



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – ICHS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**ANDREA SILVA DO NASCIMENTO**

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE  
MATO GROSSO NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL NO  
PERÍODO DE 2004-2015**

**CUIABÁ – MT**

**2018**

ANDREA SILVA DO NASCIMENTO

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE  
MATO GROSSO NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL NO  
PERÍODO DE 2004-2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social, na área de pesquisa Política Social, Estado, Sociedade e Movimentos Sociais, oferecido pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

**Orientadora: Profa. Liliane Capilé Charbel Novais**

CUIABÁ – MT

2018

## FICHA CATALOGRÁFICA

### Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

N244f NASCIMENTO, ANDREA SILVA DO.  
O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MATO GROSSO NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL NO PERÍODO DE 2004-2015 / ANDREA SILVA DO NASCIMENTO. -- 2018  
191 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Liliane Capilé Charbel Novais.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2018.  
Inclui bibliografia.

1. Assistência Social. 2. Estado. 3. Sociedade Civil. I.  
Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.**

# FOLHA DE APROVAÇÃO

ANDREA SILVA DO NASCIMENTO

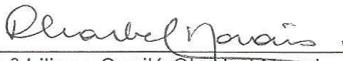
## AS "NOVAS", PORÉM VELHAS PRÁTICAS NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MATO GROSSO

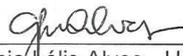
Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

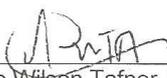
Apresentada em 30 de maio de 2018.

Situação: Aprovada

Banca Examinadora:

  
Prof.ª Dr.ª Liliâne Capilé Charbel Novais – UFMT (Orientadora)

  
Prof.ª Dr.ª Gláucia Lélis Alves - UFRJ (Examinadora Externa)

  
Prof. Dr. Armando Wilson Tafner Junior – UFMT (Examinador Externo)



MT TABELONATO E REGISTRO DE TÍTULOS DOCUMENTOS E PESSOAS JURÍDICAS  
Av. Getúlio Vargas, 141 - Cuiabá/MT - Fone: (0xx65) 3052-8609 - Fax: (0xx65) 3052-9054  
Tabela de Remuneração: Cláudio da Conceição  
www.primetrooficio.com.br @primetrooficio.com.br

**AUTENTICAÇÃO**

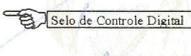
Confere com a original que me foi apresentada do que dou fé.

BES33545  
R\$ 2,94

Em testemunho ( ) da verdade.

Cláudio da Conceição-Escrev Autorizado  
Cuiabá, 04 de dezembro de 2018  
Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Cod. Serv. 58 Cod.  
<http://www.tjmt.jus.br/selos>





*Não diga nunca “isto é natural”.*

*Perceba o horrível atrás do que já se tornou familiar.  
Sinta o que é intolerável no dia-a-dia que se aprendeu a suportar.*

*Inquiete-se diante do que se considera habitual.*

*Conheça a lei e aponte o abuso.*

*E, sempre que o abuso for encontrado,*

*Encontre o remédio!*

*Bertolt Brecht*

## AGRADECIMENTOS

Durante esses anos de estudo no Mestrado em Política Social, estiveram ao meu lado pessoas especiais, que somaram para que essa conquista fosse alcançada. Agradeço de forma especial:

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa.

À minha orientadora, Liliane Capilé Charbel Novais, que tanto contribui para meu crescimento pessoal, como intelectual e se fez presente nos meus momentos mais difíceis.

Às professoras do Mestrado Leana Oliveira Freitas e Marluce Aparecida Souza e Silva, que forneceram valiosas contribuições na Banca de Qualificação.

Agradeço a todas (os) Professoras (es) do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT, que contribuíram com minha formação acadêmica desde a graduação.

Aos membros da banca de Defesa da Dissertação, Gláucia Lelis Alves e Armando Wilson Tafner Junior, pela gentileza com que aceitaram participar desta banca.

Às minhas colegas e meus colegas da turma do mestrado, por darem leveza aos períodos mais tensos dessa trajetória.

À Inara e a Lucineia que sempre se fizeram presentes, me dando força, tirando dúvidas e dando orientações.

À minha mãe e pai, irmãs e irmão, tias e tios pela preocupação e amor.

Às minhas amigas Rosa e Mirian por sempre estarem presentes.

Às minhas amigas Léia, Nilza e Nádia por sempre me darem força.

Às minhas amigas Dirce e a Matiane por estarem ao meu lado em um momento muito difícil em minha vida.

À Rayane, por me ajudar com todos aqueles dados.

