

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

TATIANA AMÉLIA VALENTE MALEWSCHIK

**OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO SUAS: UM
ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS DO PARANÁ**

MATINHOS

2023

TATIANA AMÉLIA VALENTE MALEWSCHIK

OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO SUAS: UM
ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de Pós-Graduação em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar, Setor de Serviço Social da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Questão Social.

Orientadora: Prof. Dra. Giselle Ávila Leal de Meirelles.

MATINHOS

2023

TERMO DE APROVAÇÃO

TATIANA AMÉLIA VALENTE MALEWSCHIK

OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO SUAS: UM ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de Pós-Graduação em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar, Setor de Serviço Social da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Questão Social.

Profa. Dra. Giselle Avilla Leal de Meirelles

Orientadora – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral.

Profa. Dra. Silvana Maria Escorsim

Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral.

Profa. Dra. Ane Bárbara Voidelo

Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral.

Matinhos, 07 de dezembro de 2023.

Dedico este trabalho aos Trabalhadores do SUAS de todo o Brasil, que trabalham e lutam cotidianamente para avanço da Política de Assistência Social pelo objetivo da redução das desigualdades, inclusão social e garantia de direitos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores do Curso de Especialização em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar, que se dedicaram em apresentar aos alunos novas e possíveis formas de educação e de avanço da consciência crítica. Cada um deles foi marcante nesta trajetória.

Agradeço às muitas mulheres fantásticas que passaram em minha vida e me fizeram acreditar em mim e fazem parte da minha trajetória pessoal e acadêmica, das quais carrego ensinamentos e lembrança, Maria Tarcisa Bega, Cristina Galerani, Cecília Heleno, Liliane Botasso e muitas outras que passaram, por vezes rapidamente, ou por algum tempo, ou permanecem me apoiando. Agradeço às minhas colegas de curso e parceiras dessa vivência, companheiras de trocas, discussões críticas, apoios e risadas: Rebekka Rinklin e Cristiane Zimmermam.

Por fim, em especial, como uma dessas mulheres incríveis que fortalecem as demais, agradeço a minha orientadora deste trabalho, Giselle Meirelles que além de realizar maravilhosamente seu trabalho de propagar conhecimento, sempre foi muito gentil e incentivadora.

Obrigada.

A essência dos direitos humanos é o direito a ter direitos.
(Hannah Arendt)

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 95/2016, estabeleceu o Novo Regime Fiscal, afetando as políticas sociais. Ela foi considerada pelos movimentos sociais como um ataque às políticas sociais, pois limitou os recursos de investimentos federais para as políticas públicas por 20 anos, ficando conhecida como "emenda constitucional da morte". Para o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, as consequências foram ainda mais severas, pois o SUAS não possui investimento obrigatório previsto em lei, que garantam sua continuidade. A EC resultou no dismantelamento de várias ações planejadas no plano decenal, entre elas, cortes em equipes, programas e ações; além disso abriu possibilidades para o retorno de ações assistencialistas e filantrópicas para uma política pública já consolidada. Este trabalho analisa os impactos da EC nº 95/2016 no SUAS em três municípios do Paraná, buscando compreender como ela afetou o atendimento e a garantia de direitos sociais nestes municípios, sob o ponto de vista de grandes áreas do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Política de Educação Permanente do SUAS e Controle Social.

Palavras-chave: 1 Emenda Constitucional nº95/2016; 2 Política Pública; 3 Questão Social; 4 Financiamento Público.

ABSTRACT

Constitutional Amendment N° 95/2016 established the New Fiscal Regime, affecting social policies. It was considered by social movements as an attack on social policies, as it limited federal investment resources for public policies for 20 years, becoming known as the "constitutional amendment of death". For the Unified Social Assistance System - SUAS, the consequences were even more severe, as SUAS does not have mandatory investment provided for by law, which guarantees its continuity. The EC resulted in the dismantling of several actions planned in the ten-year plan, including cuts in teams, programs and actions; also, it opened up possibilities for the return of welfare and philanthropic actions. This work analyzes the impacts of EC n° 95/2016 on SUAS in three municipalities in Paraná, seeking to understand how it affected the service and guarantee of social rights in these municipalities, from the point of view of large areas of SUAS: Social Assistance Surveillance, Politics of SUAS Permanent Education and Social Control.

Keywords: 1 Constitutional Amendment N° 95/2016; 2 Public Policy; 3 Social Issues; 4 Public Financing.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORÇAMENTO LOA PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL – R\$ EM BILHÕES	29
FIGURA 2 - DÉFICIT PROGRESSIVO DE RECURSOS FEDERAIS PARA O SUAS	30
FIGURA 3– VERBAS DO ORÇAMENTO PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL	31
FIGURA 4– VERBAS DO ORÇAMENTO PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL	33

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – REPASSES DO GOVERNO FEDERAL PARA MANUTENÇÃO DO SUAS.	38
GRÁFICO 2 - RECURSOS ORDINÁRIOS E EXTRAORDINÁRIOS RECEBIDOS POR PIRAQUARA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.....	42
GRÁFICO 3 - RECURSOS ORDINÁRIOS RECEBIDOS POR PIRAQUARA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.....	43
GRÁFICO 4 - RECURSOS ORDINÁRIOS RECEBIDOS POR MANDIRITUBA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.....	46
GRÁFICO 5 - RECURSOS ORDINÁRIOS E EXTRAORDINÁRIOS RECEBIDOS POR MANDIRITUBA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.	46
GRÁFICO 6 - RECURSOS ORDINÁRIOS RECEBIDOS POR BOCAIÚVA DO SUL-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.....	49
GRÁFICO 7 - RECURSOS ORDINÁRIOS E EXTRAORDINÁRIOS RECEBIDOS POR BOCAIÚVA DO SUL-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.	49

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E ÍNDICE DE VULNERABILIDADE DOS MUNICÍPIOS DE BOCAIÚVA DO SUL, MANDIRITUBA E PIRAQUARA.	40
--	----

LISTA DE SIGLAS

APAE	- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CF	- Constituição Federal
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONGEMAS	- Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social
CRAS	- Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centros de Referência Especializados de Assistência Social
DPU	- Defensoria Pública da União
DPU	- Defensoria Pública da União
EC	- Emenda Constitucional
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
ID	- Índice de Desenvolvimento
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPCA	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVS	- Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	- Ministério de Desenvolvimento Social
MPE	- Ministério Público Estadual
MPU	- Ministério Público da União
MPU	- Ministério Público da União
NOB	- Norma Operacional Básica
NOB-RH	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NRF	- Novo Regime Fiscal
OSC	- Organizações da Sociedade Civil

PEC	- Projeto de Emenda Constitucional
PLOA	- Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	- Projeto de Lei Complementar
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNEP	- Política Nacional de Educação Permanente do SUAS
SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 CONTEXTO E PROBLEMÁTICA	16
1.2 HIPÓTESE	17
1.3 OBJETIVOS	17
1.3.1 Objetivo Geral	17
1.3.2 Objetivos Específicos	17
1.4 JUSTIFICATIVA	17
2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS NO BRASIL	19
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIAL DA IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	19
2.2 ELEMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	22
3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E SEUS IMPACTOS NO SUAS	27
4 ESTUDO DE CASO DA EVOLUÇÃO DO SUAS E DOS EFEITOS DA EC Nº 95/2016 EM TRÊS MUNICÍPIOS DO PARANÁ.....	34
4.1 METODOLOGIA DE PESQUISA	34
4.2 RESULTADOS DA PESQUISA.....	36
4.3 ESTUDO DE CASO: O SUAS E OS IMPACTOS DA EC Nº 95/2016 EM TRÊS MUNICÍPIOS DO PARANÁ: PIRAQUARA, MANDIRITUBA E BOCAIÚVA DO SUL.....	39
4.3.1 Análise do SUAS e os impactos da EC Nº 95/2016 no Município de Piraquara.....	40
4.3.2 Análise do SUAS e os impactos da EC Nº 95/2016 no Município de Mandirituba.....	44
4.3.3 Análise do SUAS e os impactos da EC Nº 95/2016 no Município de Bocaiúva do Sul.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS.....	54
APÊNDICE – CÓPIA DO FORMULÁRIO DE PESQUISA SEMIESTRUTURADA APLICADA AOS MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS.....	58

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMÁTICA

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu o Novo Regime Fiscal – NRF, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Ela fixou limites orçamentários individualizados para o Poder Executivo e afetou diretamente todas as políticas sociais. Especialmente o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, sofreu as consequências dos parâmetros estabelecidos por tal ato jurídico, visto que é uma política que não possui investimento mínimo obrigatório determinado por lei, a exemplo dos Sistemas de Saúde e Educação brasileiros.

A referida Emenda Constitucional foi aprovada na gestão de Michel Temer, após o golpe que impediu o mandato da presidente eleita Dilma Rousseff. O momento político instaurado pelo golpe, estabeleceu um governo voltado para os interesses do capital em detrimento das políticas sociais. A aprovação da EC nº 95/2016, como uma das primeiras ações do governo ilegítimo, foi considerada um ataque direto às políticas sociais, pois ao instituir o Novo Regime Fiscal, ela restringiu o aumento dos gastos durante 20 exercícios fiscais ficando conhecida como “EC da morte”.

No SUAS, isso significou em poucos anos, o desmantelamento de diversas ações referendadas nas conferências de assistência social e previstas no Plano Decenal, entre elas a ampliação das equipes, dos programas e das ações, além dos cortes realizados em diversos setores para suprimimento das despesas obrigatórias.

A aprovação da Emenda também abriu espaço para o retorno da lógica assistencialista e programas com característica filantrópicas e higienistas, através de financiamento não ordinário para programas ou por meio de emendas parlamentares, trazendo novamente à tona elementos do *primeiro damismo* na assistência social.

A partir deste contexto, este trabalho se propõe a analisar os impactos da EC no SUAS em três municípios do Paraná, os quais: Bocaiúva do Sul, Mandirituba e Piraquara, todos da região metropolitana de Curitiba. A partir da aplicação de [entrevistas](#) semiestruturadas, objetivou-se buscar compreender quais áreas do SUAS foram mais afetadas e como isso repercutiu na realidade do atendimento e da garantia de direitos socioassistenciais.

1.2 HIPÓTESE

Partimos da hipótese de que a EC nº 95/2016 resultou num grande impacto de desmonte e retrocesso para o Sistema Único de Assistência Social. Para efetuar a análise, realizou-se um estudo de caso nos municípios de Bocaiúva do Sul, Mandirituba e Piraquara, visando averiguar em que medida a restrição dos recursos impossibilitou o desenvolvimento das ações previstas pelo sistema e impediu de implantar novas ações.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar, comparativamente, em que medida a Emenda Constitucional nº 95/2016 impactou o desenvolvimento do SUAS em Municípios de pequeno e médio porte a partir da perda de recursos ao longo dos anos após aprovação da EC, tomando como parâmetro três eixos centrais: Vigilância Socioassistencial, Política de Educação Permanente no SUAS e Controle Social.

1.3.2 Objetivos Específicos

- 1) Interpretar a trajetória da Política Nacional de Assistência Social no Brasil.
- 2) Analisar os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 para o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social -SUAS.
- 3) Comparar a perda de recursos financeiros e os impactos da EC nº 95/2016 para o SUAS nos municípios de Piraquara, Mandirituba e Bocaiúva do Sul.

1.4 JUSTIFICATIVA

Estudar os impactos da EC nº 95/2016 no SUAS é importante para composição de um panorama da trajetória e do atual momento do Sistema Único de Assistência

Social. A política pública de assistência social é fundamental para os objetivos do ideário democrático estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que prevê a proteção social pelo Estado Brasileiro. Os efeitos do congelamento e redução de investimento público imposto pela EC nº 95/2016 refletiram diretamente no aumento das expressões da questão social brasileira.

Buscando exemplificar e compreender os impactos da EC no SUAS, realizou-se um estudo de caso em três municípios do Paraná. No intuito de, além de visualizar a variação e recursos financeiros, analisar como este impacto ocorreu na prática do trabalho. A pesquisa e a análise partiram principalmente da observação dos avanços previstos para o SUAS a partir das alterações realizadas na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, pela Lei nº 12.435/2011, que estabeleceu o aprimoramento da Política de Assistência Social através do estabelecimento da Vigilância Socioassistencial, Gestão do Trabalho e Política de Educação Permanente no SUAS.

2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS NO BRASIL

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIAL DA IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um marco na consolidação das políticas sociais no Brasil. Anteriormente à promulgação, as ações, ainda que executadas pelo governo, eram predominantemente assistencialistas e sem ordenamento característico, firmado em ações pontuais e programas pouco sustentáveis, baseados inclusive em ações voluntárias¹.

