



**FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
avanços e perspectivas**

**FINANCING OF SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL:
advances and perspectives**

**Andreia Andrade dos Santos
Universidade Federal da Bahia (UFBA)**

**Luana Passos de Souza
Universidade Federal Fluminense**

**Alan Scarpari Pereira
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

RESUMO

Desde 2000, o direcionamento do orçamento público para a Assistência Social vem sofrendo transformações, assim como a forma de mensurar este indicador. Apesar dos avanços já registrados, a composição do financiamento público ainda apresenta limitações. Esse artigo tem o objetivo de apresentar brevemente a evolução do gasto público com Assistência Social, abarcando os anos de 2000 a 2016 e as perspectivas para os próximos anos. Houve mudanças no financiamento, com base nas orientações da PNAS, assim como transformações nas diretrizes das NOBs/SUAS para o financiamento e evolução do gasto público com a política de assistência social. Além disso, houve um esforço em consolidar a assistência social enquanto política pública, o que pode ser verificado no adensamento da institucionalidade, na maior abrangência territorial e populacional, e na ampliação do escopo protetivo da política. As perspectivas, porém, são incertas em relação aos rumos que a partir de então marcarão a área assistencial.

Palavras-chave: financiamento; assistência; gasto federal.

ABSTRACT

Since 2000, the targeting of the public budget for Social Assistance has undergone transformations, as well as the way to measure this indicator. Despite the progress already registered, the composition of public financing still has limitations. This article intends to present briefly the evolution of public expenditure on Social Assistance, covering the years 2000 to 2016 and the perspectives for the coming years. There have been changes in financing, based on PNAS guidelines, as well as changes in the guidelines of NOBs / SUAS for the financing and evolution of public spending with social assistance policy. In addition, there was an effort to consolidate social assistance as a public policy, which can be verified in the broader institutionalist, in the greater territorial and population coverage, and the expansion of the policy's protective scope. The perspectives, however, are uncertain regarding the directions that will mark the care area.

Key-words: financing; assistance; federal spending.



1 INTRODUÇÃO

O estabelecimento na Constituição de 1988 da assistência social como componente da Seguridade Social demandou um redesenho das ações, dos conjuntos de aportes financeiros e da própria concepção, de caridade e benemerência, que de longa data orientou a atuação na área. A Carta Magna de 1988 delineou um novo paradigma para a assistência social, transitando a área para o campo do direito e como componente de um sistema de proteção que se propõe a ser universal no acesso e de primazia estatal.

O novo paradigma da assistência social foi consolidado por normatizações, tendo como principais referências: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Norma Operacional Básica (NOB) que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e a Lei do SUAS que acolheu o SUAS na LOAS. A trajetória seguida levou ao adensamento da institucionalidade, em um notório esforço governamental de consolidar uma política nacional.

Em conformidade com a instituição da assistência social como uma política pública um novo padrão de financiamento foi instituído, possibilitando a construção e efetivação de um sistema integrado, participativo e territorializado, de modo diametralmente oposto às ações segmentadas e fragmentadas que tradicionalmente eram operadas no âmbito da assistência social.

Após longo percurso com diminuto compromisso estatal no financiamento da área, hoje as três instâncias governamentais se comprometem a aportar recursos e prover uma oferta socioprotetiva em todo o território nacional. Com orientação de promoção de programas, projetos e serviços de modo continuado, e em conformidade com as diversidades regionais, o financiamento passou a ser operado por pisos de proteção social rompendo a lógica *per capita* que outrora imperava. Pouco a pouco normatizações deram a tônica desse novo padrão de financiamento, com destaque para as orientações da PNAS e das NOB/SUAS 2005 e 2012.

O objetivo deste artigo é traçar um panorama do financiamento da política de assistência social, apontando evolução e perspectivas para a área. Para tanto, será feita

uma análise quantitativa, na qual serão analisados os dados sobre o financiamento público entre 2000 e 2016, via gráficos que demonstrem o comportamento dos gastos federais.