E um especial, ou melhor, muito mais que especial ao meu marido Juares pelo amor, parceria, cuidado, paciência, compreensão e principalmente por sempre acreditar em mim. E também a minha filha Priscila, filhos Roger e Régis e nora Débora por me amar, aguentar e serem sempre parceiros e presentes na minha vida.

A todos vocês citados ou não, o meu muito obrigada!

## RESUMO

Essa dissertação analisou o comportamento orçamentário da Política de Assistência Social na Função 8, no estado de Mato Grosso de 2008 a 2015 e a relação com as transferências estaduais as entidades e organizações de assistência social. Para tanto, procurou-se entender o contexto político e econômico, a partir da implementação da Política de Assistência Social e compreendê-la para além de suas normativas legais. Considerou-se as categorias Estado e Sociedade civil através de uma análise crítica dos clássicos da ciência política e buscou-se relacionar ao processo de reestruturação do capital, focalização das políticas sociais, descentralização político-administrativa e fundo público. Para a aproximação com a Política de Assistência Social foi realizado um resgate histórico da assistência social, com foco na parceria público privada desde a formação sócio-histórica do Brasil. Pode-se perceber que a assistência social é compreendida como uma das formas de intervenção estatal que tanto assume papel significativo na intervenção das expressões da questão social, como contribui para a manutenção do sistema capitalista. Essa pesquisa se abalizou em uma revisão bibliográfica e pesquisa documental. Os dados foram coletados dos programas, projetos e dos orçamentos nos Balanços Gerais do Estado de Mato Grosso, dentre outros. Como resultado desta pesquisa foi possível identificar orquestrações no orçamento estadual da Política de Assistência Social, resultado da apropriação privada da máquina estatal pelas classes dominantes que, representam a manutenção de velhas práticas na condução do SUAS no estado de Mato Grosso.

Palavras-chave: Assistência Social. Estado. Sociedade civil.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzed the budgetary behavior of the Social Assistance Politics in Function 8, in the state of Mato Grosso from 2008 to 2015, and the relationship with state transfers to social assistance organizations and organizations. To do so, we sought to understand the political and economic context, starting with the implementation of the Social Assistance Politics and to understand it beyond its legal regulations. The categories State and civil society were considered through a critical analysis of the classics of the political science, and it was sought to relate to the process of capital restructuring, social Politics focus, political-administrative decentralization and public fund. In order to approach the Social Assistance Politics, a historical rescue of social assistance was carried out, focusing on the private public partnership since the socio-historical formation of Brazil. It can be seen that social assistance is understood as one of the forms of state intervention that both plays an important role in the intervention of the expressions of the social question and contributes to the maintenance of the capitalist system. This research was based on a bibliographical review and documentary research. Data were collected from programs, projects and budgets in the General Balance Sheet of the State of Mato Grosso, among others. As a result of this research, it was possible to identify orchestrations in the state budget of the Social Assistance Politics, resulting from the private appropriation of the state machine by the dominant classes, which represent the maintenance of old practices in the conduction of SUAS in the state of Mato Grosso.

Keywords: Social Assistance. State. Civil society.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Evolução da Execução do orçamento destinados à Dívida Pública Federal de 2008 a 2015, em relação à Execução do orçamento destinados à Previdência Social, Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho .....	65
Gráfico 2 - A média da soma da Subfunção 843 e 844 no período de 2008 a 2015 do orçamento total pago do estado de Mato Grosso nos respectivos anos.....	68
Gráfico 3 - Relação da média dos anos de 2008 a 2015 dos valores pagos do orçamento destinado à dívida à outras políticas sociais.....	68
Gráfico 4 - Evolução do número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza e da extrema pobreza de 1988 a 2014 no Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso.....	105
Gráfico 5- Distribuição do número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 entre regiões do Brasil em porcentagem.....	107
Gráfico 6 - Rendimento médio domiciliar per capita nominal (R\$) de 2002 a 2014 do Brasil, das Regiões do Brasil e das Unidades Federativas .....	126
Gráfico 7 – Número de municípios de Mato Grosso em nível de gestão de acordo com a NOB/SUAS 2005 em 2010.....	138
Gráfico 8 - Número de municípios por porte, conforme o Censo SUAS 2010 e 2016, de acordo com a NOB SUAS 2005 em Mato Grosso .....	139
Gráfico 9 – A média da receita do estado de Mato Grosso de 2008 a 2015.....	144
Gráfico 10 – Evolução da despesa paga na Função 8 de 2008 a 2015.....	148
Gráfico 11 – Evolução da despesa paga na Função 8 no FEAS e no Fundo da Infância e Adolescência de 2008 a 2015 em Mato Grosso.....	149
Gráfico 12 – A evolução da despesa paga de acordo com as fontes pagadoras de 2008 a 2015 em Mato Grosso .....	150
Gráfico 13 – Recursos alocados na Função 8 – Assistência Social de 2008 a 2015 no Brasil, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.....	151
Gráfico 14 – Recursos pagos na Função 8 de acordo com as Ações executadas no PPA 2008 – 2011 em Mato Grosso .....	157
Gráfico 15 - Recursos pagos na Função 8 de acordo com as Ações executadas no PPA 2012 – 2015 em Mato Grosso.....	164