Findado o período de exceção, que instaurou a ditadura militar no Brasil durante o período de 1964 a 1982, a consolidação da democracia ocorreu através de um longo processo de resistência e lutas dos movimentos sociais pela redemocratização do país, encerrando um ciclo com a aprovação da Constituição Cidadã de 1988. Contudo, segundo Codato (2005), é importante ressaltar que a iniciativa desse processo partiu não apenas dos movimentos sociais e pressão da sociedade civil, mas foi iniciado pelos próprios militares, manifestando os interesses internos de ajustes do poder nacional.

Ainda que diante da mais avançada legislação de direitos humanos e sociais que o Brasil já vivera, as forças opostas ao avanço dos direitos sociais, baseadas no ideário neoliberal, persistiram ao tentar influenciar as políticas implementadas que buscavam garantir os direitos sociais.

A efetivação desses direitos se daria através da implantação de padrões universalistas e redistributivos², previstos na nova constituição por meio da efetivação das políticas públicas. No entanto, muitos deles não avançaram como o esperado,

¹ Como exemplo, a LBA que possuía como linha programática a ação social em diversas formas e adequava a sua linha programática aos ciclos de vida das populações mais vulneráveis. Ela estabeleceu ampla parceria com organizações não governamentais (cerca de 6.000), governos estaduais e municipais (cerca de 3.800 municípios), CNBB, APAEs, Pestalozzi, Caixa Econômica Federal e outros. Dispunha de um Programa Nacional de Voluntariado, com coordenação nos 26 Estados e no Distrito Federal, contando com aproximadamente 3.000 voluntários (MPES, 2020).

² Sobre este assunto, Marta Arretche trata que a federalização das políticas públicas gera propensão a produzir menor abrangência e cobertura dos programas sociais e tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas, além da existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório (Arretche, 2007, p.91).

tanto pelas diversas emendas constitucionais que buscavam distorcer seus princípios, quanto pela falta de políticas públicas regulamentadas para sua efetivação.

José Maurício Conti (2022), avaliou que a inclusão de emendas constitucionais na Carta Magna faz parte do cenário de disputa entre forças políticas opostas, instrumentalizando a disputa pelo poder através do dinheiro, em uma relação simbiótica e indissociável. Nesse contexto, para Behring e Boschetti (2011), a reestruturação democrática em andamento nas décadas de 1980 e 1990 permaneceu sofrendo fortes ataques pautados no Liberalismo Econômico, exigindo novas formas de atuação do Estado, não orientadas para a garantia de direitos, mas para a construção das condições necessárias à expansão do capitalismo.

A tentativa de estabelecer padrões universalistas e redistributivos de proteção social foi contestada sob pretexto da crise fiscal do Estado. Isso resultou no desmantelamento das políticas sociais, substituídas por ações pontuais e compensatórias, limitando quaisquer possibilidades preventivas e redistributivas (Behring; Boschetti, 2011, p. 126).

Dentre as ações fundamentais de universalização dos direitos estabelecidos na constituição brasileira, a primeira a ser efetivamente implementada foi o Sistema Único de Saúde público e gratuito – SUS, regulado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Em seguida, a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foi promulgada em 1993 e no ano de 1996, ocorreu a promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, que garantiu a universalização da educação e tornou obrigatório o ensino gratuito para o ensino fundamental. No entanto, é importante ressaltar que, mesmo com a implementação dessas políticas, a efetiva realização dos princípios constitucionais que norteiam a seguridade social não se concretizou já na década de 1990, não sustentando imediatamente a implementação das previsões constitucionais.

Berenice Couto (2004), considera que a assistência social sofreu uma regulação tardia, em parte pelo preconceito com a área social, mas também pela rearticulação das forças do conservadorismo que apontavam a crise fiscal como principal fator limitador da atuação do Estado, imprimindo obstáculos ao que gerasse gastos públicos, inclusive o social. Para Ana Elizabete Mota, o motivo da falta de regulação imediata, se deu devido à seguridade social ser por definição “a esfera de

disputa e negociações na ordem burguesa” (2008, p.01), colocando-se como campo de lutas, conquistas e mesmo, dos retrocessos.

As leis orgânicas de cada política pública são consideradas a base para execução das políticas sociais, regulando as garantias constitucionais. Portanto, é fundamental que os direitos estabelecidos na Constituição sejam respaldados por leis e sistemas de atendimento, a fim de garantir sua concretização e continuidade. Sem a efetiva implementação dos preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social, haveria o comprometimento da realização dos objetivos de experiências de participação democrática e de descentralização participativa.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993 pode ser considerada fruto da resistência dos movimentos de organizações sociais em conjunto com o Ministério Público (Couto, 2004). Não permitiu que as reformas de caráter neoliberal destruíssem por completo o ideário social, porém as ações efetivas de prevenção e implantação de serviços, programas e projetos só foi consolidada na década seguinte no ano de 2004, quando ocorreu a aprovação da PNAS.

A LOAS define a assistência social como uma política da seguridade social não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. Sua essência é baseada em prover os mínimos sociais por meio de ações integradas de iniciativa pública e da sociedade, com a finalidade de garantir o atendimento às necessidades básicas da população. Para Berenice Couto “em relação aos princípios e diretrizes, a lei é bastante inovadora, e enumera-os na lógica da preservação do direito social” pois desvincula a contribuição para a prestação dos serviços e da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica (2004, p.173).

Outro ponto inovador da Lei de Assistência Social foi a previsão da federalização e descentralização administrativa, que previa que a prestação de serviços fosse cada vez mais igualitária e universal (Brasil, 1993). Ainda assim, diante das tentativas de desmantelamento do ideário social, houve dificuldade de concretização de um modelo pleno e garantidor de direitos.

No que se pode considerar uma primeira fase da Assistência Social no Brasil, o sistema foi consolidado através do atendimento e regulamentação de sua organização, dos serviços e dos benefícios ofertados e da descentralização e estabelecimento de modelos e critérios de funcionamento.

A consolidação da Assistência Social como sistema único avançou e foi corroborado na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada no ano de

2003. Em seguida, foi publicada e regulada através da Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004. Em 2009 a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foi aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. "Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais" (Brasil, 2014)³.

Decorridos cerca de oito anos da implantação da Política de Assistência Social, os avanços na organização da política passaram a exigir o aprimoramento dos serviços e benefícios, através da avaliação e qualificação do SUAS. Para tanto, a Lei nº 12.435/2011 alterou a LOAS, implementando a Vigilância Socioassistencial, a Gestão do Trabalho e a Política de Educação Permanente do SUAS, além do aprofundamento do controle social.

Segundo Sandro Pereira Silva, "o processo democrático e de descentralização federativa, favoreceu a implantação das políticas públicas" (2009, p. 06), entre elas, a assistência social. Mas o processo de implantação de políticas públicas no Brasil pode ser considerado lento e progressivo, tanto pela resistência liberal à distribuição de direitos sociais, que exige o antagonismo entre as forças políticas que visam sua construção, quanto pela dificuldade de efetivação dos preceitos mesmo após seu estabelecimento, diante das questões burocráticas e territoriais do país.

2.2 ELEMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A assistência social se organiza como um instrumento de enfrentamento à questão social, ou seja, à contradição fundamental da sociedade capitalista. A questão social está fundamentada como um problema concreto a partir do processo de industrialização e de implantação do modo de produção capitalista e do surgimento do operariado e da fração industrial da burguesia. (Cerqueira Filho, 1982, p. 57).

Segundo Yamamoto, a questão social

³ Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

[...] pode ser apreendida como o 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 de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (2012, p. 27).

A assistência social objetiva, portanto, o enfrentamento à questão social. Porém no Brasil, pode-se considerar que ela se estabeleceu prioritariamente como ação compensatória às desigualdades sociais, com políticas sociais fundamentadas em modelos assistencialistas com objetivo de assistir aos mais pobres ou desamparados.

O reconhecimento da Assistência Social, a partir da CF de 1988, da LOAS e da PNAS, instituíram a assistência como direito do cidadão e dever do Estado. Porém, logo após a implementação da LOAS⁴, as ações governamentais demarcam a focalização⁵, deslocando o eixo da política de seguridade social para o campo da “gerência técnica ou da filantropia” (Couto, 2004, p. 179).

Ao longo da década de 1990, mais especificamente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) com a imposição de uma agenda neoliberal teve início uma sucessão de “reformas” orientadas para o mercado. Segundo Behring e Boschetti, existe uma incongruência entre o discurso das reformas e a política econômica. Segundo essas autoras,

[...] argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa. (2007, p. 152).

Elaine Behring (2008), analisa ainda que, o processo de reestruturação do Estado e da perda de direitos é colocado como proposta de “reforma” do Estado, mas na realidade, trata-se de uma verdadeira contrarreforma. Portanto, as reformas nada

⁴ O Governo Fernando Henrique Cardoso 1995 a 2003, administrou a implantação da LOAS (1993), sendo responsável pela construção da base de atuação do Sistema Único de Assistência Social.

⁵ Para John Rawls (1997), o conceito de focalização faz parte da concepção de justiça social e universalização dos direitos. Desta forma as liberdades formais, para se converterem em liberdades reais, requerem distribuição reparatória de oportunidades, através de políticas redistributivas compensatórias.

fizeram para melhorar as condições de vida da maior parte da população, orientadas principalmente para o capital financeiro internacional.

José Paulo Netto, analisa que a partir de 1995 vivencia-se “a diminuição dos investimentos do Estado em políticas públicas – saúde, assistência social, educação, cultura, meio ambiente, pesquisa científica, dentre outras; enquanto, a crise fiscal segue aprofundada com custos com o pagamento das altas taxas de juros da dívida externa, [...] um Estado máximo para o capital e mínimo para o social (2007, p.81).

Observa-se esse deslocamento do objetivo de superação das desigualdades no próprio texto da LOAS que mescla, entre seus objetivos expressos no art. 2º, ações assistencialistas e ações de garantia de direitos:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: [...]
 b) **o amparo** às crianças e aos adolescentes **carentes**; [...]
 e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
 III - a defesa de direitos, que visa a garantir o **pleno acesso aos direitos** no conjunto das provisões socioassistenciais. (LOAS, 1993, p. 01) *grifo nosso*.

Desta forma, a trajetória percorrida pela política de assistência social, num primeiro momento entre 1993 a 2010, se consolidou com a implantação dos serviços e benefícios para sua regulação. Segundo Denise Colin, os avanços foram relativos à expansão e regulação da oferta de serviços e benefícios e à estruturação do financiamento, com mecanismos ágeis e estáveis e critérios republicanos (p.09, 2013).

Após aquele primeiro momento de consolidação do SUAS, a partir de 2011, no que se pode considerar uma segunda fase, os desafios voltaram-se para o fortalecimento da gestão e qualificação dos serviços. Desafios estes, cujo enfrentamento pressupõe a organização e implementação efetiva da Vigilância Socioassistencial (Ibid. p.09).

A Vigilância Socioassistencial tem como dever,

...apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas: a) sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; b) sobre os padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso (BRASIL, 2013, p.09).

A Vigilância Socioassistencial foi incorporada à LOAS por meio da Lei nº 12.435/11 e ganhou centralidade no conteúdo da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS, aprovada em 2012.

A Lei nº 12.435/11 também implementou a gestão do trabalho e a Educação Permanente na assistência social. A gestão do trabalho visa, principalmente, a desprecarização dos vínculos e demais condições de trabalho no SUAS. Já a Política Nacional de Educação permanente do SUAS, visa qualificar os trabalhadores para os desafios enfrentados no atendimento e constante atualização desta política diante da questão social que apresenta novas expressões cotidianamente.

Para consolidar esse processo, em 2012 a NOB SUAS, que disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social em todo território brasileiro, foi atualizada. A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS - PNEP/SUAS, foi instalada no ano seguinte, por meio da Resolução nº 04, de 13 de março de 2013 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Os avanços demandaram ampliação das equipes gestoras e coordenadores dessas novas ações e ampla qualificação dos trabalhadores e conselheiros, que se desenvolveram a partir de ações nas três esferas federativas através de programas de capacitação. Com o objetivo de reconhecer os processos de trabalho que materializam a execução da política a partir de processos continuados de capacitação e formação, sua construção foi uma resposta à demanda que se apresentou a partir da efetivação das ações do SUAS,

O conjunto de processos, procedimentos e atividades, relacionadas ao planejamento, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do conjunto de ações finalísticas, as quais compõem a Política de Assistência Social; bem como o financiamento e a gestão sistêmica, descentralizada, participativa e compartilhada, exigem a mobilização de novos saberes e competências e uma permanente atualização - impondo ao mesmo tempo a necessidade de um trabalho combinado e qualificado e de uma grande variedade de profissionais, com diferentes graus de formação escolar, atuando nas três esferas de governo (Brasil, 2013, p. 8).

A Política Nacional de Educação Permanente apresentou resposta às demandas por qualificação nos serviços socioassistenciais, da gestão e do controle social do SUAS, principalmente no modo de se conceber e fazer a formação de pessoas "para e pelo trabalho".