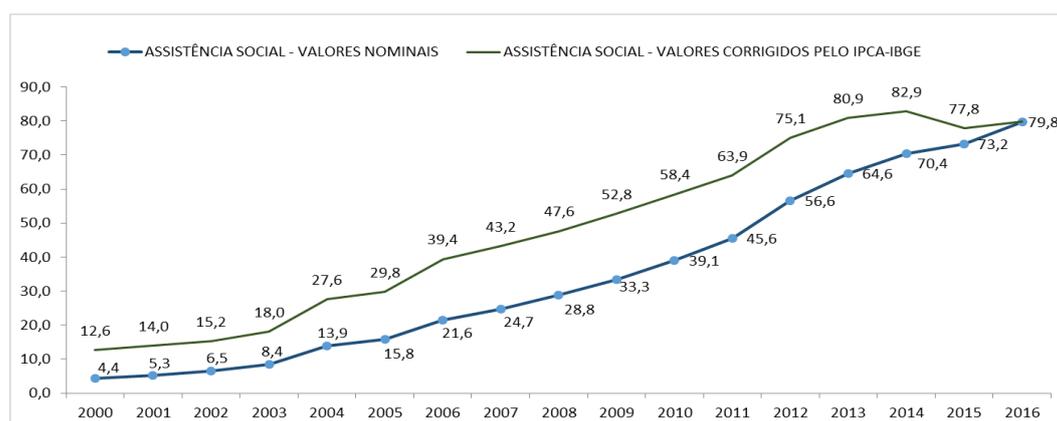
O artigo está dividido em duas seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção é exposta a evolução recente do gasto público com a política de assistência social. E na segunda seção são discutidas perspectivas para o financiamento da área.

2 GASTO PÚBLICO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um olhar sobre a última década

Em que pesa a dificuldade de empreender análise orçamentária, que é complexo por causa das divergências quanto a composição do gasto público e ao seu próprio significado econômico, esse artigo analisa a despesa federal na assistência social, buscando-se compreender a magnitude e a composição do gasto nessa área¹.

Em linhas gerais, houve um aumento do gasto social entre 2000 e 2016², que refletiu em melhoria em alguns indicadores, tais como pobreza e desigualdade de renda do trabalho. Houve um aumento de mais de 65 bilhões de reais no direcionamento orçamentário da União para a Assistência Social, em valores reais, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1- Evolução da execução orçamentária da União na assistência social (Função 08), 2000 - 2016 (em bilhões de reais)



Fonte: SIAFI
Elaboração Própria

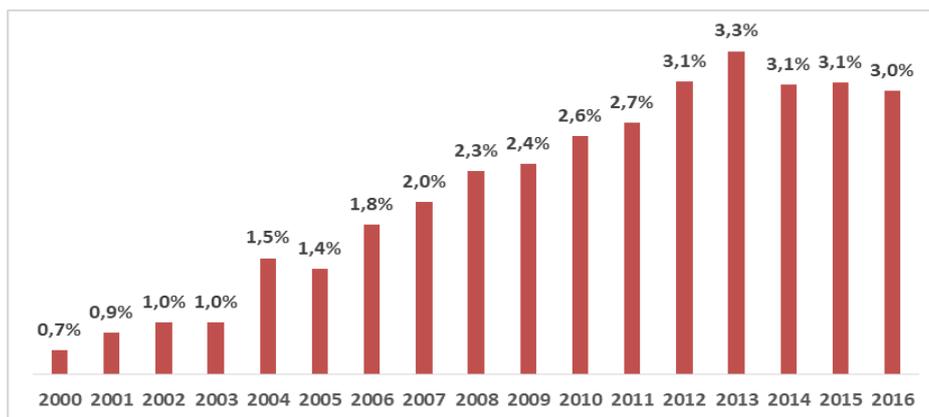
¹ A ausência de informações publicizadas, de modo sistemático, sobre os aportes orçamentários dos governos estaduais e municipais na área da assistência impossibilita traçar um panorama completo.

² Para maiores informações acessar:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>.

Quanto a representação da Assistência Social em relação ao Orçamento da União houve, de modo geral, um aumento no período em análise, chegando o gasto com Assistência Social a alcançar 3,3% do orçamento da União em 2013, conforme Gráfico 2. Nota-se que houve uma ampliação do direcionamento dos recursos da União à assistência social de forma relacionada em especial a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que começou a ser construído a partir de 2005.

