

ORÇAMENTO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DE ILHÉUS-BA

Murilo Barreto Santana

Doutor e Professor do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)
mbsantana@uesc.br

Fátima Inês A. L. Souza

Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)
fatima.inesita@gmail.com

Rosélia Santos Nascimento

Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)
roseliaadm@hotmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Murilo Barreto Santana, Fátima Inês A. L. Souza y Rosélia Santos Nascimento (2020): "Orçamento Público e Assistência Social: O caso de Ilhéus-BA", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, ISSN: 1988-7833, (septiembre 2020). En línea:
<https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/09/assistencia-social.html>

Resumo:

Características nacionais e especificidades municipais são capazes de alterar significativamente os atos de atenção à assistência social. Partindo desse pressuposto, esta pesquisa visou compreender como características nacionais e especificidades municipais alteraram o suporte público à assistência social no município de Ilhéus-BA. Os dados foram coletados via pesquisa bibliográfica e documental. Por meio de análise qualitativa o estudo encontrou como características nacionais: a falta de planejamento estratégico de longo prazo; atenção à política partidária em detrimento da política econômica; escândalos políticos e corrupção. Como especificidades municipais: a baixa capacidade de gestão, as dificuldades de lidar com situações contingenciais, a estrutura institucional pouco consolidada. Todos esses aspectos, além das reduções contínuas de investimentos, tiveram capacidade de gerar adequações orçamentárias na assistência social de Ilhéus. Concluiu-se que essas adequações ao orçamento permitiram que o município desenvolvesse uma política de baixa qualidade e abrangência, com aspectos de populismo assistencialista.

Palavras-chave: Seguridade Social, Assistência Social, Sistema Único da Assistência Social, Orçamento, Gasto Público.

Public Budget and Social Assistance: The case of Ilhéus-BA

Abstract:

National characteristics and municipal specificities are capable of significantly altering the acts of attention to social assistance. Based on this assumption, this research aimed to understand how national characteristics and municipal specificities changed public support for social assistance in the municipality of Ilhéus-BA. Through qualitative analysis, the study found the following national characteristics: the lack of long-term strategic planning; attention to party politics to the detriment of economic policy; political scandals and corruption. As municipal specificities: the low management capacity, the difficulties of dealing with contingency situations, the poorly consolidated institutional structure. All these aspects, in addition to the continuous investment reductions, were able to generate budgetary adjustments in the social assistance of Ilhéus. It was concluded that these adjustments to the budget allowed the municipality to develop a policy of low quality and scope, with aspects of welfare populism.

Keywords: Social Security, Social Assistance, Unified Social Assistance System, Budget, Public Spending.

Presupuesto Público y Asistencia Social: El caso de Ilhéus-BA

Resumen:

Las características nacionales y las especificidades municipales son capaces de alterar significativamente los actos de atención a la asistencia social. Con base en este supuesto, esta investigación tuvo como objetivo comprender cómo las características nacionales y las especificidades municipales cambiaron el apoyo público a la asistencia social en el municipio de Ilhéus-BA. Los datos fueron recolectados mediante investigación bibliográfica y documental. A través del análisis cualitativo, el estudio encontró las siguientes características nacionales: la falta de planificación estratégica a largo plazo; atención a la política de partidos en detrimento de la política económica; escándalos políticos y corrupción. Como especificidades municipales: la baja capacidad de gestión, las dificultades para hacer frente a situaciones de contingencia, la estructura institucional poco consolidada. Todos estos aspectos,

además de las continuas reducciones de inversión, pudieron generar ajustes presupuestarios en la asistencia social de Ilhéus. Se concluyó que estos ajustes al presupuesto permitieron al municipio desarrollar una política de baja calidad y alcance, con aspectos de populismo de bienestar.

Palabras clave: Seguridad Social, Asistencia Social, Sistema Unificado de Asistencia Social, Presupuesto, Gasto Público.

1. INTRODUÇÃO

As políticas de assistência social no Brasil se dão por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), institucionalizado em 2005 pela Norma Operacional Básica (NOB). O SUAS se propõe a ser um instrumento de regulação e gestão da política de assistência social e estabelece, dentre outras coisas, o caráter e os níveis de gestão da assistência social e os repasse automáticos de cada ente federado. Define também as condições de repasse, os pisos de financiamento e os critérios de partilha. A consolidação da Política de Assistência Social por intermédio do SUAS é resultado do pacto federativo entre gestores públicos e as organizações da sociedade civil, e tem característica universalista, distributiva, descentralizada e participativa. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2008).