Para diversos intelectuais brasileiros que acompanharam o desenvolvimento do SUAS (Lopes, 1999; Albuquerque, 2015; Silveira, 2017; Campello, 2018; Colin,

2020) e incentivaram a inclusão de ações de monitoramento, avaliação e aprimoramento do Sistema Único da Assistência Social, logo após a implantação da Vigilância Socioassistencial, da Gestão do Trabalho e da Política de Educação Permanente do SUAS, todos ainda necessitavam de esforços na implementação e na atuação conjunta, "A vigilância socioassistencial e a gestão do trabalho precisam estar muito próximas, para não perder o chão, e fazer com que de fato o nosso modo de operar seja um modo que esteja nessa direção, da defesa, da proteção, da vigilância, no sentido do planejamento e no sentido da prevenção". (Koga, 2014, p.36).

Outro setor dentro da Política de Assistência Social que foi significativamente ampliado e fortalecido foi o Controle Social, a partir da criação e difusão de novos conselhos de direitos sociais dentro da política. Entre os anos 2010 e 2016 foram consolidados os conselhos de Assistência Social e os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todas as esferas federativas, bem como a obrigatoriedade da constituição dos fundos municipais e estaduais para operacionalização dos sistemas de atendimento. Outros conselhos, como os conselhos dos direitos da pessoa com deficiência, direitos da pessoa idosa, direitos das mulheres, de igualdade racial, entre outros, também foram incentivados em todas as esferas federativas.

O amplo desenvolvimento do SUAS, que ocorreu principalmente entre os anos de 2005 a 2015 ao longo da execução do primeiro plano decenal de assistência social⁶, foi duramente restringido por força da Emenda Constitucional nº 95/2016 que estabeleceu o Novo Regime Fiscal – NRF, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. A emenda fixou limites orçamentários individualizados para o Poder Executivo, para os órgãos dos demais poderes, Ministério Público da União – MPU e Defensoria Pública da União –DPU, afetando diretamente as políticas sociais, já que restringia o aumento dos gastos com quaisquer novas despesas durante 20 exercícios fiscais, o que no SUAS significou, em poucos anos, o desmantelamento de diversas ações previstas, como a ampliação das equipes, dos programas e das ações, além dos cortes realizados em diversos setores para suprimimento das despesas obrigatórias.

⁶ O primeiro plano decenal de assistência social ficou conhecido como plano 10, vigente entre os anos 2005 a 2015 e cumpriu grande parte das metas e objetivos nele estabelecidos, consolidando a política de assistência social no Brasil.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E SEUS IMPACTOS NO SUAS

A EC nº 95/2016 foi aprovada na gestão presidencial de Michel Temer (2016-2018), alterando o regime fiscal e estabelecendo o gasto primário do governo federal limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano anterior, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (Santos, 2020, p.24).

Michel Temer assumiu a presidência da república no dia 31 de agosto de 2016, após golpe de impedimento à então presidente eleita Dilma Rousseff. Para Boschetti e Teixeira o governo ilegítimo instalado no Brasil a partir de 2016 “criou o ambiente favorável e necessário para aprofundar a avassaladora política de destruição dos direitos e das políticas públicas” (2019, p.68).

Ricardo Antunes (2018, p. 298) avalia que o golpe de 2016 deflagrou um novo ciclo de caráter ultraneoliberal ⁷, com retirada de direitos e privatizações, intensificação da superexploração do trabalho e voltado ao privilégio de interesses do capital estrangeiro.

A aprovação da EC nº 95/2016 foi uma medida de austeridade econômica do modelo de governança implantado no Brasil após 2016, continuado até o fim do governo de Jair Bolsonaro (2019 - 2022). Ainda em fase de Projeto de Emenda Constitucional - PEC, ficou conhecida como “PEC da Morte” por restringir gastos essenciais em saúde, educação e assistência social, pelo período de vinte anos rompendo o pacto de bem-estar e proteção social brasileira.

A Emenda Constitucional alterou o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir um novo regime fiscal, além de dar outras providências. Ela acrescentou os seguintes artigos à Constituição Federal: Arts. nº 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁷ Ricardo Antunes (2018, p. 298) desenvolve o conceito de ultraneoliberalismo, partindo das transformações ocorridas a partir do golpe de 2016, quando o governo de Michel Temer inaugura uma nova fase de “contrarrevolução preventiva, agora de tipo ultraneoliberal e em fase ainda mais agressiva”.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União. (Brasil, CF, 1988).

Observa-se que a vigência e a imposição dos limites orçamentários, ficam claras já nos primeiros artigos incluídos na Constituição Federal. No novo Regime Fiscal o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano anterior, ainda que haja crescimento econômico (TCU, 2020, p.41).

A aprovação da EC nº 95/2016 pode ser considerada uma das medidas de austeridade e tentativa de consolidação do Estado Mínimo. Ela afetou todas as políticas sociais, mas o SUAS sofreu impactos mais expressivos, visto que não possui investimento obrigatório determinado por Lei, como o SUS que conta com 15% da receita corrente líquida da União e 12% da receita de Estados e municípios; e do Sistema de Educação, cujos gastos mínimos com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser de 18% da receita de impostos federais, além da destinação também de 18% das receitas estaduais e 25% das receitas municipais.

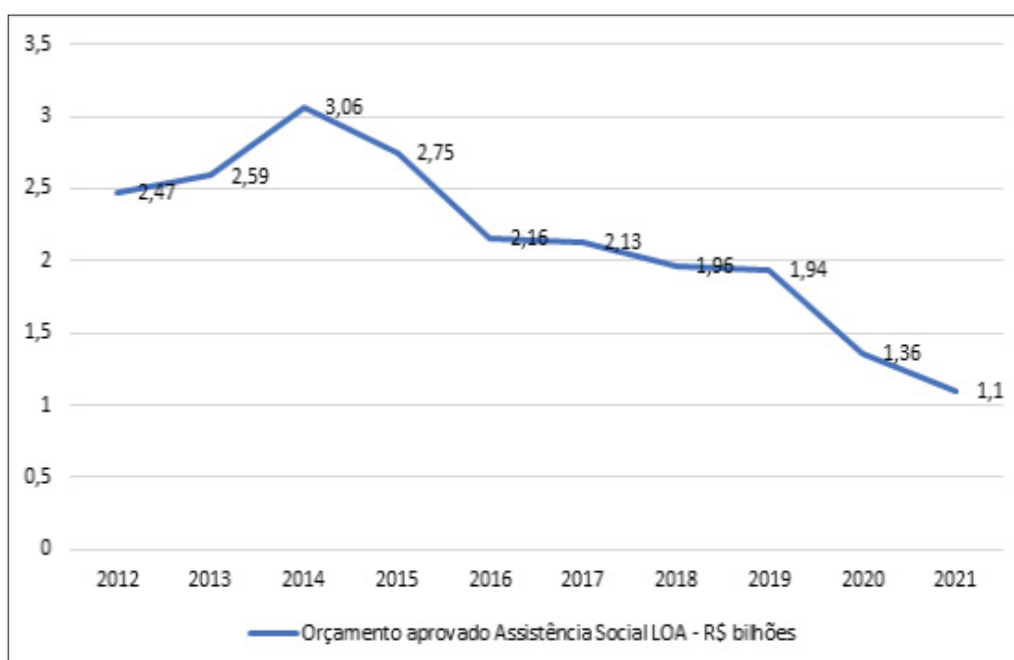
O SUAS não tem qualquer percentual obrigatório de investimento, assim, principalmente para os municípios, onde o atendimento à população acontece, isso se mostrou ainda mais latente, através da precarização da política pública e consequentemente da impossibilidade de implementação das novas ações e atividades de assistência social.

Para Rocha e Macário, o arrocho proporcionado pela referida emenda e proposta de Emenda à Constituição se trata de um projeto de longo prazo de desmonte da proteção social brasileira, e de manutenção da capacidade do Estado em cumprir sua principal função, qual seja, manter a capacidade de produzir superávits primários que serão sugados pelos mecanismos do endividamento público (2016, p.15).

Os impactos foram rapidamente sentidos, exemplo disso é que para o ano de 2019, o Projeto de Lei Orçamentária Anual disponibilizou R\$ 3.089.9 bilhões para a área de assistência social pelo Governo Federal, diferente da proposta aprovada pelo

Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS que previa um orçamento de R\$ 6.113,6 bilhões. Observa-se aqui, uma redução de 49,46% em relação ao proposto pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, comprometendo a manutenção e continuidade dos serviços, benefícios e a oferta dos direitos socioassistenciais (Silveira, 2017, p 03).

FIGURA 1 – ORÇAMENTO LOA PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL – R\$ EM BILHÕES



Fonte: Câmara (2020)

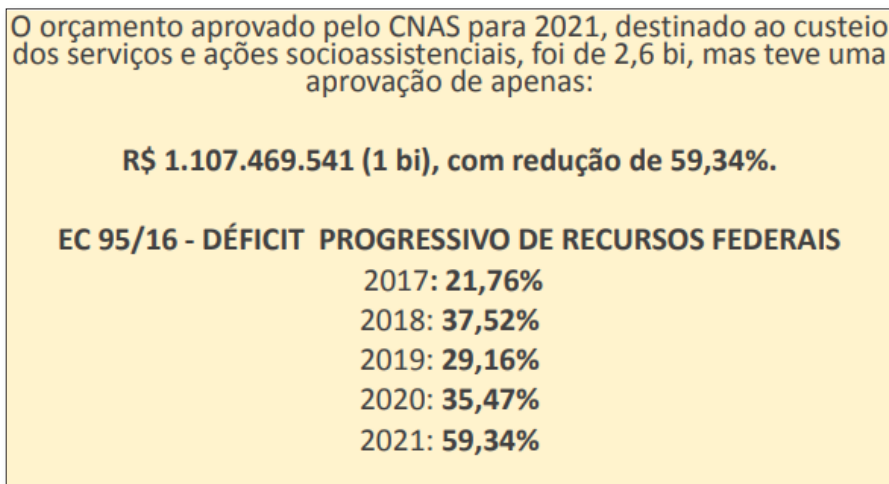
Conforme a

FIGURA 1, pode-se observar a variação dos recursos destinados ao SUAS, o déficit progressivo dos recursos federais em relação ao estimado pelo CNAS para a manutenção do SUAS em âmbito federal.

Assim, o orçamento do SUAS que já não previa qualquer crescimento, sofreu cortes inclusive nas previsões para cada exercício seguinte. A partir do Governo Bolsonaro, os recursos foram transferidos principalmente para as emendas parlamentares, permitindo as escolhas individuais e interesses próprios passassem a influenciar ainda mais a execução da política de assistência social com um valor insuficiente, os municípios foram pressionados a garantir a oferta dos serviços, mesmo diante dos cortes.

A FIGURA 2, elaborada pelo Colegiado Nacional de Gestores – CONGEMAS, mostra a redução de recursos em 2021 e o déficit gerado pela EC nº 95/2016.

FIGURA 2 - DÉFICIT PROGRESSIVO DE RECURSOS FEDERAIS PARA O SUAS



Fonte: CONGEMAS. Suas em números (2021).

O déficit torna-se progressivo ao passo que a cada ano e a redução do orçamento é muito superior à limitação estabelecida pela EC, portanto a cada ano os efeitos da EC são ainda mais impactantes, considerando que são calculados sobre os recursos do ano anterior.

A Nota Técnica nº 27 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, avalia que “A tendência de perda de recursos da política de assistência social é de aproximadamente R\$ 199 milhões em dez anos e R\$ 868,5 milhões em vinte anos. Nessa perspectiva, com o teto dos gastos, a partir de 2026 o próprio Benefício de Prestação Continuada - BPC se tornaria insustentável” (Behring, 2019, p.16).

Diante de um cenário de cortes de recursos, a tentativa de recomposição do orçamento necessário passou a se dar através das emendas parlamentares. De 2018 até 2021, o valor das emendas parlamentares no orçamento do SUAS aumentou significativamente. A FIGURA 3 demonstra a relação entre a redução do orçamento aprovado e o valor aportado por emendas.

FIGURA 3– VERBAS DO ORÇAMENTO PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL



Fonte: CONGEMAS. Suas em Números (2021).

A consequência dessa inversão da lógica da disponibilização dos recursos extraordinários em detrimento dos recursos ordinários, impacta diretamente na execução da política de assistência nos municípios, ao passo em que os parlamentares têm discricionariedade para escolher em quais áreas as emendas vão ser aplicadas, o que fragiliza o planejamento para garantir o atendimento dos serviços, programas e projetos do SUAS.

