políticas públicas para a área social	1.938	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.938
UO 47.901 – FEAS (Total)		-	5.422.992	16.953.877	4.684.276	11.616.548	12.369.373	60.383.205	36.133.971	39.029.823	38.428.703	100.552.518	68.316.049	393.891.334
0010	Assistência social básica	-	-	-	-	6.697.905	6.228.771	6.346.662	21.272.746	-	-	-	-	40.546.084
0011	Assistência social especial	-	-	-	-	4.325.519	5.686.367	8.210.062	14.220.685	-	-	-	-	32.442.633
0016	Assistência social descentralizada	-	5.173.659	13.867.421	3.700.655	-	-	-	-	-	-	-	-	22.741.736
0105	Desenvolvimento social integrado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0139	Espírito Santo capaz	-	39.930	149.052	260.270	-	-	-	-	-	-	-	-	449.251
0182	Geração jovem	-	948	1.970	72.743	-	-	-	-	-	-	-	-	75.661
0191	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	-	-	-	-	-	-	-	-	38.444.237	38.395.049	72.866.316	60.989.382	210.694.985
0441	Gestão de políticas públicas para a área social	-	208.455	2.935.433	650.608	-	-	-	-	-	-	-	-	3.794.496
0602	Gestão de informação e capacitação de políticas públicas para as áreas de trabalho, assistência e desenvolvimento social	-	-	-	-	593.124	454.235	832.933	629.720	-	-	-	-	2.510.013
0618	Gestão de informação e capacitação de políticas públicas para as áreas de assistência social, trabalho e direitos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	585.586	33.654	524.324	14.749	1.158.313
0860	Redução da pobreza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.161.877	7.311.918	34.473.795
0903	Operações especiais: outras transferências	-	-	-	-	-	-	44.993.547	10.820	-	-	-	-	45.004.367
UO 47.903 – FIA (Total)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53.451	491.482	544.933
UO 47.904 – FUNCOP (Total)		-	-	-	-	-	-	-	-	16.004.666	28.863.631	17.677.050	-	62.545.347
TOTAL GERAL		20.009.211	17.055.414	35.071.330	20.091.600	90.956.241	106.390.913	182.494.228	80.904.092	68.701.596	85.615.327	133.729.874	84.559.129	925.578.955
Total de despesas por período			92.227.555				460.745.475				372.605.926			
Evolução das despesas com programas (em %)			9,96%				49,78%				40,26%			

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).

Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.

Elaborado pela autora.