O SUAS traz inovações na forma de alocação e distribuição orçamentária na tentativa de romper com o pragmatismo financeiro de mera adequação a exigências burocráticas, mas sem efetivação de responsabilidades e competências. Neste aspecto a descentralização não se direciona apenas a universalização dos direitos sociais, mas também na direção objetiva de desresponsabilizar os governos centrais e redirecionar as responsabilidades aos governos locais, sem, no entanto, verificar a necessária divisão de capacidade institucionais e orçamentárias. (Andrade, 2011).

Como forma de orientar as estratégias de intervenção do SUAS o orçamento público, por meio de suas leis, instrumentalizam e controlam os gastos públicos envolvidos. O PPA, LOA e LDO representam os instrumentos da gestão pública para direcionar os orçamentos e nortear quais despesas podem ser aceitas. Esses instrumentos apresentam o planejamento de todas as despesas que estão ligadas a um plano de governo específico. (Perediva, 1998).

O orçamento público previsto acaba por limitar os caminhos e recomendar e indicar ações de desenvolvimento da assistência social aos municípios. Apesar disso, os municípios que assumem o protagonismo da assistência social, acabam por adequar suas ações de acordo com as contingências apresentadas. Essas adequações, causadas tanto por características nacionais quanto por especificidades municipais, são capazes de alterar significativamente os atos de atenção à assistência social. Considerando o município de Ilhéus, esta pesquisa visa verificar: quais são as características nacionais e especificidades municipais que geram a necessidade de adequação das despesas de assistência social e Ilhéus?; e, como essas adequações alteram a maneira como é desenvolvida a política de assistência social no município?

Esta pesquisa tem por objetivo compreender como características nacionais e especificidades municipais são capazes de influenciar o suporte público à assistência social no município de Ilhéus-BA. A discussão tem como base os preceitos da Lei 12.435/2011 que estabelece e institui o atual modelo de atendimento da assistência social brasileira, sua lógica de financiamento e os possíveis impactos do Novo Regime Fiscal PEC 55/2016 na Rede SUAS e em suas ofertas protetivas.

O estudo a respeito das excepcionalidades do apoio assistencial concedido pode gerar importantes subsídios para repensar possibilidades de apoio público como o destacado. Estudos como este podem, inclusive, serem capazes de apontar soluções operacionais que melhorem o desempenho do apoio, sua abrangência e qualidade.

2. SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 a assistência social tem seu marco legal e passa a fazer parte do Tripé da Seguridade Social. A constituição imprimiu mudanças importantes no modelo de seguridade social, que compreende um conjunto de ações na área da saúde, assistência social e previdência social, além do seguro-desemprego, transformando a proteção social em direito de cidadania. Ao ser inserida no tripé da seguridade social a assistência social adquire o caráter de política pública no sentido de direito do cidadão e dever do Estado, compondo a lógica de um Sistema de Proteção Social. (Maxwell, 2005).

Mota (2000) ressalta que, no âmbito de proteção social, o grande passo da Constituição Federal de 1988 foi a introdução do conceito de seguridade social ao reunir a Saúde, Previdência e Assistência Social, numa mesma lógica, instituindo, desta forma, a operacionalização da proteção social no país. A autora ressalta ainda a definição de custeio, organização administrativa e controle social, de forma que tais mudanças equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas.

O avanço em relação à Seguridade Social estabeleceu por diretrizes a descentralização, municipalização, participação popular e comando único das ações em cada esfera do governo no âmbito das políticas públicas de saúde e assistência social. Isto é, o Estado centralizador da gestão pública, cedeu espaço a uma estrutura descentralizada das ações e decisões, levando ao fortalecimento dos municípios e sociedade na efetivação da democracia. (Vanzeto, 2004).

Aos municípios coube, como forma de garantir e viabilizar o controle social, a prestação dos serviços assistenciais, conforme os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas pela LOAS. Essa descentralização político-administrativa se relaciona ao fato que a implementação do SUAS se operacionalizaria primordialmente no âmbito dos municípios, com responsabilidades e competências nas três esferas de governo. (Andrade, 2011).