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- A Média dos valores pagos do orçamento total do estado de Mato Grosso a todas as Funções de 2008 a 2015 .....	66
Quadro 2 - Quadro da análise das Constituições brasileiras no que tange a assistência social. ....	90
Quadro 3 - A distribuição do número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza com frequência anual de .....	103
Quadro 4 - População residente total, urbana e rural por situação de domicílio, período de 1960 a 2015 no Brasil, Regiões e Unidade Federativa .....	122
Quadro 5 - Serviços, Programas, Projetos e Benefícios de acordo com a NOB/SUAS 2005 .....	131
Quadro 6 - Número de CRAS por referência ao número da população segundo a NOB/SUAS 2005 .....	136
Quadro 7 - Receita orçamentária realizada nos anos de 2008 a 2015 no estado de Mato Grosso.....	143
Quadro 8 – Referência do pagamento e sua alocação.....	148
Quadro 9 – Recursos previstos na LOA 2008 a 2011 e recursos pagos segundo o Balanço Geral do estado de Mato Grosso de 2008 a 2011 .....	155
Quadro 10 – Modalidade de Aplicação na Função 8 nos anos 2008 – 2011 no estado de Mato Grosso.....	158
Quadro 11 – Instituições beneficiadas com recursos na Modalidade de Aplicação 50 nos anos de 2008 a 2011 .....	159
Quadro 12- Recursos previstos na LOA 2008 a 2011 e recursos pagos segundo o Balanço Geral do estado de Mato Grosso de 2012 a 2015.....	162
Quadro 13- Modalidade de Aplicação na Função 8 nos anos 2012 – 2015 no estado de Mato Grosso.....	165
Quadro 14 – Instituições beneficiadas com recursos na Modalidade de Aplicação 50 nos anos de 2012 a 2015 .....	166

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – A execução do Orçamento Geral da União de 2008-2015 nas Funções Orçamentárias, em relação ao total realizado do.....	64
Tabela 2 - Distribuição do número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 entre as Regiões do Brasil.....	106
Tabela 3 - Distribuição do número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 entre os estados da região Centro-Oeste .....	107
Tabela 4 – A composição dos municípios no Brasil, Região Centro-Oeste e seus estados federativos de 1950 a 2010 .....	121
Tabela 5 – Número de aparelhos dos estados da Região Centro-Oeste .....	140
Tabela 6 – Receita Tributária dos anos de 2008 a 2015 em Mato Grosso.....	145

## LISTA DE SIGLAS

AAPAS – Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária  
APROSOJA – Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso  
BPC – Benefícios de Prestação Continuada  
CDCE - Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar  
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social  
CF – Constituição Federal  
CIB – Comissão Intergestores Bipartite  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DATA SED – Dados Indicadores Sociais  
FASFIL – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos  
FEAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
FETHAB – Fundo Estadual de Transporte e Habitação  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finança  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Circulação de Mercadoria e Serviço de Transporte  
IMTDH – Instituto Matogrossense de Desenvolvimento Humano  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPEADATA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Base de dados  
IPVA – Imposto Propriedade de Veículos Automotores  
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte  
ITCD – Imposto Transmissão Causa Mortis e doação de Bens e Direitos  
LA – Liberdade Assistida  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei do Orçamento Anual  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MAPA – Ministro da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MPE – Ministério Público Estadual  
MT – Mato Grosso  
NOB – Norma Operacional Básica  
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PPA – Plano Plurianual  
PPS – Partido  
PROASPI – Instituto Programa de Ação Social da Pessoa Idosa de Mato Grosso  
PROSOL – Fundação de Promoção Social  
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

SETAS – Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social

SETECS – Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social

SINE – Serviço Nacional de Empregos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UO – Unidade Orçamentária