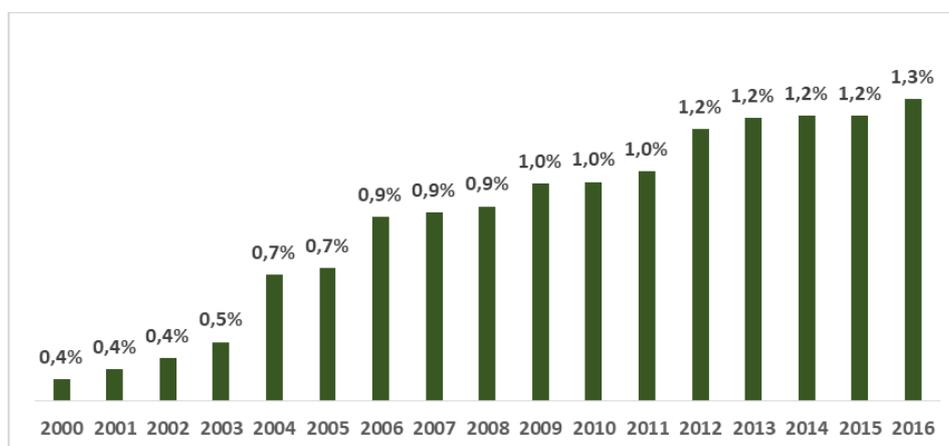
Gráfico 2- Representação da função assistência social em relação ao orçamento da União (em %)



Fonte: SIAFI
Elaboração Própria

Quanto a representação do gasto com Assistência Social em relação ao PIB do Brasil, nota-se um crescimento ou manutenção da parcela durante os anos em análise. Destacam-se os anos entre 2003 e 2004, e entre 2005 e 2006 (governo Lula), podendo ter direta ligação com a criação e expansão de programas como o Fome Zero e Luz para Todos, e de 2011 para 2012, no governo Dilma, que criou o Plano Brasil sem Miséria.

Gráfico 3- Representação da assistência social em relação ao PIB (em %)



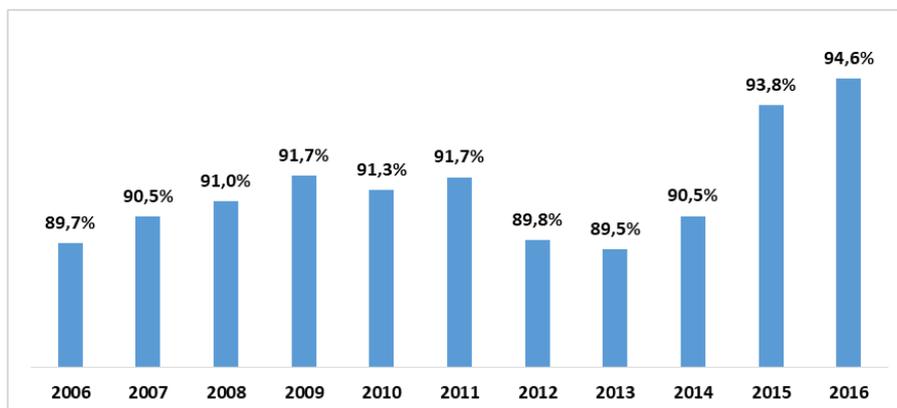
Fonte: SIAFI
Elaboração Própria

Dentro da área da assistência social uma ação que tem destaque é a transferência direta de renda³. A transferência de renda realizada no período em análise oscilou um pouco entre 89 e 91% do orçamento total da área assistencial, tendo um aumento mais considerável em 2015 e 2016. Nota-se que a parcela se manteve alta em todo o período analisado. A maior parte dos aportes orçamentários do governo na área da assistência social são em transferência de renda, em especial por causa do BPC, que é um benefício no valor de um salário mínimo.

Quanto à evolução da parcela do orçamento da união direcionada à Transferência de Renda, nota-se um aumento significativo a partir de 2006, havendo destaque para o ano de 2013, em que a porcentagem quase dobrou em relação ao ano inicial em análise.

Quanto à parcela do orçamento público direcionada à transferência de renda, destaca-se o Programa Bolsa Família, que visa a transferência de renda com perspectiva focalizadora nas famílias pobres brasileiras. Foi instituído, em forma de lei, em 2004 e foi resultado da junção de diferentes programas. Em relação à parcela direcionada ao PBF dentro da Assistência Social, nota-se que houve uma oscilação entre 35 e 38%, ou seja, uma parcela expressiva do orçamento da área foi destinada ao Bolsa Família no período.