A criação do SUAS buscava mudar a política de assistência social no Brasil que tem em seu marco histórico alguns retrocessos. O SUAS nasce como forma de configurar a política de assistência social e atender as necessidades básicas de todos os brasileiros em violação de direitos sociais. (MDS, 2008). Assim, é responsável por definir e organizar os elementos essenciais normatizando os padrões nos serviços de atendimento aos usuários, os indicadores de avaliação e resultado, a nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviço socioassistencial. (Brasil, 2014). De acordo com Behring (2008), as principais possibilidades de inovações pressupostas no SUAS são: constituições de uma rede de serviços socioassistenciais de forma territorial, e o fortalecimento dos instrumentos de gestão.

A partir do SUAS a assistência social, além de contar com um novo ordenamento, estabeleceu dois padrões para os serviços assistenciais: a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. (BRASIL, 2014). As proteções são destinadas à população que se encontra em situação vulnerável em decorrência da pobreza, privação - ausência de renda e precariedade no acesso aos serviços públicos- e da fragilidade dos vínculos afetivos e vínculos sociais - discriminações etárias, por deficiência,

discriminações raciais. (Behring, 2008).

A proteção básica possui o intuito de minimizar as condições de risco por intermédio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, mas também objetiva fortalecer as relações familiares e comunitárias. A proteção básica é destinada aos indivíduos que estão em condições de vulnerabilidade social por conta de pobreza, privação de renda e acesso a serviços públicos, e fragilização de vínculos afetivos e relacionais. (Secretaria de Desenvolvimento Social, 2020).

Por sua vez, a proteção social especial foi formatada para atender a indivíduos que estão sob condição de risco pessoal e/ou social por conta de situações como: abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, violência sexual, uso de drogas ilícitas, execução de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, etc. A proteção social especial alcança dois níveis de atendimento: média e alta complexidade. (Secretaria de Desenvolvimento Social, 2020).

A proteção social de média complexidade está configurada para atender indivíduos que estão em condição de risco social ou ainda se seus direitos foram infringidos. Oferta suporte, orienta e acompanha pessoas na intenção de fazê-las superar esses momentos de dificuldade por intermédio da oferta de direitos e do fortalecimento dos laços familiares e sociais. Já os serviços ligados à proteção especial de alta complexidade se referem aqueles que buscam garantir proteção integral, o que inclui habitação, nutrição, higienização e trabalho para pessoas que estão em condição de violação de direitos. (Secretaria de Desenvolvimento Social, 2020).

2.1 Orçamento e Financiamento da Assistência Social no Brasil

O orçamento público é um instrumento estratégico de planejamento, gestão e controle social e pode ser inserido tanto na função administrativa como na função legislativa e tende a repercutir na forma com que os recursos públicos são utilizados. (Escola Nacional de Administração Pública, 2013). Contudo, orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento. Ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político (Oliveira, 2009). Assim, as metas de resultado e mais recentemente o teto de gastos impõem ao Estado o exercício de suas funções dentro de sua

capacidade de financiamento significando a priori a criação de uma agenda de eficiência e racionalidade no emprego dos recursos.

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública- ENAP (2013), o orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública usado para os seus recursos financeiros. Por meio do orçamento público a administração orienta suas estratégias de intervenção dentro e fora dos governos. Porém, apesar do Legislativo aprovar o orçamento, o Executivo tem a liberdade de modificar as prioridades ou não as materializar (Oliveira, 2009).

Julião Jr. (2011, p.11) relaciona o orçamento às funções administrativa, econômica e institucional. O orçamento, nesse sentido, representaria um “instrumento de previsão e controle da atividade econômica financeira pública”; “um arranjo no qual se busca a alocação eficiente dos recursos, a redistribuição equitativa da renda e a estabilização econômica”; e, por fim, “produto da resolução de conflitos que surgem no processo de negociação orçamentária”.

A Constituição Brasileira estabelece no artigo 165 três instrumentos orçamentários: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada qual com sua composição e finalidade, mas integrados entre si. (Brasil, 1988). Esses três instrumentos da administração pública brasileira são responsáveis por nortear o orçamento público e direcionar as despesas a serem executadas. (Perediva, 1998).