6888	Capacitação dos servidores da SETAS	-	-	7.445	11.104	-	-	-	-	-	-	-	-	18.549
6889	Capacitação dos municípios para formulação, execução, monitoramento e avaliação da política de trabalho e renda e desenvolvimento social	-	1.756	52	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.808
6886	Espaço jovem	-	14.728	103.620	-	-	-	-	-	-	-	-	-	118.348
6887	Se ligue na rede	-	23.459	104	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23.563
8881	Liberdade em construção	-	53	-	1.626	-	-	-	-	-	-	-	-	1.679
1882	Estruturação das unidades de microcrédito municipais	4.447	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.447
1886	Implementação do "Nosso Crédito"	-	5.649	12.584	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.232
1887	Criação e fortalecimento de organização de produção de bens e serviços	-	40.259	152.197	126.978	-	-	-	-	-	-	-	-	319.434
1888	Implantação da agência do trabalhador	-	1.972.003	2.309.406	2.523.834	-	-	-	-	-	-	-	-	6.805.243
2885	Incentivo à criação e fortalecimento das organizações associativas/cooperativas de bens e serviços	2.190	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.190
2886	Qualificação social e profissional	11.655	2.035.341	2.605.128	1.926.218	-	-	-	-	-	-	-	-	6.578.342
2887	Instituição, implementação e apoio técnico e administrativo às comissões municipais e estadual do trabalho	1.682	3.294	-	1.508	-	-	-	-	-	-	-	-	6.484
2888	Implantação, revitalização e manutenção das agências do sine	844	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	844
2889	Desenvolvimento da produção artesanal	28.590	40.404	112.882	154.177	-	-	-	-	-	-	-	-	336.052
4880	Intermediação de mão de obra e seguro desemprego	3.725.821	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.725.821
4881	Primeiro Emprego	575.742	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	575.742
4858	Transcol Social	-	-	-	-	54.449.287	67.939.085	86.121.821	28.214.526	-	-	-	-	236.724.719
6856	Implantação de centros de referência em direitos humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36.665	-	36.665
6857	Desenvolvimento dos programas de proteção: PROVITA, PPCAM, PPDDH	-	-	-	-	-	-	-	-	769.802	4.828.559	1.029.837	4.032.097	10.660.295
6858	Promoção e defesa dos direitos humanos na inclusão social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	117.455	472.757	201.989	792.201
6859	Promoção e defesa dos direitos das mulheres	-	-	-	-	-	-	-	-	51.272	1.408	-	1.164.513	1.217.193
2856	Suplementação alimentar - alimentar bem	-	-	-	-	696.505	38.848	328.251	336.786	-	-	-	-	1.400.390
2857	Apoio e implementação de restaurantes populares e similares	-	-	-	-	280.118	383.605	462.870	482.402	-	-	-	-	1.608.995
2864	Educação alimentar e nutricional	-	-	-	-	37.170	-	-	-	-	-	-	-	37.170
4865	Fortalecimento do sistema de segurança alimentar e nutricional	-	-	-	-	-	18.135	-	108.558	-	-	-	-	126.693

4856	Remuneração de pessoal ativo	-	-	-	-	6.450.176	6.269.785	6.777.406	6.778.529	5.259.545	5.422.096	5.906.267	4.628.705	47.492.509
4867	Divulgação institucional	-	-	-	-	-	-	-	-	41.101	1.617.706	636.243	37.244	2.332.293
4855	Qualificação social e profissional	-	-	-	-	2.132.590	3.747.316	9.122.333	110.917	-	-	-	-	15.113.156
2969	Sistema de segurança alimentar e nutricional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.370	75.858	126.228
6862	Certificação de municípios na política da infância e adolescência	-	-	-	-	-	-	-	-	93.084	2.269	47.664	-	143.017
6863	Segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada	-	-	-	-	-	-	-	-	283.216	441.845	1.659.006	11.351	2.395.418
47.281 - FEAS		9.090.192	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.090.192
1890	Centros de atendimento a pessoa portadora de deficiência	995.024	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	995.024
1891	Centros de atendimento a família	6.831.373	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.831.373
2892	Inclusão social da pessoa portadora de deficiência	16.845	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16.845
2893	Proteção social as crianças e adolescentes	282.825	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	282.825
2894	Garantia de direitos as pessoas idosas	193.441	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	193.441
4890	Combate a violência, abuso sexual e prostituição infanto-juvenil	8.525	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.525
4891	Atendimento as situações emergenciais e as famílias e pessoas em vulnerabilidade social	615.731	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	615.731
4894	Capacitação para implementação e fortalecimento dos conselhos e comissões em nível estadual e municipal	55.852	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55.852
6890	Capacitação dos servidores da SETAS	1.024	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.024
6891	Capacitação dos municípios para formulação, execução, monitoramento e avaliação da política de trabalho e renda e ação social	112	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	112
4892	Projeto agente jovem de desenvolvimento social e humano	5.027	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.027
4893	Ações sócio-educativas no ICAES	82.475	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82.475
2890	Monitoramento e avaliação da gestão da política publica nas áreas do trabalho, habitação e assistência social	1.938	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.938
47.901 - FEAS		0	5.422.992	16.953.877	4.684.276	11.616.548	12.369.373	60.383.205	36.133.971	39.029.823	38.428.703	100.552.518	68.316.049	393.891.334
1870	Construção, reforma e aparelhamento de Centros de Referência da Assistência Social – CRAS	-	-	-	-	3.201.286	2.139.669	2.415.967	637.139	-	-	-	-	8.394.061
2870	Benefícios assistenciais e transferências de renda	-	-	-	-	2.399.965	2.044.364	633.580	2.018.945	-	-	-	-	7.096.853