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>1 REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL E SUAS REPERCUSSÕES NO ESTADO, NA SOCIEDADE CIVIL E NAS POLÍTICAS SOCIAIS .....</b>	<b>33</b>
1.1 CONCEITUANDO O ESTADO MODERNO .....	33
1.2 A RESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL APÓS 1970 E A CENTRALIDADE DO FUNDO PÚBLICO .....	46
1.3 RESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL NO BRASIL .....	54
1.4 POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTRA MÃO DA CONTRARREFORMA .....	58
1.5 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS SOCIAIS FRENTE ÀS NOVAS DEMANDAS DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA .....	69
<b>2 O RESGATE SOCIO-HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL: DA FILANTROPIA AO DIREITO .....</b>	<b>79</b>
2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA FILANTROPIA AO DIREITO CONSTITUCIONAL.....	79
2.2 O DESENHO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SUAS .....	94
2.3 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	108
2.4 O ORÇAMENTO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA .....	114
<b>3 O FINANCIAMENTO DA POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO UMA ABORDAGEM SÓCIO-HISTÓRICA .....</b>	<b>120</b>
3.1 A CONSTITUIÇÃO SÓCIO ECONÔMICA DO ESTADO DE MATO GROSSO .....	120
3.2 O SUAS EM MATO GROSSO .....	127
<b>3.2.1 Organização sistêmica da NOB SUAS 2005 para os entes federados.....</b>	<b>128</b>
<b>3.2.2 Gestão do SUAS entre o estado e os municípios .....</b>	<b>136</b>
3.3 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MATO GROSSO.....	141
3.4 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADO NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL “NA FUNÇÃO 8” EM MATO GROSSO.....	152
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>183</b>

## APRESENTAÇÃO

Esta dissertação, intitulada “O financiamento da Política de Assistência Social no estado de Mato Grosso no processo de reestruturação do capital no período de 2004-2015”, nasce em um momento de profunda crise democrática na política brasileira, que nos atingiu com mais magnitude, no dia 31 de agosto de 2016, com impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Com o aprofundamento do projeto neoliberal as políticas sociais foram arrastadas para o caminho da focalização, privatização e desresponsabilização do Estado e passam a ser definidas pela política econômica que executa o ajuste fiscal. Esse processo que vivenciamos com mais intensidade a partir da década de 1990, nos instiga a criar possibilidades de superação por um lado e de outro, somos alvo dos avanços neoliberais e conservadores que estimulam a destruição dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, na luta pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

O nosso objeto, o financiamento da Política de Assistência Social no estado de Mato Grosso foi construído após inquietações que estiveram presentes ao longo da graduação e ainda na própria construção acadêmica durante o Mestrado em que me aproximei com mais intensidade das leituras a respeito do Estado, sociedade civil, fundo público, dentre outras. Neste período tive a oportunidade de estar presente em várias audiências públicas, fóruns, reunião do Conselho, tanto municipal como estadual e federal de Assistência Social e ainda, estagiar na Secretaria de Política de Assistência Social de Cuiabá

Nestas ocasiões sempre questionava a própria condução da Política de Assistência Social ao remeter a primazia da parceria público privada em detrimento da responsabilização do Estado quanto à execução e fiscalização da política. Também percebia que estes espaços eram permeados pelas instituições sem fins lucrativos, que eram as fiscalizadoras de suas próprias ações e os encaminhamentos eram feitos sem muitos questionamentos por parte dos presentes.

Assim, nesta investigação busco evidenciar a relação entre assistência social, Estado e sociedade civil demonstrando a parceria pública privada entre as instituições sem fins lucrativos e o Estado na execução da Política de

Assistência Social no estado de Mato Grosso, através da análise da execução do fundo estadual.

Como metodologia, realizamos uma pesquisa documental em que a leitura orçamentária foi efetuada através do balanço geral do estado de Mato Grosso dos anos de 2008 a 2015, especificamente na Função 8 – Assistência Social. Os dados foram organizados a partir do levantamento do balanço geral anual, sendo coletadas informações sobre o total do orçamento previsto e pago e ainda o que foi pago nas Subfunções e Modalidades de Aplicação do orçamento. Isto nos permitiu uma aproximação tanto dos recursos públicos investidos em outras áreas, como na área da Assistência Social. Ainda conseguimos identificar através da Modalidade de Aplicação quais eram as instituições que receberam recursos do estado pelo Fundo Estadual de Assistência Social.

Identificamos com a pesquisa que a Política de Assistência Social representa um dos tripés da Seguridade Social, mas luta para ser reconhecida como política pública. A sua intervenção vem assegurando os mínimos possíveis para garantir a sobrevivência de uma parcela da classe trabalhadora superexplorada pelo capital, mas também atua como mantenedora do sistema capitalista.

Reconhecemos com a pesquisa que existem dois encaminhamentos de sociedade em disputa: um que se tornou hegemônico e não poupa esforços para se manter no poder as custas do trabalhador, atravessando os direitos constitucionais e outro, que podemos construir junto a classe trabalhadora que visa uma outra concepção de mundo que garanta a ampliação da cidadania e o aprofundamento da democracia.