A Constituição Federal Brasileira, art. 165, §5º, afirma que a lei orçamentária anual (LOA) deverá compreender os orçamentos fiscal, de investimentos, e o da seguridade social. Ou seja, a partir da Constituição Federal a política de seguridade social passou a ser financiada por toda a sociedade brasileira por intermédio dos orçamentos da União, estados, Distrito Federal e municípios, além de contribuições sociais do empregador e trabalhador (Brasil, 1988). O texto constitutivo construiu um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social, diferente dos que financiam outras políticas governamentais. (Brasil, 1988). Esse orçamento visa: fornecer serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias carentes necessitadas; ampliar o acesso a bens e serviços socioassistenciais na zona urbana e também na rural;

garantir ações com centralidade na família como forma de assegurar a convivência comunitária. (Programa Nacional de Assistência Social, 2004).

O orçamento que compõe as receitas ligadas à seguridade social surge com o objetivo de assegurar apropriação dos recursos do orçamento fiscal para previdência, saúde e assistência social. (Guimarães & Guzman, 2016). Esse orçamento deveria considerar uma série de ações integradas iniciados pelos poderes públicos e pela sociedade com o objetivo de garantir direitos básicos associados às três áreas da seguridade social, tendo como princípios a universalidade, heterogeneidade da base de financiamento, o caráter democrático, descentralizado da administração e gestão participativa, dentre outros. (Brasil, 1988).

A assistência social, como parte das políticas de seguridade social, teve suas atividades coordenadas pelo SUAS a partir de 1994. O co-financiamento do SUAS está sob a responsabilidade das três esferas governamentais com um conceito novo para transferência de recursos. Esse conceito desconsidera o critério de atendimento per capita para trazer a lógica de disponibilização de serviços à população. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2013). Alguns critérios de financiamento, por exemplo, passam a ter por base o referenciamento de famílias.

Apesar da criação do SUAS, ao longo dos anos, o país deslocou diversos recursos que deveriam ser investidos nas políticas sociais para o pagamento dos juros da dívida externa provocando um estrangulamento do orçamento da assistência social. (Costa, 2007). Em 1995 reformas no sistema tributário brasileiro foram perversas, pois transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário. (Salvador, 2010).

As fontes que financiam a política de assistência social são de natureza do trabalho e não do orçamento fiscal, o que conferiu seu financiamento regressivo. No período de 2000 a 2007 foram retirados da Seguridade Social R\$ 205,2 bilhões, representando cinco vezes o orçamento da saúde e dez vezes o orçamento da Assistência Social. A assistência social foi área que entre 2003 a 2013 teve o menor valor destinado dentro do sistema de seguridade social brasileiro. (Salvador, 2010).

No ano de 2015 inaugura-se um novo regime fiscal que limita o teto de gastos no país. Durante 20 anos o Brasil fará a regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais reduzindo a patamares os investimentos que em 2015 eram de 1,26% e será de 0,70% em 2036 (IPEA, 2016).

Ademais, na visão de Salvador (2010), o uso da série histórica de despesas em serviços da assistência social como referência para transferência de recursos federais levou a uma distorção, menores repasses para as regiões centro-oeste, norte e nordeste e maiores para as regiões sul e sudeste e para os municípios de grande porte, reconhecidamente, mais desenvolvidas. Os constantes cortes orçamentários e as necessárias adequações das previsões orçamentárias acabam por acentuar as desigualdades sociais entre regiões mais pobres e mais abastadas. Gera, por conseguinte, situações de vulnerabilidade social a uma parte da população que já sofre constantemente com problemas ligados a falta de direitos sociais básicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Um método representa um conjunto de processos que visam conhecer determinada realidade, produzir certo objeto ou desenvolver alguns procedimentos ou comportamentos (Oliveira, 2002). Para esta pesquisa os dados foram coletados via pesquisa bibliográfica e documental. O recolhimento de dados para esta pesquisa foi realizado por meio de consulta a bibliografias e autores especialistas no assunto, entidades relacionadas à assistência social em diversos âmbitos, e documentos da área social do município de Ilhéus, a exemplo da LOA e PPA.

Como forma de examinar os dados coletados foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo. Assim, de cunho qualitativo, a análise se centrou na criação de uma base documental construindo unidades de categorização desses dados. Assim, todo o material foi dividido com base nas unidades de análise. Por fim, as informações foram reunidas e sistematizadas para construção do texto de resultados.

4. RESULTADOS: O CASO DO MUNICÍPIO DE ILHÉUS-BA

O orçamento público do SUAS limita quais despesas podem ser liquidadas na assistência social de Ilhéus, bem como de outras localidades. Embora o orçamento seja um determinante por dispor das atividades financeiras a serem realizadas pelo município em suas várias instâncias, este instrumento

delimita, mas não é impeditivo das possibilidades decisórias em termos de recursos e medidas gerenciais frente aos recursos próprios ou externos. (Menezes, 2005).