Essa estratégia, nada mais é do que uma consequência do interesse neoliberal em retornar aos princípios da troca de favores para a área de assistência social. Não mais na esfera individual e local de troca de votos e favores diretos, do conceito clássico de clientelismo utilizado por José Murilo de Carvalho (1996, p.134), mas num âmbito muito mais amplo, em que se condiciona os interesses de pequenos grupos detentores do poder às vontades políticas, através da perpetuação da desigualdade social. Um exemplo disso, é o aumento do investimento em programas pontuais.

As emendas possuem destinação específica para as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, ou para equipar os serviços, como aquisição de carros, ônibus, materiais de consumo ou permanentes. Neste cenário, melhora-se a estrutura, porém não é possível utilizá-los para o essencial da política, que é a manutenção de pessoal para realização do atendimento.

A execução de políticas públicas deve ser feita mediante recursos ordinários destinados para sua continuidade, a exemplo das políticas de saúde e educação

brasileiras. No SUAS os repasses ordinários são realizados através do cofinanciamento, previsto no pacto federativo⁸.

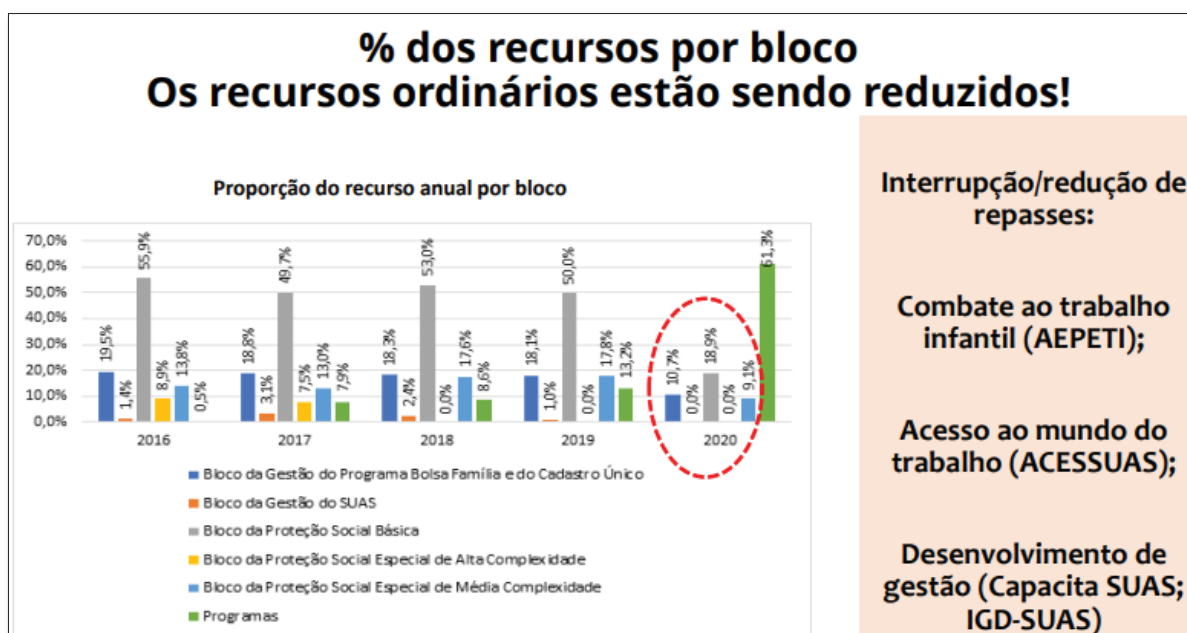
Outro ponto relevante dessa discussão, são programas e projetos implantados a partir de 2016 que caracterizam a fragmentação da Política de Assistência Social, abrindo espaço para o retorno da lógica assistencialista. Um exemplo desta prática é o Programa Criança Feliz, criado em 2017. A partir dele foi destinado grande volume de recursos para apenas àquele programa específico com característica filantrópicas e higienistas, trazendo novamente à tona elementos do *primeiro damismo* na assistência social em âmbito federal. De acordo com as análises de Boschetti e Teixeira (2019), o programa Criança Feliz consumiu R\$ 186,4 milhões, enquanto o montante destinado a programas, projetos e ações de gestão que constituem os direitos previstos na LOAS, correspondeu somente a R\$ 156,4 milhões.

Nesta conjuntura, observa-se que até o ano de 2022, as consequências da EC nº 95/2016 foram menos impactantes do que a própria disputa de recursos para aprovação da Lei Orçamentária Anual - LOA, que apesar das imposições da EC reduziu ainda mais e significativamente o orçamento, demonstrando a política de austeridade imposta pelos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

A FIGURA 4, mostra a redução dos recursos por bloco de financiamento dentro do SUAS.

⁸ O Pacto Federativo prevê a participação das três esferas de governo na organização político administrativa brasileira, entre elas as obrigações financeiras na qual os três entes federados são corresponsáveis.

FIGURA 4– VERBAS DO ORÇAMENTO PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL



Fonte: SUAS em Números, Ministério da Cidadania (2021).

Ainda que a EC nº 95/2016 fosse uma medida de austeridade dos governos para manter e fortalecer o ideário neoliberal, entre os anos de 2017 e 2022, ela surtiu efeitos menos impactantes do que a disputa de recursos frequente dentro do próprio Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA. Tornando, assim, o enfrentamento conjunto dos gestores e Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, muito mais acirrado na recomposição básica do orçamento para os serviços essenciais da política de Assistência Social. Muitos desses recursos foram direcionados para as referidas emendas parlamentares, retirando a autonomia da política pública e reforçando as práticas assistencialistas e voltadas às trocas de interesses.

4 ESTUDO DE CASO DA EVOLUÇÃO DO SUAS E DOS EFEITOS DA EC Nº 95/2016 EM TRÊS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

4.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Segundo Ney Almeida, a dimensão investigativa da profissão do Serviço Social é um componente que dá materialidade ao Projeto Ético-Político (Almeida, 2006), portanto, a investigação de questões dentro da profissão é relevante para a sociedade, pois traz à luz a discussão das expressões da questão social.

Segundo Minayo, na pesquisa social, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática (2001, p. 17). Desta forma, para tornar um problema em objeto de pesquisa é necessário definir métodos de pesquisa.

A metodologia deste trabalho baseia-se em análises quantitativas e qualitativas. Parte dele foi estruturado a partir de dados financeiros obtidos em bancos de dados disponibilizados publicamente pelo governo federal ou por institutos oficiais de pesquisas. A utilização de dados quantitativos visou apresentar a variação e as fontes dos recursos repassados para os municípios para a execução da política de assistência social e as alterações ocorridas após o ano de 2016. Neste intuito, foram também utilizados instrumentais metodológicos como pesquisa bibliográfica e documental sobre o assunto em sites e veículos oficiais.

Ainda, com o objetivo de analisar como a tentativa de desmonte da política de assistência social após aprovação da EC nº 95/2016, se refletiu na prática, optamos por realizar um estudo de caso em três municípios da região metropolitana de Curitiba no Paraná. Pretendendo observar os principais impactos e como afetaram o desenvolvimento do SUAS em cada um deles, bem como, analisar se os impactos foram sentidos da mesma maneira pelos municípios, a partir de entrevistas com gestores da política de assistência social nos municípios. Para realizar a análise prática da questão, optamos pelo método qualitativo através de realização de entrevistas semiestruturadas.

Segundo Minayo “a pesquisa qualitativa se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado” (2001, p.22). É, portanto, uma forma de captar a subjetividade do problema tratado. Patias e Hohendorff, analisam que “a pesquisa qualitativa, em sua essência, é baseada na subjetividade [...] não há

como evitar ou controlar totalmente a subjetividade, sendo o/a pesquisador/a um/a co-construtor/a de significados junto ao/s indivíduo/s pesquisado/a/s” (2019, p. 02).

Manzini analisa que a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista (1990/1991, p. 154). Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Patrícia Lacerda, pondera que “a adoção do método misto permite que o pesquisador disponha de um número elevado de ocorrências de determinados padrões a fim de obter uma análise mais apurada tanto do objeto investigado quanto do próprio contexto em que ele ocorre” (2016, p. 86).

Portanto, a utilização dos métodos quantitativo e qualitativo de pesquisa complementam o panorama de análise de uma questão complexa como o impacto financeiro de movimentos de desfinanciamento da política pública de assistência social.

As entrevistas foram realizadas com técnicos da gestão dos municípios de Piraquara, Mandirituba e Bocaiúva do Sul. As gestoras ou diretores financeiros poderiam fornecer as informações a respeito dos impactos diretos da EC no SUAS. Nos três municípios a entrevistas foram realizadas com dois técnicos ou com gestor e técnico. As entrevistas resultaram em informações sobre a realidade local e sobre as especificidades do SUAS em cada município, permitindo analisar os impactos em diferentes conjecturas do SUAS. Complementadas pelos dados quantitativos que mostram o financiamento federal, permitiram visualizar quanto houve de redução para os municípios e em que atividades as alterações do orçamento impactaram.

Os dados quantitativos foram comparados através dos valores disponíveis, visando explicitar a composição e a variação dos recursos federais para os municípios pesquisados. Já a entrevista realizada a partir de questionário semiestruturado, buscou observar os efeitos práticos das variações observadas. Os questionários continham questões dos valores recebidos, bem como a percepção dos respondentes sobre esses efeitos em questões abertas. A partir de cada questionário foram utilizadas as informações principais e gerais para compor uma breve análise de cada município.

4.2 RESULTADOS DA PESQUISA

A partir da implementação da assistência social no Brasil, a LOAS previu o cofinanciamento das ações através de planejamento federal. O cofinanciamento consiste basicamente em pactuações⁹ para a manutenção dos serviços como os CRAS e CREAS, prevendo recursos de incentivos para implantação e recursos ordinários mensais, para manutenção com repasses fixos e repasses variáveis da proteção social básica no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, de acordo com o porte do município e número de atendimentos realizados.

Outras pactuações foram destinadas a todos os serviços de média e alta complexidade, como serviços destinados ao atendimento da população em situação de rua, migrantes e acolhimento institucional para crianças, pessoas idosas, adultos e famílias. As pactuações foram abertas seguindo o planejamento ministerial e solicitação dos conselhos em todas as esferas, de acordo com o porte dos municípios, população e especificidades locais. Uma grande expansão de abertura de pactuações para incentivos e cofinanciamentos ocorreu entre os anos de 2007 a 2015, baseadas no primeiro plano decenal da assistência social – SUAS plano 10.

Os municípios que já contavam com maior estrutura e regulação da prestação dos serviços de assistência social, tiveram facilidade para aderir e receber os recursos. Já os municípios que ainda não contavam com uma estruturação prévia tiveram poucas oportunidades para aderir aos incentivos posteriormente.

Para realização das novas pactuações era necessário possuir um nível mínimo de organização municipal, baseada nos níveis de gestão: inicial, básica e plena. A avaliação, de responsabilidade da gestão estadual, consistia em fiscalização e cadastro sistemático dos municípios e análise dos serviços ofertados e regulamentação legal, através da existência de plano e lei municipal na área de assistência.

⁹ As pactuações de recursos, para responder aos aspectos operacionais da gestão do SUAS são realizadas através das instâncias de pactuação: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB). A CIT é um espaço de articulação entre as demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. A CIB consiste na instância estadual destinada à interlocução de representantes técnicos estaduais e gestores municipais. Além destas instâncias, o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas) tem como objetivo o fortalecimento da participação dos estados na definição dessa política pública. Bem como o CONGEMAS que representa os municípios brasileiros junto ao Governo Federal e aos governos estaduais.

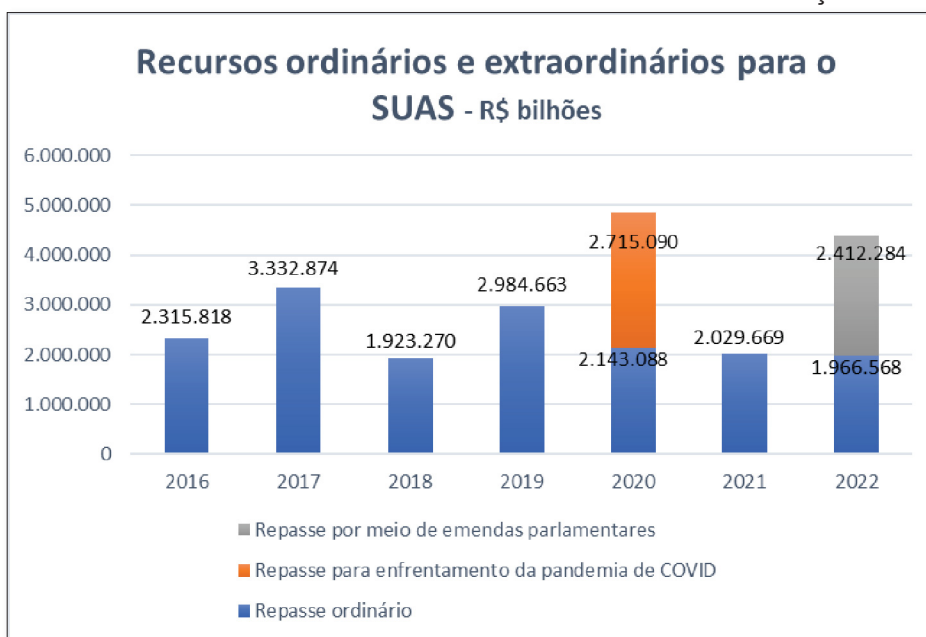
A partir do ano de 2008 foi implantado o primeiro indicador para acompanhamento o índice de desenvolvimento - ID (MDS, 2009, p. 12). Baseado nas informações prestadas no Censo SUAS, ele passou a ser a referência para a avaliação da situação da gestão em que municípios e estados se encontravam para oferta de pactuações de implantação, aprimoramento e cofinanciamento de serviços pelo governo federal.