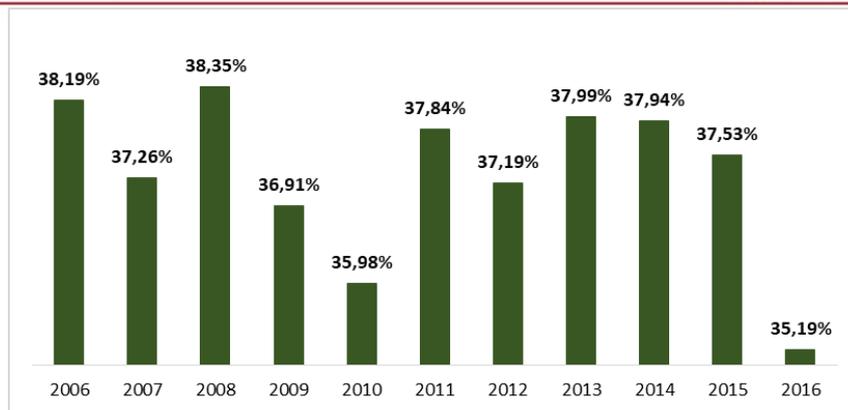
Gráfico 5- Representação da transferência de renda sobre assistência social (em %)



Fonte: SIAFI
Elaboração Própria

Gráfico 6- Representação do PBF sobre assistência social

³ Como transferência de renda é considerado os gastos com pagamento de benefícios socioassistenciais.

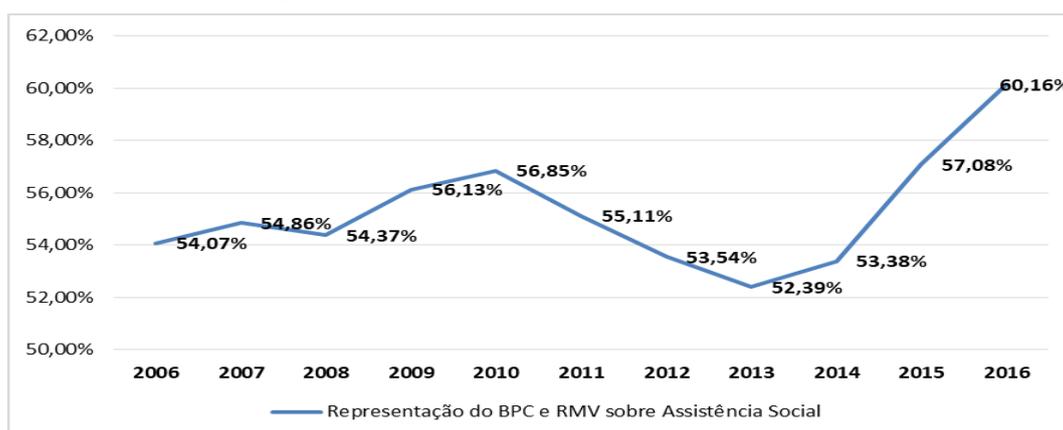


Fonte: SIAFI
Elaboração Própria

Além do PBF se destaca como componente da transferência direta de renda o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é uma transferência mensal no valor de um salário mínimo para uma pessoa portadora de deficiência ou idosa que apresente renda familiar *per capita* menor que 25% do salário mínimo, e, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que é a transferência de um salário mínimo ao mês a idosos necessitados ou inválidos que tenha contribuído na previdência por ao menos 12 meses.

Quanto à representatividade do BPC e RMV em relação à Assistência Social, houve um crescimento, no geral, da parcela entre 2006 e 2016, havendo uma queda a partir de 2010, voltando a crescer a partir de 2013, alcançando um patamar significativo em 2016 (60,16%).

Gráfico 7- Representação do BPC e RMV sobre assistência social (em %)



Fonte: SIAFI
Elaboração Própria

Considerando todos os dados apresentados nesta seção, pode ser notado que houve um aumento considerável da importância dada pela União à Assistência Social no período em análise, 2000 a 2016. É importante destacar, porém, que as conclusões da análise não



abrangem todas as informações sobre o orçamento público em assistência social⁴. Houve mudanças normativas em relação ao compromisso do gasto em assistência social entre os entes federados que podem ter ocasionado variações mais específicas no aporte orçamentário. Diante disso, é premente investigações futuras que centrem sua análise no empenho de cofinanciamento dos municípios e estados, de modo a traçar um panorama mais amplo do financiamento assistencial.

Por fim, cabe sublinhar que houve avanços na importância dada à Assistência Social no Brasil, porém nota-se que as perspectivas são incertas quanto à manutenção deste quadro, tema em relevo na próxima seção.