2872	Mulher: autonomia e direitos numa perspectiva de gênero	-	-	-	-	140.035	-	-	-	-	-	-	-	140.035
2874	Proteção integral às famílias	-	-	-	-	956.618	2.044.739	3.297.116	18.616.662	-	-	-	-	24.915.135
1871	Construção, reforma e aparelhamento de CREAS e Casas Lares	-	-	-	-	9.960	-	-	-	-	-	-	-	9.960
2875	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	-	-	-	-	1.188.180	3.879.454	6.473.398	8.186.734	-	-	-	-	19.727.766
2876	Proteção Social Especial de Média Complexidade	-	-	-	-	3.127.380	1.806.913	1.736.664	6.033.951	-	-	-	-	12.704.908
1890	Centros de atendimento à pessoa portadora de deficiência	-	523.278	70.006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	593.283
1891	Centros de atendimento à família - construído e equipado	-	2.058.589	6.514.778	179.409	-	-	-	-	-	-	-	-	8.752.776
2893	Proteção social às crianças e adolescentes	-	1.906.021	2.440.496	424.504	-	-	-	-	-	-	-	-	4.771.021
2895	Ser diferente é direito	-	218.264	2.323.555	435.127	-	-	-	-	-	-	-	-	2.976.946
2896	Experiência tem valor	-	281.586	1.307.132	285.322	-	-	-	-	-	-	-	-	1.874.040
2897	Coordenação de benefícios assistenciais	-	139.491	310.132	378.924	-	-	-	-	-	-	-	-	828.546
4890	Combate à violência, abuso sexual e prostituição infanto-juvenil	-	8.208	273.422	275.028	-	-	-	-	-	-	-	-	556.658
4891	Atendimento às situações emergenciais e às famílias e pessoas em vulnerabilidade social	-	38.223	627.901	1.722.341	-	-	-	-	-	-	-	-	2.388.465
2899	Capacitação para implementação e fortalecimento dos conselhos e comissões em nível estadual e municipal na área da assistência social	-	30.096	29.776	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59.872
4895	Capacitação dos municípios para formulação, execução, monitoramento e avaliação da política de assistência social	-	9.833	119.276	-	-	-	-	-	-	-	-	-	129.109
4898	Capacitação dos gestores, técnicos e conselheiros da assistência social	-	-	-	260.270	-	-	-	-	-	-	-	-	260.270
2898	Agente jovem	-	948	1.970	72.743	-	-	-	-	-	-	-	-	75.661
1872	Construção, reforma e aparelhamento de Centros de Referência da Assistência Social - CRAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	534.505	-	-	534.505
1874	Apoio financeiro a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos voltadas para a área da assistência social	-	-	-	-	-	-	-	-	280.784	61.948	2.063.981	1.288.741	3.695.453
1875	Apoio financeiro aos municípios para projetos voltados para a área da assistência social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	213.802	-	213.802
4871	Benefícios assistenciais e transferências de renda	-	-	-	-	-	-	-	-	4.381.521	3.037.197	19.836.730	14.459.592	41.715.040
4872	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	-	-	-	-	-	-	-	-	6.750.198	6.487.610	13.484.356	12.615.200	39.337.365