Atualmente os requisitos mínimos para recebimento de recursos do governo federal consistem nos municípios possuírem três elementos básicos de gestão: Plano de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social e Conselho de Assistência Social (PNAS, 2004, p.43). Até 2009, 5.498 municípios aderiram ao SUAS nos seus três níveis de gestão: 1.033 em gestão inicial, 4.082 em gestão básica e 383 em gestão plena (MDS, 2009, p. 14).

Outro fator relevante que impactou diretamente as políticas públicas e o SUAS, foi a incidência da Pandemia de COVID-19. O Governo Federal precisou destinar grande volume de recursos para enfrentar a vulnerabilidade que acometeu a população, porém mesmo com o amplo aporte de recursos extras, eles eram rubricados, ou seja, destinados para finalidades muito específicas como compra de Equipamentos de Proteção Individual - EPIs, por exemplo. Assim, não atendiam a necessidade imediata da política pública, diante da conhecida dificuldade de realizar compras pelo sistema governamental através de licitações.

O GRÁFICO 1 mostra o repasse ordinário do governo federal em comparação com o repasse complementar para enfrentamento da pandemia de COVID. Em continuidade da série histórica anual, o recurso ordinário de 2021 foi diminuído em cerca de 10% em relação aos recursos ordinários de 2020, porém sem complementação com recursos extraordinários. Já em 2022, houve nova queda de cerca de 8% do valor total ordinário referente a 2021.

GRÁFICO 1 – REPASSES DO GOVERNO FEDERAL PARA MANUTENÇÃO DO SUAS.



Fonte: A autora. Dados da plataforma SUAS em Números, 2023.

O valor destinado para o combate à COVID-19 foi superior ao recurso ordinário no ano de 2020, porém após o arrefecimento da pandemia em 2021, não houve manutenção do valor e os municípios e estados tiveram que se adequar aos valores menores.

É possível analisar que ocorreram grandes avanços para estruturação do SUAS entre os anos de 2005 a 2009. Os avanços continuaram até meados de 2015, com o aprimoramento do sistema, inclusive com alteração da LOAS, pela Lei nº 12.435 de 2011, que dentre outras alterações, estabeleceu a vigilância socioassistencial como objetivo da Assistência Social.

O golpe de estado que no dia 31 de agosto de 2016 impediu Dilma Rousseff de continuar seu governo, fez com que o SUAS deixasse de avançar e inclusive passasse a retroceder. Cerca de três meses após o golpe foi aprovada a EC nº 95/2016. Assim os municípios que não haviam estruturado os serviços e aderido às diversas oportunidades de cofinanciamento federal, tiveram pouquíssimas novas oportunidades de pactuação dos serviços principalmente, pois a partir daí, os recursos federais foram paralisados. Posteriormente, a partir do governo Bolsonaro, os recursos passaram a ser concentrados principalmente em deliberações e emendas parlamentares.

4.3 ESTUDO DE CASO: O SUAS E OS IMPACTOS DA EC Nº 95/2016 EM TRÊS MUNICÍPIOS DO PARANÁ: PIRAQUARA, MANDIRITUBA E BOCAIÚVA DO SUL.

Para analisar o impacto gerado pela EC nº 95/2016, além dos cortes de recursos, aqui tratado no capítulo 2, foi realizado um estudo de caso em três municípios da região metropolitana de Curitiba - PR, dois de pequeno porte e um de médio porte.

Os recursos recebidos pelos estados e municípios podem ser analisados publicamente, pois tratam-se de dados transparentes e disponíveis no sítio mds.gov.br/parcelaspagas. Ainda assim, outro objetivo desta pesquisa foi baseado em ouvir os gestores da política pública para compreender quais os principais impactos no cotidiano do trabalho.

Os gestores e técnicos que participaram da entrevista, foram escolhidos a partir do contato prévio da pesquisadora com os municípios. Todos os participantes possuíam grande experiência e conhecimento local das questões sociais presentes, bem como da conjuntura econômica do SUAS local.

Pretendemos, portanto, a partir das entrevistas compreender como de fato os cortes e alterações do financiamento federal refletiram no trabalho e no atendimento, optamos por realizar pesquisas semiestruturadas presencialmente. Assim, foi possível observar a variação dos recursos recebidos nos municípios escolhidos de acordo com o acesso da pesquisadora aos gestores que pudessem prestar essas informações. Os municípios participantes foram os seguintes: Piraquara, Mandirituba e Bocaiúva do Sul.

Os três municípios pesquisados possuem Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M ¹⁰ médio, mas Piraquara está muito próximo de alcançar o nível alto. O Índice de Vulnerabilidade Social - IVS, dos três municípios também é considerado médio, mas neste índice, Bocaiúva do Sul encontra-se mais próximo da alta vulnerabilidade, conforme observa-se na TABELA 1.

¹⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é calculado em escala de 0 a 1, quanto mais próximo de 0, menos desenvolvida é a localidade. Ele é medido por três dimensões: Saúde, na qual considera esperança de vida ao nascer; Educação, que considera a média dos anos de escolarização; e Economia, medido pelo rendimento bruto per capita. Já o Índice de Vulnerabilidade Social baseia-se em outras três dimensões: infraestrutura urbana, Capital Humano e renda e trabalho. (IPEA, 2015, p.12) O IVS inverte a métrica do IDH e considera que quanto mais próximo de 1, mais vulnerável é a localidade.

TABELA 1 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E ÍNDICE DE VULNERABILIDADE DOS MUNICÍPIOS DE BOCAIÚVA DO SUL, MANDIRITUBA E PIRAQUARA.

Município	Porte	IDH (2000)	IDH (2010)	IVS (2000)	IVS (2010)
Bocaiúva do Sul	Pequeno I	0.523	0.640	0.495	0.394
Mandirituba	Pequeno II	0.568	0.655	0.463	0.365
Piraquara	Médio	0.581	0.700	0.493	0.332

Fonte: A autora in Plataforma IVS/IPEA (2023).

Legenda: A plataforma IVS utiliza dados do Censo Demográfico para geração dos índices.

Os dados representados mostram que nos três municípios pesquisados apresentaram melhoria nos níveis de vulnerabilidade entre os anos 2000 a 2010.

Nos três municípios o repasse seguiu a variação federal, em conformidade com os serviços cofinanciados, programa e projetos de adesão. Assim, considerando o valor total recebido, houve elevação dos valores, mas considerando o recebimento de recursos extraordinários como emendas parlamentares, a queda foi significativa, chegando a patamares mais baixos do que os anos anteriores à aprovação da EC Nº 95/2016. Neste objetivo, na sequência dos próximos itens abaixo, vamos abordar individualmente cada um deles.

4.3.1 Análise do SUAS e os impactos da EC nº 95/2016 no Município de Piraquara

A população estimada de Piraquara é de 118.730 habitantes (IBGE, 2022). Entre os anos de 2010 a 2023 a população do município ultrapassou 100.000 habitantes, porém até a divulgação oficial dos dados do censo 2022 e devido processo de alteração do porte municipal, para todos os efeitos, Piraquara continua sendo considerado município de médio porte.

O município possui 20.468 famílias no CADÚNICO e 8.768 famílias que recebem o Programa Bolsa Família, ou seja, cerca de 23% da sua população se encontra em situação de vulnerabilidade social. O município aderiu a quase todas as ofertas de pactuação entre os anos de 2005 a 2015 e vêm recebendo recursos ordinários referentes ao cofinanciamento de CRAS, Serviço de Convivência - SCFV,

CREAS, Centro Pop, Acolhimento Institucional, além de recursos do Índice de Gestão Descentralizada e Índice de Gestão do Programa Bolsa Família.

As expressões da questão social no município se apresentam principalmente pelo fato de grande parte da sua população ser composta por migrantes de outras regiões do estado e do país que passaram a residir no município devido ao estabelecimento do Hospital Colônia São Roque em 1926, cuja especialidade é o tratamento da hanseníase e que ficou conhecido também como “leprosário” (Malewschik, p.71, 2013).

Em seguida, foram estabelecidas a Penitenciária Central do Estado, o “Presídio das Mulheres”, a Escola Correccional Queiroz Filho, a Colônia Penal Agrícola, o Manicômio Judiciário e Hospital Psiquiátrico Adauto Botelho, conhecido como San Julian, e o Centro de Ressocialização São Francisco, conhecido como “educandário” por atender jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em regime fechado e semiaberto (Id, p.71, 2013).

Na década de 1990 houve um grande aumento das áreas de ocupação irregular. Segundo Lima, 81% dos migrantes para o município se estabeleceram na área de ocupação irregular do Guarituba (2001, p.11). Segundo o plano municipal de regularização fundiária sustentável do município, “a ocupação do Guarituba fez com que os índices de precariedade habitacional no município alcançassem níveis nunca antes assistidos e já impunha uma situação de emergência social desde a metade dos anos 1990” (2009, p.9). Assim foi construído um imaginário em torno do município que ficou conhecido como “cidade refugio”, pelo fato que “se dispõe a receber qualquer espécie de gente, seja doente, bandido, ladrão, assassino, a escória afinal” (PERON apud KULAITIS, 2004, p. 50).

Além dessas questões, cerca de 80% da área do município é constituída em Áreas de Proteção Ambiental – APA (Piraquara, 2021). dificultando seu desenvolvimento industrial.

A grande maioria (da população), além de morar em terrenos irregulares, desloca-se ou para Curitiba ou mesmo para Pinhais para trabalhar, gastando parte de seus rendimentos nos municípios onde trabalham, mas gerando para Piraquara as demandas de infraestrutura, saúde, educação, entre outras. (Malewschik, p.76, 2013).

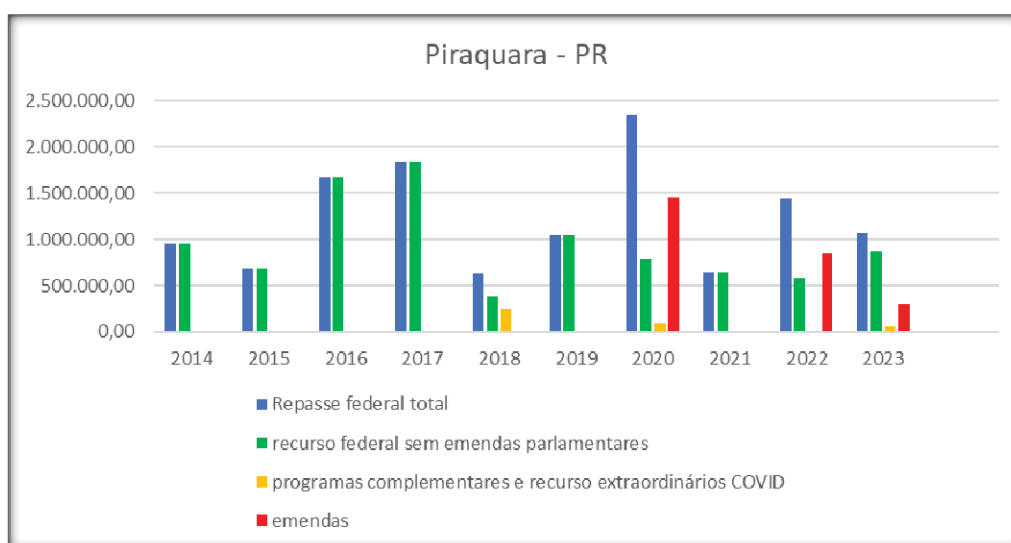
Portanto, os desafios das políticas públicas no município são muito grandes, pois tratam-se de questões de regularização urbana, saneamento básico, políticas sociais de todas as formas para responder ao aumento da população de forma irregular em área de proteção ambiental e baixo desenvolvimento econômico.

O município implementou as primeiras ações de Assistência Social a partir de 1995, quando funcionava como Departamento de Ação Social da Prefeitura. Depois disso, avançou rapidamente na estruturação das ações, e diante das ações de regulamentação da Assistência Social, passou a ter acesso a todas as adesões disponíveis para o nível de gestão e porte municipal ofertadas pelo Governo Federal para implantação, aprimoramento e cofinanciamento dos serviços de assistência social.