3 PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA

Nos últimos anos houve um notório esforço de consolidar a assistência social enquanto política pública. O caminho trilhado conduziu ao adensamento da institucionalidade, a maior abrangência territorial e populacional, e a ampliação do escopo protetivo da política. Todavia, o cenário atual, de crise econômica conjugada à crise política, desponta incertezas em relação aos rumos que a partir de então marcarão a área assistencial.

Cabe comentar, brevemente, dois elementos que suscitam preocupações e que auxiliam na discussão sobre o futuro da política de assistência social. Com teor mais micro, o primeiro elemento refere-se a uma provável guinada na concepção de assistência social. O segundo, de amplitude macro, concerne ao Novo Regime Fiscal.

A área assistencial, de longa data, foi marcada por práticas vinculadas a caridade e benemerência. Cotidianamente, as ações assistenciais eram desempenhadas de acordo com princípios religiosos da tradição cristã, com foco em um atendimento emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Com a Constituição de 1988, se delineia uma nova concepção para assistência social, que passa a ser tida como direito de cidadania. Embora a Carta Magna preveja a assistência como direito, o cumprimento desse compromisso do Estado se deu muito

⁴ Dadas as dificuldade de obtenção de informações sistematizadas sobre os aportes municipais e estaduais na área foram utilizados apenas as informações do gasto federal.



paulatinamente até os anos 2000, e de modo mais acelerado a partir de 2004, com a promulgação da PNAS, e posteriormente a NOB que regulamentou o SUAS.

Desde 2004, foi-se consolidando, de modo institucional, a concepção de assistência social como direito. Nesse caminho, houve mudanças tanto no trato ao público atendido dado a concepção de cidadania operante, como na construção da política que passou a ser realizada de modo democrático nas instâncias deliberativas, CIT e CNAS. Todavia, a mudança de presidente, em 2016, com o afastamento da presidente Dilma Rousseff no processo de *impeachment*, deu uma nova tônica para área assistencial.

A primeira ação de destaque na área realizada pelo presidente Temer foi a criação do Programa Criança Feliz. A forma como foi lançado e concebido esse programa permite aventar um novo tom para assistência em dois aspectos: i) na concepção de assistência que pareceria orientar o programa; e ii) no processo institucional de elaboração do mesmo.

Em relação ao primeiro aspecto, ganhou projeção nacional os questionamentos em relação ao retorno do Primeiro Damismo no Brasil, dado que a atual Primeira Dama-Marcela Temer não apenas lançou o programa com um discurso conservador em relação ao papel da mulher e a concepção de assistência social, como foi a embaixatriz do programa. A imagem de Marcela Temer, meiga, recatada e do lar, que de modo voluntário trabalharia em prol do programa Criança Feliz, remonta, dada a semelhança de concepção, ao comando da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) pela então Primeira Dama Darcy Vargas.

Em relação ao segundo aspecto, chama atenção a forma que foi gestado o Criança Feliz. Nos últimos anos, as ações na área da assistência têm sido debatidas e construídas nas instâncias de deliberação da política, CIT e CNAS, que contam com a participação do governo e da sociedade civil. São nesses espaços democráticos que vem se concretizando a promoção do direito à assistência social. Todavia, além da polêmica que cerca o Criança Feliz dada a menção ao Primeiro Damismo, o programa também desrespeitou o caminho que até então tem sido seguido para a construção de ações na área assistencial. O Criança Feliz foi lançado sem uma prévia discussão na CIT e no CNAS, muito menos a deliberação por essas instâncias desse programa que aparentava ser o carro chefe do governo Temer na área. Posteriormente a criação de fato do programa é que ele se tornou foco das discussões na CIT e CNAS, sendo “aceito” no SUAS após muita resistência.



Os dois fatos levantados permitem suspeitar de uma nova orientação para área assistencial no governo Temer e, ao que parece, com uma concepção oposta à trajetória que estava sendo seguida até então. Se, como sinalizado, de fato for enfraquecida a concepção da assistência enquanto direito a favor da ideia de caridade, é provável que se mitiguem os esforços galgados na construção do SUAS. Portanto, por esse ângulo as perspectivas são de mitigação ou reversão do crescimento dos aportes orçamentários para manutenção, construção e ampliação da rede socioprotetiva.