4873	Proteção Social Especial de Média Complexidade	-	-	-	-	-	-	-	-	5.882.837	5.453.647	14.827.491	13.752.192	39.916.167
4874	Proteção Social Básica	-	-	-	-	-	-	-	-	20.961.864	23.179.015	21.071.800	18.652.936	83.865.615
4875	Fortalecimento da rede sócioassistencial do SUAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	220.721	1.417.038
2891	Informação, estudo e pesquisa	-	-	4.056	266	-	-	-	-	-	-	-	-	4.322
4896	Avaliação e monitoramento da gestão da política pública na área da assistência social	-	316	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	316
4897	Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	-	208.139	2.931.377	650.342	-	-	-	-	-	-	-	-	3.789.858
2871	Capacitação de conselheiros, gestores, técnicos, membros das comissões e prestadores de serviços na área da assistência social	-	-	-	-	64.307	-	316.780	-	-	-	-	-	381.087
2873	Organização e realização de eventos voltados para a área da assistência social	-	-	-	-	528.817	454.025	312.178	339.242	-	-	-	-	1.634.262
2877	Sistematização de informação e avaliação de políticas sociais	-	-	-	-	-	210	203.975	290.479	-	-	-	-	494.664
2878	Sistematização de informação e avaliação de políticas sociais	-	-	-	-	-	-	-	-	318.621	33.654	524.324	14.749	891.348
2879	Capacitação de conselheiros, gestores, técnicos, membros das comissões e prestadores de serviços na área da assistência social	-	-	-	-	-	-	-	-	3.441	-	-	-	3.441
4870	Organização e realização de eventos voltados para área da assistência social	-	-	-	-	-	-	-	-	263.524	-	-	-	263.524
1000	Assistência à famílias atingidas pelas chuvas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.161.877	-	27.161.877
1565	Apoio financeiros à órgãos públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	546.764	546.764
1567	Benefício assistenciais e reforço de renda familiar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.765.154	6.765.154
0870	Participação dos municípios no fundo estadual de combate a pobreza e as desigualdades sociais	-	-	-	-	-	-	44.993.547	10.820	-	-	-	-	45.004.367
47.903 - FIA		0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53.451	491.482	544.933
2838	Apoio a programas e projetos de proteção a criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social e à implementação de medidas socioeducativas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53.451	491.482	544.933
47.904 - FUNCOP		0	-	-	-	-	-	-	-	16.004.666	28.863.631	17.677.050	-	62.545.347
1565	Apoio financeiros à órgãos públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	14.846.180	22.759.500	17.677.050	-	55.282.730
1567	Benefício assistenciais e reforço de renda familiar	-	-	-	-	-	-	-	-	1.158.486	6.104.131	-	-	7.262.617

Total com ações925.578.955

Fonte: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a partir dos dados da LOA 2004-2015 extraídos do SIAFEM (2018) e do SIGEFES (2018).
Valores pagos. Em R\$ Milhões. Deflacionados pelo IGP-DI.
Elaborado pela autora.

APÊNDICE III



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O (A) Sr. (a) foi convidado (a) a participar da pesquisa “*O financiamento da Política Estadual de Assistência Social no Espírito Santo (2004-2015)*”, sob a responsabilidade de *Bruna de Andrade Martins*. Neste estudo pretendo analisar a gestão financeira da Política Estadual de Assistência Social do Espírito Santo, no período de 2004 a 2015, visando problematizar como tem se caracterizado a atuação da esfera estadual nesta política social. A realização deste trabalho justifica-se pela importância de compreender como a gestão estadual tem desempenhado as suas competências na Assistência Social, particularmente naquilo que confere sustentação para executar uma política social: o seu financiamento.

Se o (a) Sr. (a) participar, farei algumas perguntas e gravarei suas respostas através do gravador de voz.

Quanto aos potenciais riscos desta pesquisa, identifico que a realização da entrevista poderá trazer estresse e cansaço devido a sua durabilidade ou até mesmo constrangimento e aborrecimento ao tratar do tema. Quanto a isto, a pesquisadora se compromete em tomar algumas providências para reduzir e amenizar esses danos, tais como: escolha do local de sua preferência para realização da entrevista; tempo máximo de duração de 1 (uma) hora da entrevista, podendo ser reduzido caso tenha necessidade; você não será obrigado (a) a responder nenhuma questão que não se sinta à vontade.