A redução dos recursos ordinários, após a vigência da EC nº 95/2016, foi mais expressiva a partir do ano de 2018. Naquele ano, o recurso recebido foi muito inferior aos anos anteriores, mas isso aconteceu também devido à aprovação da Portaria nº 967, de 22 de março de 2018, que priorizou o repasse de recursos, conforme a disponibilidade financeira, aos entes federativos que estivessem com menor saldo nas contas dos respectivos Fundos de Assistência Social.

A mesma portaria determinou que as contas vinculadas aos fundos que contassem com mais de três parcelas acumuladas, deixariam de receber os valores mensais. O município deixou de receber várias parcelas de diferentes repasses, o que reduziu consideravelmente o valor daquele ano e parte dos recursos devidos para 2019.

GRÁFICO 2 - RECURSOS ORDINÁRIOS E EXTRAORDINÁRIOS RECEBIDOS POR PIRAQUARA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.

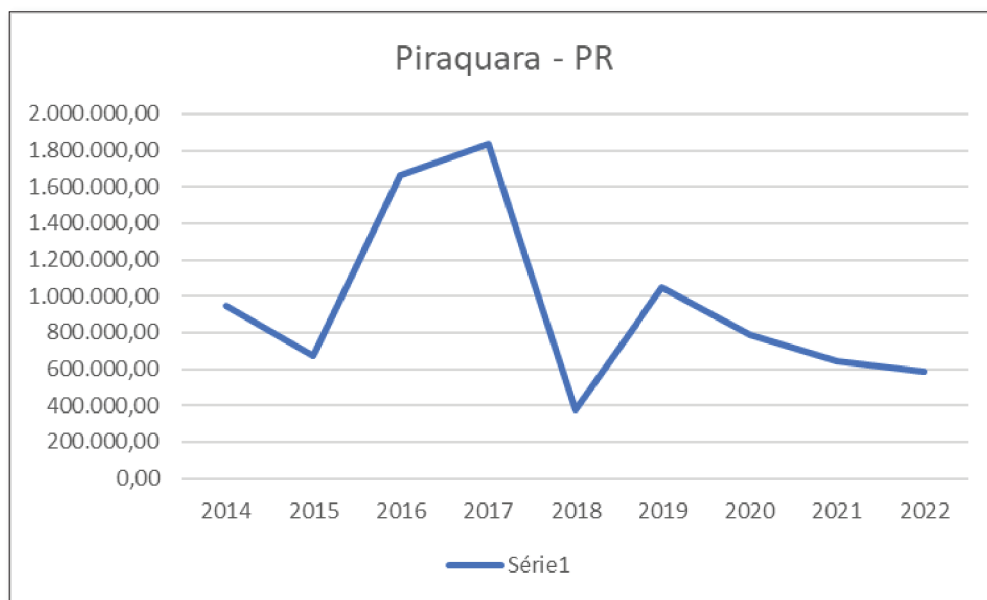


Fonte: A autora, 2023.

Mesmo após regularização e utilização dos recursos na conta do Fundo de Assistência Social, para voltar a receber as parcelas devidas, o valor ordinário teve

novo aumento em 2020, mas voltou a cair em 2021 e 2022, conforme observa-se no GRÁFICO 3.

GRÁFICO 3 - RECURSOS ORDINÁRIOS RECEBIDOS POR PIRAQUARA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.



Fonte: A autora, baseado em dados SUASWEB, 2023.

A partir de 2013 Piraquara implantou o setor de Vigilância Socioassistencial previsto na Lei nº 12.435/2011. A gestão alterou o organograma da assistência social para inserir o setor junto às demais responsabilidades locais. Inseriu ainda o setor de gestão do trabalho, responsável pela Política de Educação Permanente no SUAS, porém o setor não chegou a ter técnicos exclusivos atuando.

O setor de vigilância socioassistencial chegou a contar com três técnicos para execução das ações no ano de 2013: um diretor, um coordenador e um técnico de nível médio. No ano de 2014 passou a contar apenas com diretor e coordenador. E, em 2015 apenas com o coordenador. A partir de 2021 deixou de ter responsável pela função colocando outros coordenadores com corresponsabilidade para o setor.

A gestão do trabalho e política de educação permanente também tiveram tentativas de organização a partir de coordenadores responsáveis por outros setores, mas não chegou a avançar. Já o controle social, apesar de ser considerado atuante em relação a outros municípios, além de contar com secretária executiva de nível médio exclusiva para apoio aos conselhos, sempre dependeu de responsáveis por

outros setores para representar e responder tecnicamente por eles, mantendo a mesma estrutura ao longo dos anos.

A entrevista com questionário semiestruturado, foi realizada com a gestora do município e com a responsável técnica financeira de maneira presencial. Ambas possuem anos e experiência em suas funções, estão no segundo mandato da gestão, além de serem técnicas de carreira pública. Durante a entrevista foram levantadas as percepções sobre os efeitos da EC e demais perdas de recursos e como isso se refletiu na prática e no cotidiano da gestão da Política de Assistência Social.

Segundo as entrevistadas o impacto da redução dos recursos ordinários, dos recursos destinados para combate à pandemia de COVID e do deslocamento dos recursos para emendas parlamentares surtiu prejuízos na prática. As principais consequências observadas foram a desestruturação do SUAS em âmbito municipal, pois houve um aumento da demanda, principalmente após a pandemia de COVID-19, sem aumento dos recursos. Exemplo disso, é que o município comprava com recursos próprios o equivalente a 50 cestas básicas por mês até o ano de 2019. Durante a pandemia esse número se elevou para 250 por mês, e mesmo após 2021, o montante não diminuiu até o final de 2023.

Outro fator apontado, foi a sobrecarga das equipes, que se encontram reduzidas devido a aposentadorias, exonerações e também pela falta de regulação para sua ampliação. As equipes de atendimento acumulam, além dos serviços, a execução dos programas e projetos.

Para as gestoras, as alterações realizadas pelo governo federal, afetaram diretamente a autonomia dos gestores, visto que os recursos para o enfrentamento da COVID, por exemplo, possuíam limitações muito bem definidas, assim como as emendas parlamentares, que são destinadas para utilização pelas Organizações da Sociedade Civil - OSCs. Portanto, a baixa autonomia e os deslocamentos de recursos ordinários geraram retrocessos reais para a política municipal de assistência social.

4.3.2 Análise do SUAS e os impactos da EC Nº 95/2016 no Município de Mandirituba

Em Mandirituba a Política Municipal de Assistência Social possui regulamentação desde 1996, quando criou o Conselho de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social, mas o SUAS foi implantado apenas em 2017.

Segundo o censo demográfico de 2022 o município possui 27.423 habitantes. A economia local cresceu ao longo dos seus 63 anos de existência, pois o município com característica prioritariamente rural, mescla a agricultura, com a atividade industrial e turismo recentes.

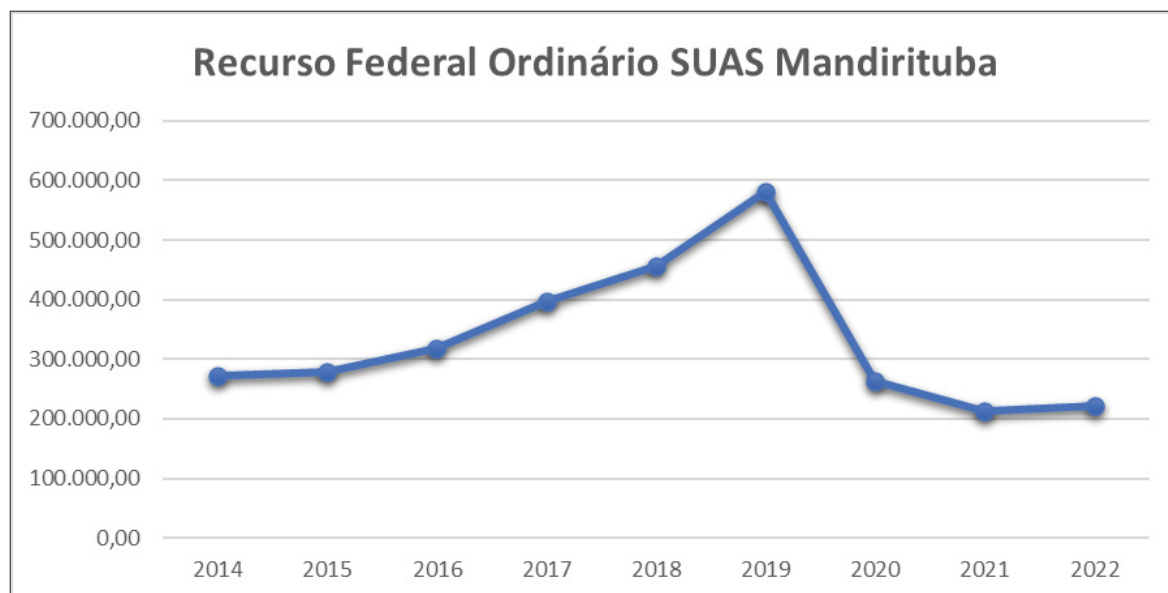
As expressões da questão social que se manifestam no município estão principalmente ligadas à vulnerabilidade social e econômica e dispersão territorial, “Mandirituba compõe a configuração caracterizada por áreas urbanas isoladas e separadas por extensas áreas rurais” (FUNPAR, p.32, 2020).

Existem poucas informações públicas e dados atualizados sobre as questões sociais, dificultando o levantamento de informações sobre a situação de vulnerabilidade social e aspectos sociais e econômicos municipais. O que foi possível constatar é que o município teve uma diminuição da pobreza nos últimos anos de acordo com o IDH e IVS municipais, que, segundo o diagnóstico municipal realizado em 2020, pode ser atribuído ao programa Bolsa Família “Tendo em vista os indicadores de renda, especialmente os relativos à pobreza, pode-se afirmar que o Programa Bolsa Família exerce um papel relevante para a população mandiritubense” (FUNPAR, p.94, 2020). Atualmente, Mandirituba conta com 5.243 famílias inseridas no Cadastro Único, o que representa 19% da população.

A gestão municipal teve acesso a diversas pactuações para implantação e aprimoramento dos serviços junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre os anos de 2005 a 2016 principalmente. Possui cofinanciamento para Serviços da Proteção Social Básica e Proteção Especial de Média e Alta complexidade, como CRAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Acolhimento Institucional.

Entre os anos de 2020 a 2022 os recursos ordinários tiveram queda superior à média federal, sendo superados amplamente pelos recursos extraordinários. O GRÁFICO 4 ilustra a variação apenas dos recursos ordinários para o Município. Já o GRÁFICO 5, mostra todos os recursos recebidos pelo município, com grande aumento do recurso em 2022, devido ao volume de emendas recebidas.

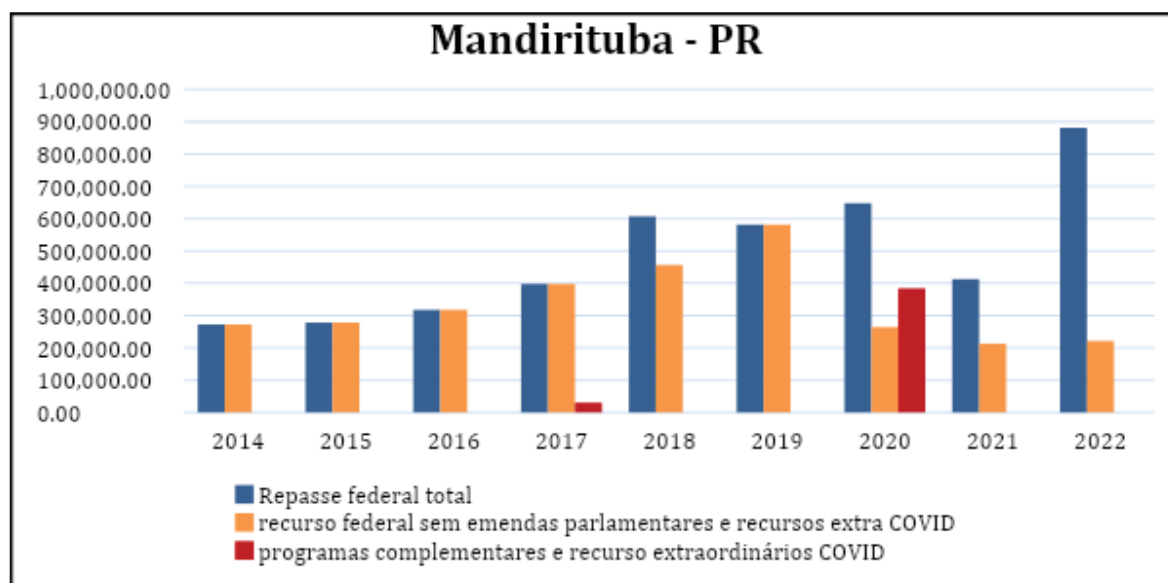
GRÁFICO 4 - RECURSOS ORDINÁRIOS RECEBIDOS POR MANDIRITUBA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.