Em Ilhéus, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA) foram os responsáveis por formatar e padronizar a indicação de despesas voltadas à assistência social. Esta pesquisa analisou a LOA nos anos de 2014-2017 que foram elaboradas com base no PPA instituído pela Lei Municipal nº 3.707, de 20.01.2014, vigente para o mesmo período.

O PPA do município elaborou os fundamentos gerais para a execução das políticas de assistência social. O documento abrangia todo os tipos de proteção proposta pelo SUAS: Proteção Básica e Proteção Especial de média e alta complexidade. Para tanto, o apoio público à assistência social presente no PPA incluiu distintas subfunções: administração geral, assistência ao idoso, assistência à criança e ao adolescente, assistência comunitária, alimentação e nutrição e fomento ao trabalho. Segundo o documento, o município iria financiar todas as subfunções por meio de recursos do Tesouro Nacional, do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, do Fundo de Investimento Econômico e Social – FIES, bem como por intermédio de recursos próprios.

A LOA estimou em Ilhéus, para cada subfunção do PPA, as receitas e despesas para o ano cada ano. Caso o município precisasse de uma maior quantidade de recursos além do que foi previsto na LOA era necessário emitir medida provisória solicitando créditos suplementares ou extraordinários. Por sua vez, no caso de o município decidir por diminuir os gastos previstos deveria editar decretos de contingenciamento que limitavam os seus gastos. (BRASIL, 2015). Assim, situações de excepcionalidade (da necessidade de aumentar ou diminuir recursos) foram capazes de alterar o modo como as ações de assistência social aconteceram no município de Ilhéus. Essas excepcionalidades permitiram aos gestores, dentro do previsto em lei, alterar a previsão de despesas. Na tentativa de adequar essas despesas se fez necessário formular novas alternativas de utilização da receita.

As causas para essas adequações eram as mais variadas. Além das sucessivas reduções orçamentárias e do estrangulamento dos recursos ligados à assistência social, podem se citar características de cunho nacional e municipal. Em nível nacional deve-se considerar: a crise econômica estrutural que assolou o país, como também o município de Ilhéus; a falta de planejamento estratégico de longo prazo; atenção à política partidária em detrimento da política econômica; escândalos políticos e

corrupção, dentre outros. Como especificidades locais podem ser exemplificados: a baixa capacidade de gestão e as dificuldades de lidar com situações contingenciais, além de uma estrutura institucional pouco consolidada. Todas essas condições refletiram na arrecadação do município de Ilhéus, no recebimento de recursos externos da União, e, principalmente, na destinação dos recursos ligados à assistência social do município. Ademais, geraram a necessidade de novas alternativas de alocação das receitas na execução da política de assistência social no município durante os anos pesquisados.

Em 2014 o município de Ilhéus previu, por meio de orçamento, um menor volume de recursos comparados com os anos subsequentes. Segundo dados da LOA em 2014 o município executou exatamente o que estava previsto no PPA. Assim existiu igualdade de recursos entre aquilo que foi estimado como receita e aquilo que foi fixado como despesa para a assistência social no município. Deve-se salientar, no entanto, que considerando o período examinado por esta pesquisa, esse foi o único ano em que isso aconteceu. Nos anos seguintes existiram significativas alterações orçamentárias que comprometeram o modo de execução da política.

No ano de 2015 o valor planejado na LOA com destinação para a assistência social sofreu grandes alterações quando se compara com o PPA. As despesas planejadas para o ano tiveram uma redução de cerca de 1/3 do planejado, fazendo com que o município adotasse medidas emergenciais de alteração da LOA. Contribuiu para isso, em especial, a extinção do FIES no mesmo ano. O FIES representava para o município uma das principais fontes de recursos da assistência social em Ilhéus.

Durante o ano as subfunções da assistência comunitária e o fomento ao trabalho tiveram seus orçamentos levemente aumentados, contudo, o município diminuiu em cerca de 90% as verbas destinadas à assistência em criança e ao adolescente, e em 50% as verbas associadas à administração geral. Como consequência dessas reduções a assistência social de Ilhéus redefiniu, dentre outros, o financiamento do apoio a criança e adolescente. Nessa área o município teria desenvolvido apenas algumas ações pontuais com fins filantrópicos. Ficou evidenciado assim que o município não teve capacidade de discutir suas fontes de custeio e avançar na qualificação de uma assistência social que fortalecesse os direitos sociais dos ilheenses.