Ressalto os benefícios deste estudo para o fortalecimento o Sistema Único de Assistência Social no Espírito Santo, que contribuirá com o trabalho que já vem sendo realizado pelas instâncias de gestão e controle social desta política social. Nesse sentido, o conhecimento produzido, os dados sistematizados e as reflexões suscitadas pela pesquisa poderão servir aos trabalhadores, gestores e usuários da Assistência Social como um instrumento de avaliação e proposição crítica junto ao orçamento geral do estado.

Asseguro que para participar deste estudo o (a) Sr. (a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. O (a) Sr. (a) será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar e também poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não levará a qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendida pela pesquisadora. A pesquisadora irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua

disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão. O (a) Sr. (a) não será identificada em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Caso o (a) Sr. (a) venha a sofrer qualquer tipo de dano decorrente da sua participação na pesquisa, estará resguardado o direito de assistência e indenização pela pesquisadora. Atesta-se ainda que será garantido pelo pesquisador o ressarcimento das despesas e qualquer custo que o participante obtiver para participar desta pesquisa.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias assinadas pela pesquisadora e pelo (a) participante, sendo que uma via será arquivada pelo pesquisador responsável, e a outra será fornecida a você.

Página 1 de 2

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa o (a) Sr. (a) poderá contatar a pesquisadora Bruna de Andrade Martins, pelo email: brunaandrademartins@yahoo.com.br. Em caso de problema com a pesquisa ou denúncia poderá contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Espírito Santo, localizada na: Avenida Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, Vitória-ES, CEP: 29.075-910, Universidade Federal do Espírito Santo- Campus Goiabeiras, através do e-mail cep.goiabeiras@gmail.com ou do telefone (27) 3145-9820.

Declaro que fui verbalmente informado (a) e esclarecido (a) sobre o presente documento, entendendo todos os termos acima expostos e, que voluntariamente aceito participar deste estudo. Estou ciente de que a entrevista será gravada e que estes dados serão utilizados na pesquisa. Também declaro ter recebido uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, de igual teor, assinada por mim e pela pesquisadora principal, rubricada em todas as páginas.

Local: _____/ES, ____/____/_____.

Participante da pesquisa

Na qualidade de pesquisadora responsável pela pesquisa “O financiamento da Política Estadual de Assistência Social no Espírito Santo (2004-2015)”, eu, Bruna de Andrade Martins, declaro ter cumprido as exigências do item IV.3 da Resolução CNS 466/12, a qual estabelece diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Pesquisadora

APÊNDICE IV

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ROTEIRO DE ENTREVISTA: SERVIDORES DA SETADES

Pesquisa: *O financiamento da Política Estadual de Assistência Social no Espírito Santo (2004-2015)*

Pesquisadora: *Bruna de Andrade Martins*

Orientadora: *Profa. Dra. Jeane Andreia Ferraz Silva*

BLOCO I – HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO ESTADUAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1. Quais as mudanças na lógica de financiamento da Assistência Social na SETADES antes e depois da LOAS?

1.2. Como você avalia a lógica atual do financiamento da Assistência Social pelo governo estadual?

1.3. Em que sentido esta lógica ampliou ou restringiu as atribuições da SETADES na Política de Assistência Social?

1.4. Na sua opinião, nos últimos 11 anos (2004-2015) quais áreas, projetos ou ações tem sido prioritárias para o gasto público pelo Governo do Estado do Espírito Santo?

1.5. Frente a realidade social, econômica, política e cultural do Espírito Santo, quais deveriam ser os projetos ou ações prioritários para intervenção da gestão estadual da Assistência Social?