Fonte: A autora, baseado em dados do SUASWEB. 2023.

Em relação ao valor total recebido pelo município, observa-se no GRÁFICO 5 que a partir de 2020 um aumento dos repasses extraordinários e diminuição dos repasses ordinários.

GRÁFICO 5 - RECURSOS ORDINÁRIOS E EXTRAORDINÁRIOS RECEBIDOS POR MANDIRITUBA-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.



Fonte: A autora, baseado em dados do SUASWEB. 2023.

Considerando os setores previstos com a evolução da gestão nacional do SUAS em 2011, constatou-se que município possui setor de vigilância socioassistencial implantado, com uma técnica atuando exclusivamente na função. Possui também secretaria executiva dos conselhos, que apoia administrativamente os conselhos. Realiza ações relativas à educação permanente no SUAS, mas não possui política municipal implantada e técnicos atuando no setor.

Foi realizada entrevista com duas técnicas da gestão, aplicada presencialmente a partir do questionário semiestruturado. As técnicas entrevistadas fazem parte da gestão municipal há alguns anos nos cargos de direção, porém ambas são técnicas de carreira pública, já conhecendo a realidade e principais dificuldades da Política de Assistência Social local.

As entrevistadas falaram da dificuldade de ampliar os atendimentos no âmbito do SUAS. Sobre o impacto da diminuição dos recursos, da mesma maneira que Piraquara, foi apontada a elevação da demanda de atendimentos durante e após a pandemia de COVID-19. O número de atendimentos aumentou consideravelmente após 2020, sendo demandado grande número de benefícios eventuais, principalmente alimentos, e que não diminuiu após a pandemia.

Assim a demanda de acompanhamento das famílias, para evitar agravamento das vulnerabilidades se elevou, mas o número de profissionais para o atendimento não acompanhou a demanda, sobrecarregando os profissionais e sem previsão de reposição, devido à falta de recursos financeiros. Além disso, não foi possível avançar com as ações do SUAS, consolidando os setores de gestão do trabalho e política de educação permanente municipal, devido a falta de técnicos para exercer as funções.

4.3.3 Análise do SUAS e os impactos da EC nº 95/2016 no Município de Bocaiúva do Sul

Bocaiúva do Sul possui 13.281 habitantes segundo o último censo demográfico de 2022. Situada a 38 km da capital, onde muitos moradores trabalham e estudam, seu território é caracterizado por áreas urbanas isoladas e separadas por extensas áreas rurais com um baixo grau de urbanização, que em 2010, girou em torno de 47%. (FUNPAR, 2020, p.25).

Conforme o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, o município possui baixa industrialização. As principais atividades econômicas são a construção civil, transporte de carga e extração de madeira (2023, p. 37).

Apesar dos níveis médios do IDHM e do IVS, cerca de 30% da população, 4.091 famílias estão inseridas no Cadastro Único, das quais 2.799 possuem renda per capita inferior a ½ salário mínimo mensal. Este percentual da população se caracteriza como público efetivo da assistência social, além de outras situações que possam gerar atendimentos, como situações de emergência e calamidade pública, refletindo-se como as principais questões sociais do município.

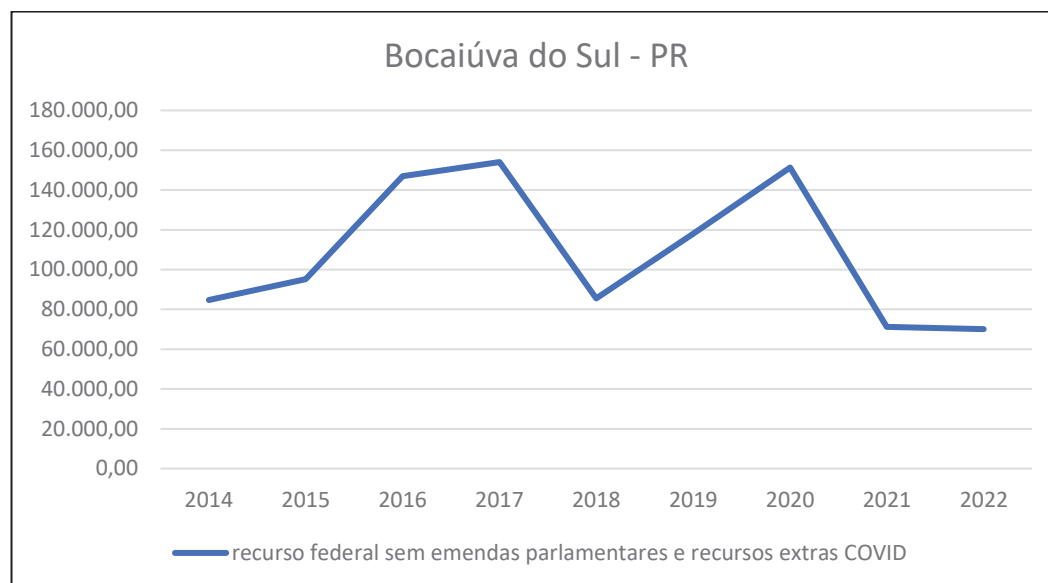
Pode-se considerar que a estruturação da Política de Assistência Social e do SUAS, em Bocaiúva do Sul, ocorreu de forma tardia e não acompanhou a estruturação proposta pelo MDS a partir de 2003. A cidade ainda não possuía legislação regulamentadora para estruturação das ações do SUAS e não teve acesso, no primeiro momento, às diversas pactuações para cofinanciamentos propostos.

Uma maior regulamentação legal ocorrida no município a partir do ano de 2011, permitiu que seus recursos fixos fossem aumentados, porém não foram abertas novas adesões após este período pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Deste modo, o município continuou arcando com a grande maioria das despesas para manutenção da política de assistência social, sem novas oportunidades de ampliação e aprimoramento do SUAS no município.

Dos municípios pesquisados, Bocaiuva do Sul é o que menos recebe recursos ordinários. Por se tratar de município de pequeno porte, com menor número de habitantes, não prevê determinados serviços estruturados da proteção social especial, como CREAS, por exemplo.

Bocaiúva do Sul recebe apenas recursos ordinários referentes à gestão do SUAS, gestão do Cadastro Único, Proteção Social Básica e reordenamento da Proteção Especial. Observa-se no GRÁFICO 6, que entre os anos de 2017 e 2020 houve um aumento dos repasses ordinários, porém em 2021 e 2022 esses valores voltaram a cair para patamares ainda menores que antes de 2016, sendo substituídos por valores compostos por emendas parlamentares e recursos extraordinários com programas como o Programa Criança Feliz.

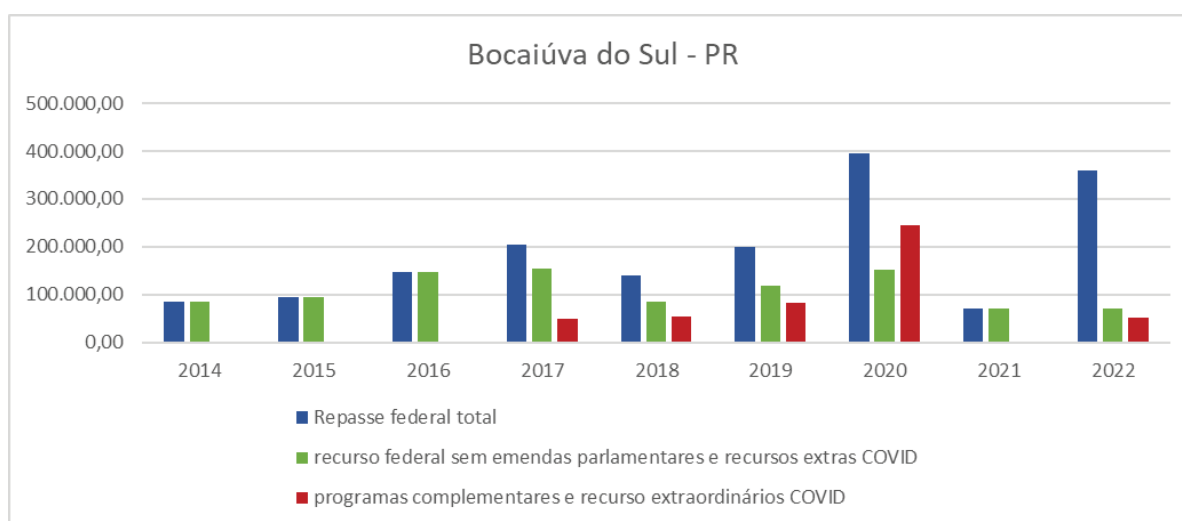
GRÁFICO 6 - RECURSOS ORDINÁRIOS RECEBIDOS POR BOCAIÚVA DO SUL-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.



Fonte: A autora, baseado em dados do SUASWEB. 2023.

Em relação ao valor total recebido pelo município, observa-se no GRÁFICO 7 que a partir de 2020 a maior composição de seu orçamento é baseada em recursos extraordinários.

GRÁFICO 7 - RECURSOS ORDINÁRIOS E EXTRAORDINÁRIOS RECEBIDOS POR BOCAIÚVA DO SUL-PR ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2022.



Fonte: A autora, baseado em dados do SUASWEB. 2023.

Bocaiúva do Sul não implantou os setores de vigilância socioassistencial nem gestão do trabalho e política de educação permanente no SUAS, pois devido aos poucos recursos, ainda não pode avançar nestas implantações. A gestão do município informou ainda, que solicita constantemente ao Ministério responsável a liberação de novas pactuações para complementação dos recursos, porém a partir de 2016 não foram abertas novas pactuações para o município.

A entrevista realizada com as técnicas da gestão municipal, mostrou que quanto aos impactos diretos na execução da política municipal, o município sofre com a falta de regulamentação das equipes para garantia do número de profissionais para atendimento. O município tem um grande problema com a rotatividade de profissionais, pois há muitos anos vem tentando realizar concurso público para a assistência social, mas o elevado índice prudencial¹¹ não permite a contratação de novos profissionais, mesmo que sejam pagos com recursos do governo federal. Outra questão importante, é que a execução da política é realizada quase exclusivamente com recursos municipais, o que reflete na dificuldade de manutenção e ampliação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se analisar que a Emenda Constitucional nº 95/2016, foi um importante elemento de desmonte da política de assistência social, porém não foi o único. Após o ano de 2016, além da aprovação da EC, os anos que se seguiram até 2022, foram também marcados por fortes ataques às políticas públicas sociais. O interesse dos governos que assumiram o poder visava o fortalecimento de um Estado Mínimo, marcado pelo ultraneoliberalismo.

Gradativamente, os recursos ordinários de cofinanciamento para execução da política em âmbito municipal foram substituídos por ações pontuais como programas e projetos, entre eles o programa “Criança Feliz”, para o qual mais se destinou recurso para os municípios que fizeram adesão após o ano de 2017. Além da prevalência pelos programas, que são temporários, a proposta orçamentária a partir de 2020,

¹¹ O índice prudencial é estabelecido pela Lei complementar nº101, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece que os estados e os municípios não podem gastar mais de 49% da receita corrente líquida com pessoal no Poder Executivo.

previu a descentralização de recursos públicos para destinação direta pelos parlamentares, essa prática ficou conhecida como orçamento secreto.

Grande parte dos recursos do orçamento geral da união deixaram de compor os orçamentos ministeriais e foram destinados para emendas parlamentares. A negociação do poder executivo junto ao poder legislativo para a aprovação de projetos de interesse, passou a destinar recursos para que os parlamentares decidissem como seria a sua aplicação e para quais municípios e estados, bem como para quais segmentos eles seriam destinados, ultrapassando os limites da regulação estatal.

A disputa por recursos, que passou a se dar de acordo com a vontade política dos partidos, bancadas e interesses pessoais dos parlamentares, e com distribuição desigual, de acordo com os interesses, continuou sendo registrada como grande parte do orçamento do Sistema de Assistência Social.

Apesar do amplo aumento de valores recebidos por alguns municípios por meio das emendas parlamentares, a maioria delas não se destinava a execução dos serviços prestados pela política pública realizada pelo órgão governamental da assistência social, mas são direcionadas para entidades da sociedade civil e passam pelos fundos municipais de assistência social para fiscalização dos conselhos de direitos de políticas públicas, portanto, constam no orçamento geral.