O exercício de 2016 foi ainda mais comprometido com as sucessivas reduções orçamentárias federais. Algumas das despesas planejadas pelo PPA municipal sequer chegaram a fase do empenho.

As principais ações afetadas pelas diminuições dos recursos foram o Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos – SCFV, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa de Inclusão Produtiva- PIP.

Por conseguinte algumas ações deixaram de ser executadas em 2016 a exemplo: da garantia compra da produção de agricultores familiares; assistência alimentar de famílias e merenda escolar; e do financiamento programas de emprego e geração de renda. Repetidamente a política de assistência social não ocorreu da forma prevista demonstrando a necessidade de um amadurecimento institucional e melhorias na capacidade de gestão na secretaria de assistência social do município. Características de gestão como expressões de mando e favor, e gestão burocrática e patrimonialista puderam ser observados.

Em 2017, mesmo com uma redução orçamentária planejada, o município de Ilhéus pôde contar com uma melhor execução orçamentária. Todas as ações planejadas pelas subfunções foram empenhadas e liquidadas. Deve-se salientar, no entanto, que a assistência ao idoso, e alimentação e nutrição mais uma vez tiveram recursos bastante diminuídos, comprometendo a qualidade e abrangência da política de seguridade social do município.

A exemplo dos anos anteriores, em 2017 existiram, em muitas áreas, ações descontínuas que focavam especialmente no apoio ao combate a pobreza extrema e negligenciava alguns outros aspectos relativos a assistência social. As ações de proteção especial de alta complexidade, por exemplo, deixaram de existir e foram as mais prejudicadas.

O orçamento para os anos seguintes, de acordo com o PPA 2018-2021 possui uma visão mais ampla da seguridade social e apresenta o programa “Cidadão assistido é cidadão protegido” que concentra a área temática “Empoderamento da inclusão social”. O programa tem como objetivo prover, mediante articulação com órgãos estaduais e entidades não governamentais, apoio social a pessoas carentes com prioridade para idosos, portadores de deficiência física ou mental e em situação de vulnerabilidade social, assim como, desenvolvimento comunitário das localidades de maior carência. Apesar de o período não ser objeto de análise deste artigo, observa-se, com base no LOA dos anos de 2018 e 2019, que foram feitas alterações orçamentarias como as que aconteceram nos anos anteriores. Aspectos nacionais e municipais mais uma vez alteraram aquilo que foi previsto para a assistência

social. O que pode ser um forte indício para concluir que a os problemas gerados pelas adequações se renovam para os anos seguintes.

Dos resultados encontrados nos anos analisados o que se observa é que, mesmo com a institucionalização do SUAS, velhas práticas políticas que se demonstraram pouco eficientes na garantia a assistência social permaneceram ocorrendo em Ilhéus. E, essas adequações orçamentárias que sempre se fizeram necessárias no município permitem que ações pouco efetivas sejam efetuadas em detrimento de uma política apropriada e consistente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida permitiu abordar questões sobre a assistência social e o orçamento público. Verificou-se que, mesmo diante da indicação de uso das verbas, existem condições de excepcionalidade que possuem um papel estratégico na garantia dos serviços prestados na proteção social pública e na qualidade de atendimento no município de Ilhéus.

Enfatiza-se que os municípios assumiram o protagonismo do apoio à assistência social no país, contudo, em muitos casos não possuem capacidade institucional, de gestão e orçamentária. Esse cenário corrobora para um distanciamento entre a ampliação dos direitos sociais garantidos legalmente, a execução da proteção social estatal no Brasil, por meio da Política de Assistência Social, e o processo de financiamento desta política.

A análise proposta por esta pesquisa permite afirmar que, dentre outros aspectos, o município de Ilhéus não possui boa capacidade institucional e de gestão para operar os recursos próprios e externos, o que acaba por comprometer boa parte das ações da gestão da Secretaria de Assistência Social. As alterações necessárias a LOA dificultaram o gerenciamento da política de assistência social e reduziram a qualidade e abrangência do suporte aos indivíduos ilheenses em violação de direitos. O corte de gastos impactou, em especial, nas ações de proteção especial de alta complexidade.