BLOCO II – RELAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO, PLANEJAMENTO E FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

2.1. Você poderia destacar as principais atribuições da gestão estadual da Assistência Social?

2.2. Existe um Plano de Assistência Social? Qual a relação entre o Plano de Assistência Social e a Lei Estadual do SUAS?

2.3. Como são definidos os programas e ações onde serão gastos os recursos estaduais da Assistência Social?

2.4. Na sua opinião, a gestão estadual da Assistência Social tem autonomia no estabelecimento de suas prioridades de ação e gasto? Justifique sua resposta.

2.5. Na sua opinião, nos últimos 11 anos (2004-2015) a Gestão Estadual de Assistência Social direcionou seus recursos para qual (s) área (s)?

2.6. Você concorda com o foco que foi dado a esta (s) área (s)?

- a) Se sim, porque?
- b) Se não, porque?

2.7. Atualmente, em qual (is) área (s) se concentram os gastos da Política Estadual de Assistência Social?

2.8. Você concorda com a atual concentração dos recursos nesta (s) área (s)?

- a) Se sim, porque?
- b) Se não, porque?

2.9. Na sua opinião, a atual lógica de financiamento do SUAS trouxe facilitadores e/ou dificultadores para a gestão financeira da Assistência Social?

- a) Se facilitadores, qual (is)?
- b) Se dificultadores, qual (is)?

2.10. Em relação ao ciclo orçamentário do Espírito Santo:

- a) O que você sabe sobre os instrumentos de planejamento orçamentário, a saber: PPA, LOA e LDO?
- b) No exercício de suas atribuições neste órgão, com que frequência você acessa esses instrumentos?
- c) Considera esses instrumentos relevantes para a gestão financeira da Assistência Social? Justifique sua resposta.

2.11. Como é realizado o monitoramento dos gastos do recurso estadual da Assistência Social? Quais as principais dificuldades neste processo?

2.12. Como é realizada a prestação de contas do recurso estadual da Assistência Social? Quais as principais dificuldades neste processo?

2.13. Onde estão alocados os recursos da Função Assistência Social (F08)?

APÊNDICE V

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ROTEIRO DE ENTREVISTA: INTEGRANTES DO CEAS

Pesquisa: *O financiamento da Política Estadual de Assistência Social no Espírito Santo (2004-2015)*

Pesquisadora: *Bruna de Andrade Martins*

Orientadora: *Profa. Dra. Jeane Andreia Ferraz Silva*

BLOCO ÚNICO – CONTROLE DEMOCRÁTICO DO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

3.1. Na sua opinião, a população participa o processo de formulação e controle do PPA, da LDO e da LOA no Espírito Santo?

- a) Se sim, como ocorre essa participação?
- b) Se não, porque esta participação não ocorre?

3.2. Os trabalhadores e usuários do SUAS participam do planejamento, controle e avaliação do uso dos recursos estaduais da Assistência Social?

- a) Se sim, como ocorre essa participação?
- b) Se não, porque esta participação não ocorre?

3.3. Há relação entre as Conferências Estaduais e o processo de análise e aprovação dos gastos do SUAS?

- a) Se sim, como ocorre essa relação?
- b) Se não, porque não ocorre esta relação?