Em relação aos municípios pesquisados observou-se que todos tiveram dificuldade em avançar nas políticas municipais, não conseguindo implantar as ações propostas pela Lei nº 12.435/2011 que refletem um aprimoramento do SUAS. Os setores de vigilância socioassistencial, gestão do trabalho juntamente com a política de educação permanente no SUAS e controle social, não demonstraram avanços para sua consolidação, pelo contrário, os cortes de recursos ocasionaram o desmantelamento de ações e serviços básicos da política pública, gerando verdadeiro retrocesso.

A partir das entrevistas realizadas nos municípios, constata-se que seria necessário neste momento, alterações na NOB/RH para recompor as equipes dos serviços e programas, pois a normativa não previu pessoal para todos os programas e projetos atualmente executados pela Assistência Social.

Atualmente, os CRAS possuem equipe de referência de em média cinco pessoas para o principal serviço ofertado o Serviço de Atenção Integral à Família - PAIF, porém estes acumulam para a mesma equipe a gestão dos programas implementados pelo Governo Federal, a exemplo do programa “Criança Feliz” e ainda

os programas implementados pelo Governo estadual como os programas “Nossa Gente Paraná”, “Comida Boa”, entre outros. Este foi o principal fator apontado pelos entrevistados, pois o SUAS depende do atendimento humano dos técnicos de nível superior ou médio para execução dos serviços e atendimento aos usuários.

Conforme análise das entrevistas, outro ponto que afetou fundamentalmente o SUAS após a aprovação da EC nº 95/2016, foi a retirada da autonomia dos gestores para a definição da utilização dos recursos. Essa prática, leva ao retorno do assistencialismo em detrimento das políticas públicas, fortalecendo o Terceiro Setor e segmentando as ações de atendimento, desconstruindo assim, a universalização do atendimento. Os recursos financeiros, apesar de constarem no orçamento dos municípios, não são para a manutenção e execução da política pública, mas são direcionados às Organizações da Sociedade Civil – OSCs desmontando silenciosamente a política pública e prevalecendo os interesses voltados ao capital, com a utilização do Estado como seu instrumento. Segundo Oliveira,

Nesse contexto, é preciso evidenciar que déficit e “dívida pública” não são apenas instrumentos de política econômica e mecanismos de financiamento do Estado. São antes, na sua origem, “as bases que têm sustentado e garantido a lucratividade e reprodução, em escala ampliada, do sistema capitalista. Somente os ingênuos acreditam que o capitalismo viva sem o Estado, quando este, na verdade, faz parte de sua constituição orgânica (2012, p. 244).

Além do deslocamento dos recursos ordinários para as emendas parlamentares, em 2020, com o acometimento da pandemia de COVID-19, o governo federal liberou um grande volume de recursos para o SUAS combater a pandemia. Este aporte elevou significativamente os valores destinados à assistência social, fazendo com que naquele ano houvesse o maior volume de recursos já aplicado no SUAS, desde sua implantação em 1993.

Em 2023, teve início a discussão do novo arcabouço fiscal o PLP nº 93/2023, trata-se de um novo controle do endividamento que substitui o teto dos gastos. A aprovação da PLP anularia os efeitos da EC nº 95/2016. Ainda assim, traz preocupações importantes para as políticas sociais, principalmente para a política de assistência social, que não tem orçamento mínimo fixo. Isto porque, em linhas gerais, a aplicação de recursos depende também da elevação das metas fiscais e da arrecadação a cada ano. Porém a aprovação do projeto que vigora na câmara desde 21 de dezembro de 2022 não foi votada até outubro de 2023.

Tomando por base o objeto central desta pesquisa, avalia-se que a EC nº 95/2016 foi apenas uma das estratégias de desmonte de políticas públicas, entre elas, o SUAS. Tornando-se parte da luta constante entre a manutenção dos direitos sociais e a imposição do projeto de ideário ultraneoliberal.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, S. et al. orgs. **Gestão do Trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. Editora Brasília. MDS. 2015.

ALMEIDA, N. **Retomando a temática da “sistematização da prática” em Serviço Social**. In. Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional. UFRJ, 2006. Disponível em unirio.br.

ANTUNES, R. **O Privilégio da Servidão: o Novo Proletariado de Serviços na era digital** - Boitempo - 1ª ed, 2018.

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. IN. Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

BEHRING, E.R. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, R. de L. (Orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. – São Paulo: Cortez, 2019.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E.R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2007. – (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)

BEHRING, E.R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL, Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013).

CAMPELLO, T. et al. **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás**. Revista Saúde Debate V. 42. Rio de Janeiro, 2018.

CARVALHO, A. e SILVEIRA, I. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**, Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem / Teatro de sombras**. Ed. UFRJ Relume Dumará, 1996.

CODATO, A. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**. Set de 2006. Disponível em Scielo <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqYTZMZcPhM/?lang=pt>.

COLIN, D. **Proteção Social Não Contributiva: A Experiência Da Gestão Estadual**. In. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades. Mello, J. et al, orgs. IPEA, 2020.

CONGEMAS. Suas em números. **Assistência Social nos Municípios**. 2021. Agência Câmara de Notícias. 19/10/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/818018-consultora-da-camara-aponta-queda-do-gasto-do-governo-federal-com-assistencia-social> Acessado em 07/07/2023

CONTI, J. As emendas parlamentares, o 'orçamento secreto', a cooptação e corrupção na política. **Entrevista à Opinião Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo**. Disponível em <https://direito.usp.br/noticia/fa5e70e83422-as-emendas-parlamentares-o-orcamento-secreto-a-cooptacao-e-corrupcao-na-politica>.

COUTO, B. **Assistência Social: Direito social ou benesse?** Scielo. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.045>

CRUS. et al. Gestão do trabalho e vigilância socioassistencial: integração e possibilidades. Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta/Organizador: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome** – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014.

FNAS. Perguntas frequentes. Ministério da Cidadania. **Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências, 2022**. Disponível em http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2022/07/FAQ-BLOG-atualizado-jul_22.pdf. Acesso em outubro de 2023.

FUNPAR. **Plano Diretor Municipal**. Análise Temática Integrada. Bocaiúva do Sul. 2020. Disponível em <https://bocaiuvadosul.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/Analise-tematica-integrada-parte-3final.pdf>. Acesso em out. 2023.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IAMAMOTO, M.V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. – 23. ed. – São Paulo. Cortez, 2012.

IAMAMOTO, M.V. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**, Raul de Carvalho. – 17. ed. São Paulo, Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2005.

IBGE. **Cidades**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/bocaiuva-do-sul/panorama>. Acesso em out. 2023. (ferramenta on-line).

INOCENTE, P. O. **(Des) Financiamento Das Políticas Sociais No Brasil:** os impactos da Emenda Constitucional 95/2016 na Política de Assistência Social. X Jornada Internacional Políticas Públicas. UFMA, 2021.

IPARDES. **Caderno estatístico do município de Bocaiúva do Sul.** Paraná. 2023. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=83450>. Acesso em 10/2023.

KULAITIS, F. **Espaço social e auto-imagem comunitária:** estudo configuracional da Vila Macedo. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

LIMA, C; MENDONÇA, F. Planejamento urbano-regional e crise ambiental, Região Metropolitana de Curitiba. São Paulo em Perspectiva. Vol.15 no., São Paulo Jan./Mar. 2001, ISSN 0102-8839.

LIMA, R. de L. (Orgs.). **Crise do capital e fundo público:** implicações para o trabalho, os direitos e a política social. – São Paulo: Cortez, 2019.

LOPES, M. H. **A construção da política de assistência social pública** - uma gestão democrática em Londrina-Pr. Dissertação de Mestrado, Londrina, Or. Maria Carmelita Yazbek. 1999.

MALEWSCHIK, T. **Desejo, necessidade, vontade: Análise das políticas públicas de qualificação profissional de jovens em Piraquara/PR.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MDS. **Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2009.** Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em outubro de 2023.

MDS. **Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município.** Disponível em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/index.html>. Acesso em out. 2023. (ferramenta on-line).

MINAYO, M. C. S. (Org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. (Coleção Temas Sociais).

MOTA, A. E. **Seguridade Social Brasileira:** desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete, et all (orgs). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 3. Ed.- São Paulo: Cortez; Brasília-DF:OPS; OMS, Ministério da Saúde, 2008.

NETTO, J.P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, F. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2012.

PATIAS, N; HOHENDORFF, J. **Critérios de qualidade para artigos de pesquisa qualitativa**. Scielo, 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/pe/a/BVGWD9hCCyJrSRKrsp6XfJm/?#>.

PIRAQUARA. **Elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Piraquara**. Diagnóstico – Parte I. URBITEC; PM Piraquara, 2021.

SALVADOR, E. **Fundo público, crise e financeirização da previdência social**. In: SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, R. de L. (Orgs.). *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. – São Paulo: Cortez, 2019.

SPOSATI, A. [et.al]. **A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social**. In: *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. – 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012. SPOSATI, A. [et.al]. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise*. 10. ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

SALVADOR, E. **A privatização da previdência do servidor público: a Funpresp e a financeirização das aposentadorias e pensões**. *Cadernos Aslegis*, v. 43, p. 107-128, 2011.

SILVEIRA, J. I. **Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos**. *Serviço Social e Sociedade* nº 130. São Paulo. 2017.

RAWLS, J. **Uma teoria da Justiça**. tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. (Ensino Superior). -. São Paulo Martins Fontes, 1997.

ROCHA, F; MACÁRIO, E. **O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social brasileira**. (ARTIGO) *SER Social*, Brasília, v. 18, n. 39, p. 444-460, jul.-dez./2016.

SILVA, S.P. **Descentralização Federativa e Desafios De Implementação Do Programa Nacional De Alimentação Escolar: Uma Análise Pós-Lei nº11.947/2009**. IPEA, 2022.

SILVEIRA, J. **Proposta de Emenda à Constituição 383-A, de 2017**, que “altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. Apresentação de PPT. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-383-17-sistema-unico-de-assistencia-social/apresentacoes-emeventos/JucimerilsoldaSilveiraProfessoradaPUCPRVinculaodeRecursosSUS.pdf>. Acesso em ago.2023.

TCU. **Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes**. Coletânea de Pós-Graduação V.5 nº 1. Trabalho de pós-Graduação. João Ricardo Carvalho Lima Santos.

APÊNDICE

CÓPIA DO FORMULÁRIO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA APLICADA AOS MUNICÍPIOS

Questionário utilizado para realização de pesquisa na especialização em questão social na perspectiva interdisciplinar - Universidade Federal do Paraná setor litoral. Discente: Tatiana Amélia Valente Malewschik.

A única finalidade da pesquisa é reverificar a influência da EC nº 95/2016 nos serviços e atividades da Política de Assistência Social para produção de material científico.

Município: _____

Data: _____

Função do responsável pelas informações: _____

1. Ano de implantação da Política Municipal de Assistência Social no Município:

2. Qual o organograma inicial da Assistência Social no Município?

2.1 Gestão

Superintendente () não () sim () desconhece

Diretor geral () não () sim () desconhece

Nomenclatura do cargo: _____

Diretor de proteção básica () não () sim () desconhece

Direção de proteção especial () não () sim () desconhece

Direção Financeira e Orçamentária () não () sim () desconhece

Nomenclatura do cargo: _____

Direção de Programas, Projetos e Benefícios: () não () sim () desconhece

nomenclatura do cargo: _____

2.2 Cras: () sim () não () desconhece

2.3 Creas: () sim () não () desconhece

2.4 Acolhimento institucional: () sim () não () desconhece

3. Ano de implantação do Fundo Municipal de Assistência Social: _____

4. Houve alteração no organograma da Política de Assistência Social?

() não () desconhece () sim, em quais anos?

5. O atual organograma da SMAS

5.1 Possui setor de Vigilância Socioassistencial? () sim () não

quantos técnicos atuam nesse setor? _____

5.2 Possui setor de gestão de trabalho? () sim () não

Quantos técnicos atuam nesse setor? _____

5.3 Possui política de educação permanente? () sim () não

5.3.1. Quais técnicos fazem sua gestão?

5.5 Caso não tenha algum desses setores consolidados, qual o motivo?

6. Os serviços, programas e projetos de assistência social sofreram alterações após o ano de 2017 () Sim () Não

6.1. Caso tenha respondido Sim, Quais foram as alterações?

7. Quais foram os recursos do cofinanciamento federal recebidos e recursos municipais aplicados nos seguintes anos: (conforme plano municipal SUASWEB)

Ano	Valor do Cofinanciamento Federal	Valor dos Recursos Municipais
2016		
2017		
2018		
2019		
2020		
2021		
2022		

8. Houve impactos financeiros no município após o ano de 2017? (*federais, estaduais, municipais, houve programas, projetos e cofinanciamentos que deixaram de ser financiados ou que perderam recursos*)

9. Houveram aposentadorias e/ou exonerações de técnicos de nível médio e superior não substituídas?

10. Na sua opinião, a Política de Assistência Social no município tem apresentado bons resultados em termos de cumprimento dos seus objetivos?