O elemento de teor macro que suscita preocupação é a instituição do Novo Regime Fiscal (NRF). Aprovado em 26 de outubro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, na Câmara dos Deputados, renomeada no Senado Federal como PEC 55, institui o Novo Regime Fiscal no Brasil para os próximos vinte anos, com possibilidade de revisão apenas no décimo ano.

A proposição do NRF é que a despesa primária da União seja limitada ao gasto realizado no ano de 2016, sendo este apenas corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2036.

Autores críticos ao NRF, Azevedo (2016), Amaral (2016), Rossi e Dweck (2016), Vieira e Benevides (2016), Paiva et al (2016), apontam que esse regime é uma dura proposta de austeridade fiscal, com potenciais diminutos de promover crescimento econômico, e com efeitos de mitigação dos gastos na área social.

Amaral (2016) e Azevedo (2016) chamam atenção para o fato de que o NRF estabelece um patamar limítrofe de gastos que não considera a dívida pública, ficando assim financistas protegidos do “congelamento” orçamentário. Para Rossi e Dweck (2016), a reforma fiscal aparenta ser muito mais um projeto de redução do tamanho do Estado, do que um plano de estabilização de longo prazo.

Defensores como Almeida (2016), porém, negam que o NRF irá promover o congelamento das despesas primárias por 20 anos. Para o autor, a proposta é que ao longo dos próximos dez anos a despesa primária do governo central tenha crescimento próximo de “zero”, o que representa um ajuste fiscal gradual. Mendes (2016) aponta que o NRF atacará a causa fundamental do problema fiscal- o crescimento acelerado do gasto-, o que permitirá acomodação do desajuste que a economia enfrenta. Para o autor, a população de baixa renda será a beneficiária do ajuste fiscal, uma vez que são estes os maiores prejudicados com o baixo desempenho da economia e não são hoje os ganhadores do gasto público. Camargo e Gamerman (2016) consideram que o teto para as despesas primárias é a legislação mais importante, em termos econômicos, desde o Plano Real.



Para os autores, o NRF não congela o gasto social, apenas estabelece que o aumento em uma área deva ser compensando pela redução em outra, ou seja, os parlamentares terão que definir prioridades na alocação do orçamento.

Aparentemente, críticos e apoiadores do NRF apresentam preocupações e anseios distintos. O primeiro grupo centra sua atenção na questão dos impactos sociais que o regime poderá ocasionar; já para o segundo grupo, é a necessidade de ajuste fiscal que se encontra em relevo.

Não se quer aqui discordar da necessidade de melhorar as contas públicas e promover crescimento da economia, todavia, o caminho seguido não parece atender a essa demanda, podendo até mesmo apresentar efeitos reversos. O futuro, provavelmente, confirmará os receios que cerceiam o NRF.

Enquanto isso cabe sinalizar as perdas potenciais na área da assistência social dado o NRF. Os dados de Paiva et al (2016) revelam uma distância, com comportamento crescente, entre o gasto projetado para o Cenário Base, que reflete o gasto com a política de assistência nos moldes atuais, e o gasto projetado considerando o Cenário NRF. A perda de financiamento da assistência, em 10 anos, seria de R\$ 199 bilhões, e, em 20 anos, totalizaria R\$ 868 bilhões.

Em que pese o NRF não estabelecer como deve ser acomodado o teto dos gastos primários, as estimativas de Paiva et al (2016) já revelam que se a escolha for de cada Ministério ter suas despesas corrigidas pelo IPCA conforme os gastos do ano de 2016, o não crescimento real dos gastos assistenciais inviabilizará a manutenção da oferta socioprotetiva de hoje. Cabe sublinhar que a perspectiva de desfinanciamento da área ocorrerá em um cenário que a demanda assistencial deve se acentuar tanto devido aos efeitos deletérios da crise econômica, como do contexto de envelhecimento populacional.

Por fim, cabe ponderar que mais de uma década de SUAS e de Bolsa Família, certamente, ascenderam o patamar de proteção social brasileira. Todavia, os avanços recentes foram insuficientes para afiançar um padrão elevado de bem-estar e segurança à população mais vulnerável.