As adequações causadas por características nacionais e locais geraram no município o investimento centralizado em programas de transferência de renda focalizados na pobreza extrema e ainda com práticas filantrópicas que marcaram toda a assistência social de Ilhéus. Assim, a política de

assistência social no município, em muitos momentos, refere-se apenas a ações pontuais com caráter de populismo assistencial.

Considerando o exposto nesta pesquisa delinea-se um futuro de perdas progressivas com evolução de gastos nas ofertas de serviço. Benefícios e ações protetivas deverão ser alterados significativamente por conta de reduções orçamentárias seguidas. Faz-se necessário que o município de Ilhéus insistentemente aprofunde o debate sobre as fontes de custeio da assistência social e avance no sentido da qualificação do conteúdo de um sistema efetivo e eficaz para o fortalecimento dos serviços e do cidadão. Ademais, evitar as características de gestão como expressões de mando e favor, gestão burocrática e patrimonialista, e moralização da questão social.

Por fim, como sugestão para novas pesquisas, indicam-se estudos multicasos aprofundados que incluam a aplicação de entrevistas com gestores das políticas de assistência social nos municípios. Dessa forma será possível apreender melhor a respeito da capacidade institucional e de gestão dos municípios no que diz respeito a gestão dos recursos da assistência social.

REFERÊNCIAS

- Andrade, FF. (2011). A institucionalidade da assistência social na proteção social brasileira. *Serviço Social Revista*, Londrina, v. 13, n.2, p. 19-44, jan/jul.
- Behring, E R. (2008). Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In Behring, E.; Almeida, M. T. *Trabalho e Seguridade percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez.
- Boschetti, Ivanete; Salvador, Evilasio. (2010). Orçamento da seguridade social e política: perversa alquimia. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, setembro, p. 25-57.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- Brasil (2001). *Lei nº 12.435/2011*. Recuperado em 24/07/2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm.
- Brasil (2003). *Lei nº 8.742/2003*. Recuperado em 24/07/2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm.

- Brasil (2014). *Plano Nacional de Assistência Social – PNAS. 2014*. Recuperado em 24/07/2020 de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.
- Escola Nacional de Administração Pública (2013). *Orçamento Público: Conceitos Básicos*. Brasília, dez.
- Costa, C.R.M. (2007). *Financiamento da Política de Assistência Social: entre a proteção social e a financeirização do capital*. VIII Jornada Internacional Políticas Públicas. UFMA.
- Faleiros, Vicente de Paula. (2000). Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: *Capacitação em serviço social e política social: política social*. mod. 3. Brasília, DF: UnB: CEAD.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA (2016). *PNAD 2016: o novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Guimarães, T. C. S., Guzman, S. J. M. (2016): Perfil da política de assistência social da prefeitura de Ilhéus a partir das despesas orçamentárias, 2014-2015. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2016)*.
- Julião Junior, Geraldo. (2011). *Conceitos Básicos – Orçamento Público*. Apresentação de aula. Brasília, out. 18p.
- Maxwell, (2005). *Assistência Social como Política Pública: Uma conquista recente*. Recuperado em 24/07/2020 de <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=19203@1>
- Ministério do Desenvolvimento Social (2008). *Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 120 p.
- Ministério do Desenvolvimento Social (2013). *Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS -* Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 140 p.
- Menezes, S. F. S. (2005). *Gestão pública, políticas sociais e controle social: uma experiência em Mossoró (RN)*. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz, Maranhão, UFMA.
- Mota, Ana Elizabete. (2000). *Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez.

- Mota, Ana Elizabete. et.al. (2007). *Serviço Social e saúde : formação e trabalho profissional*. 2ed. São Paulo: Cortez; Editora Brasília.
- Oliveira, Fabrício Augusto. (2009). *Economia e Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura*. Editora HUCITEC. São Paulo.
- Perediva, J. H. (1998). Accountability, Constituição e Contabilidade. *Revista de Informação Legislativa Brasília*. Recuperado em 24/07/2020 de <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/414>.
- Pereira, Camila Potyara. (2006). A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. *Revista Ser Social*, Brasília: UnB, n. 18, Janeiro a Junho.
- Salvador, Evilasio. (2010). *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Silva, E. (2012). A ausência de políticas públicas e a sobrecarga de trabalho feminino. *Rev Gênero [Internet]*; 13(1):107-9.
- Vanzetto, O. (2004). *Sistema Único de Assistência Social e a Centralidade na Família*. 2º seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. Recuperado em 25/07/2020 de http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/servico_social/MSS25.pdf.