3.4. Como os gastos do SUAS comparecem na pauta das plenárias do CEAS?

3.5. Quais estratégias e mecanismos a gestão estadual utiliza para publicizar o orçamento da Assistência Social?

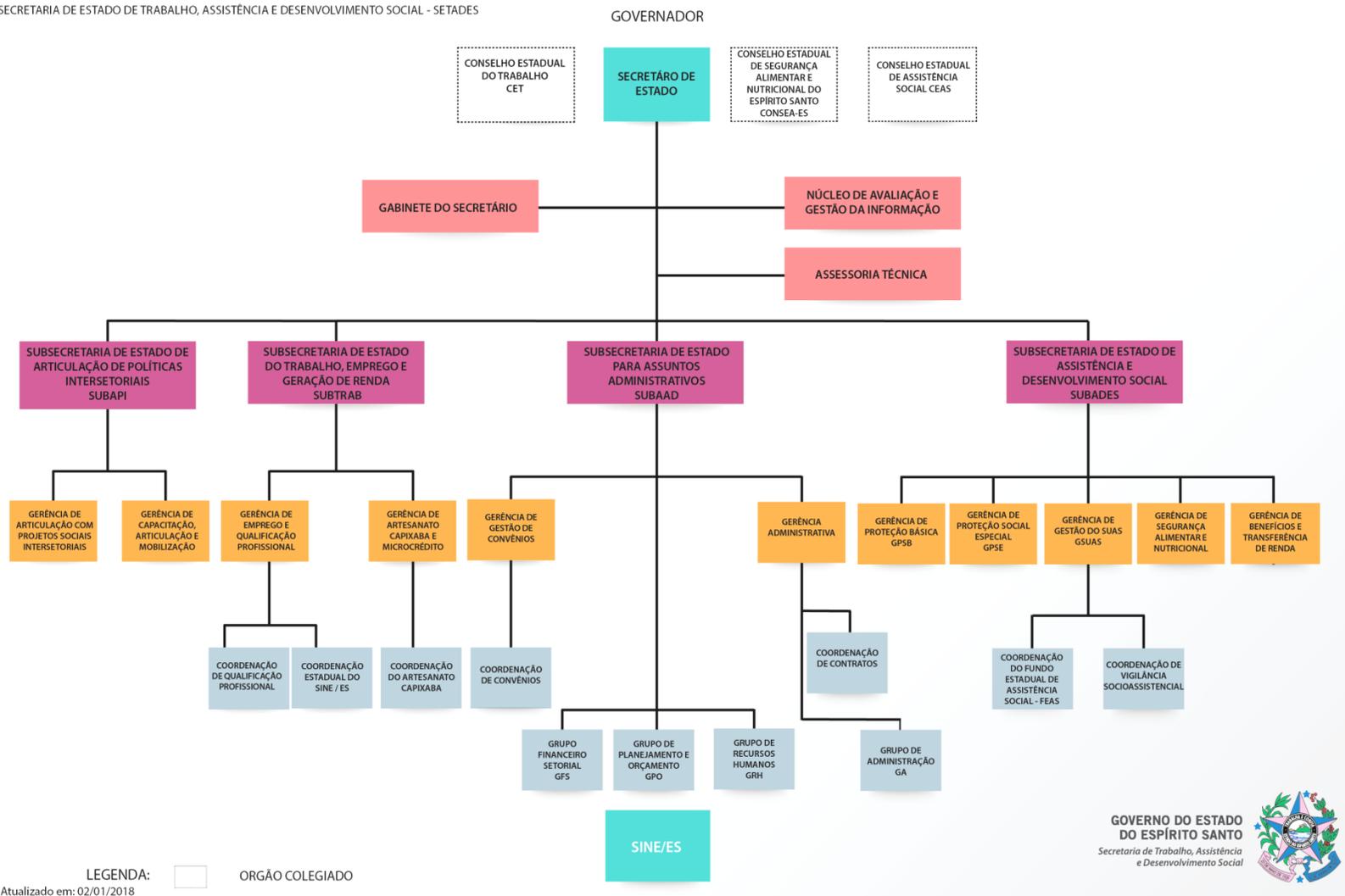
3.6. São realizadas prestações de contas da execução financeira e orçamentária dos recursos da Assistência Social no Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS?

- a) Se sim, qual a periodicidade?
- b) Se não, por que?

3.7. Na sua opinião, quais as principais dificuldades para efetivar o acompanhamento, avaliação e fiscalização do orçamento da Política Estadual de Assistência Social?

ANEXO I

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO, ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SETADES



LEGENDA: ORGÃO COLEGIADO
 Atualizado em: 02/01/2018