As perspectivas para a política de assistência, e para as políticas sociais de modo geral, são pouco animadoras, dado que com o NRF há um risco premente de estagnação, ou até mesmo de descontinuidade e retrocesso na oferta socioassistencial. O projeto da lei orçamentária de 2018, enviado ao Congresso Nacional, já revela uma perda de R\$ 1,5 bilhão de reais para área da assistência social. Como será acomodado esse corte é, no momento, indagação latente.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período recente, a política de assistência vem passando por um notório processo de construção e aprimoramento, em sintonia com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Após uma longa trajetória de diminuta atuação pública, a área tem sido alvo de diversas iniciativas que têm proporcionado a travessia da assistência do campo da caridade e benemerência para o do direito que deve ser garantido pelo Estado.

O avanço da primazia estatal demandava um padrão de financiamento distinto da lógica *per capita*, em conformidade com a série histórica de repasses nos valores dos convênios firmados pela LBA, que disciplinou as ações assistenciais até a construção do SUAS. A partir das diretrizes da PNAS, o financiamento passa a ocorrer tendo como o foco o serviço a ser estruturado no território nacional, quebrando com a lógica genérica que orientava uma provisão pontual e sem a devida proteção estatal às famílias vulnerabilizadas.

Em conformidade com um sistema descentralizado, participativo e territorializado, como é o SUAS, o financiamento passou a ser operado na forma de pisos de proteção afiançadores de uma oferta socioassistencial continuada. O novo padrão de financiamento concede relevo à responsabilidade compartilhada entre os entes federados, instituindo o cofinanciamento das ações assistenciais.

Notadamente, avanços foram galgados na estruturação do financiamento da assistência social. Hoje há um amplo leque de normativas que, em termos práticos, materializam o amadurecimento do financiamento da política de assistência social desde a sua consagração, em 1988, enquanto política pública, e o estabelecimento de um sistema único operando em todo território nacional.

O avanço dos aportes orçamentários foi se impondo em sintonia com a promoção do direito à assistência social, sendo que, entre 2000 e 2016, presenciou-se um aumento real de R\$ 67,2 bilhões na função 8 do orçamento federal. E como proporção do PIB o aumento, entre 2000 e 2016, do orçamento assistencial foi da ordem de 0,9 pontos percentuais.

Muitos desafios, todavia, ainda comparecem na consolidação do SUAS. Em que pese à capilaridade galgada pela política assistencial no período recente, ainda parecem persistir problemas de qualidade e estruturação da rede de atenção socioassistencial que



comprometem a efetividade da oferta socioprotetiva. Embora, entre 2000 e 2016, tenha havido um crescimento real de 2,3 pontos percentuais do orçamento federal para a Assistência Social, a proporção do gasto federal na estruturação da rede e oferta de serviços ainda é incipiente frente aos dispêndios com transferência de renda que ocuparam, em toda série, quase 90% dos gastos assistenciais.

É importante salientar que a expressividade dos avanços em termos de garantia de renda à população pauperizada tiveram papel proeminente no enfrentamento da pobreza e promoção da cidadania inclusiva, o que faz do direcionamento dos recursos assistenciais uma escolha acertada. Daqui em diante aportes adicionais deveriam ser direcionados a área de modo a possibilitar a efetivação do SUAS.

Porém, o cenário prospectivo não é nada favorável dadas as sinalizações do governo atual de enfraquecimento da área enquanto política pública e a imposição de um Novo Regime Fiscal que comprimirá todos os gastos sociais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. (2016), “Esclarecimentos sobre a PEC 241”. **Valor econômico** de 14 de outubro de 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. (2016), PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAAE** - v. 32, n. 3, pp. 653 - 673 set./dez.

AZEVEDO, Mario Luis Neves. (2016), “O Novo Regime Fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comportamento do PNE 2014-2024”. **Tópicos Educacionais**, Recife, v.22, n.1, jan/jun., pp. 236-259.

BRASIL. (2004), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**.

_____. (2005), **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 130.

CAMARGO, José Marcio; GAMERMAN, André (2016). “**Mitos e verdades sobre a PEC 241**”. O Globo, 19 de outubro de 2016.

MENDES, Marcos. (2016), “O teto de gastos e a proteção aos pobres”. **Folha de São Paulo**, 25 de setembro de 2016.

II Simposio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



PAIVA; Andrea Barreto; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana (2016). “**O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil**”. Brasília: *Ipea* (Nota Técnica Ipea nº 27).

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. (2016),”Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação”. *Cad. Saúde Pública*. vol. 32, n.12, pp. 1-5.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Puci Sá. (2016), “**Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**”. Brasília: *Ipea*, (Nota Técnica Ipea nº 28).