Também identificamos que, mesmo com o reconhecimento da assistência social como política pública e toda sua caminhada para intensificar a sua implementação, existem vínculos que retomam as velhas práticas operadas no início da formação sócio-histórica do Brasil.

A dissertação foi dividida além da Introdução em quatro sessões. A Primeira Sessão apresenta uma curta retomada a respeito da reestruturação do capital e o que isto inferiu ao Estado, a sociedade civil e as políticas sociais na contemporaneidade do Brasil, em especial o estado de Mato Grosso.

A Segunda Sessão traz um breve resgate socio-histórico da política de assistência social no Brasil, relatando a trajetória histórica da assistência social desde a prática filantrópica até ser reconhecida como direito.

A Terceira Sessão traz o financiamento da Política de Assistência Social em Mato Grosso, com uma abordagem sócio-histórica de Mato Grosso, considerando vários aspectos que constituem a realidade do estado tanto na sua conformação política como social e econômica.

E por fim na última parte, são apresentadas as considerações finais do estudo.

Andrea Silva do Nascimento  
Cuiabá, 02 de maio de 2018.

## INTRODUÇÃO

O tema acerca das políticas sociais está ligado de forma intrínseca às relações entre Estado, sociedade civil e o modo de produção capitalista em cada conjuntura histórica da sociedade. Portanto, o enfoque dessa temática nos leva à observação das forças presentes, dos conflitos de interesses e também de projetos societários que disputam tanto o campo político como o das lutas sociais. Dessa forma, como explica Marx (2008, p.47) na produção social da própria existência, “[...] os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais”. Para o pensador as “relações de produção burguesas são a última forma antagônica do processo social da produção, antagônica não no sentido de antagonismo individual, mas de um antagonismo que decorre das condições sociais da vida dos indivíduos”. Para ele, essas mesmas forças produtivas que, tiveram condição sócio histórica para se desenvolver no seio da sociedade burguesa, “criam, ao mesmo tempo, as condições materiais para a resolução deste antagonismo”. (MARX, 2008, p.48)

Dessa forma, como explica Netto (1996) às políticas sociais decorrem “fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde por antecipações estratégicas”. Porém, como o autor ressalta as políticas sociais não se esgotam em uma “tensão bipolar”, pois elas são “resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessadas por contradições, confrontos e conflitos”. (NETTO, 1996, p.29)

Após o término da Segunda Guerra Mundial, o sistema liberal entra em crise. Como resposta às expressões da questão social<sup>1</sup>, o Estado intervém

---

<sup>1</sup> Questão social é compreendida como um conjunto de problemas de natureza política, econômica, cultural e social - com determinações estruturais claras - sob as quais se debruçam o Estado, a Igreja e o mercado, a fim de viabilizar respostas às demandas postas por estas questões nas diferentes conjunturas históricas. Respostas fora do âmbito da pura filantropia, que não se resolvem apenas com repressão ou coerção e precisam de uma intervenção política do conjunto da sociedade, incluindo aí as práticas sociais. (SILVA, 2014, p. 152)

efetivamente com o que chamamos de políticas sociais, através de um sistema de proteção, o *Welfare State*<sup>2</sup>.

Com isso, o Estado ganha novas atribuições, a ele remete-se a função de garantir o crescimento. Para isso, intervém com um sistema nacional público de atendimentos às necessidades básicas do cidadão. Estas ações variam de país para país, porém de algum modo promoviam a redistribuição de renda, o pleno emprego e o crescimento continuado. (GURGEL, 2003, p.105)

À ação social do Estado somou-se a ação econômica de natureza Keynesiana que, defendia uma ação estatal planejada para a alocação do pleno emprego e do crescimento continuado. Neste novo desenho, o Estado não somente alocava recursos para empreendimentos de infraestrutura e para o fornecimento de insumos básicos, ou seja, empregador e consumidor, mas também como prestador de serviços sociais. Desta forma, o Estado adquiriu bens destinados aos programas de educação, de saúde, habitação e outros. (GURGEL, 2003, p.105-106)

Na garantia das ações do Estado o fundo público ganha centralidade, pois é ele que ampara, segundo Silva (2010), a produção e a regulação das condições econômicas e sociais, fundamentais para a reprodução do capital.

O Brasil por sua vez, não vivenciou o *Welfare State*, mas a Constituição de 1988<sup>3</sup> representou um “pacto social”, ou uma “espécie de Estado de bem-estar-social”, pois nela além dos direitos civis e políticos estavam elencados os direitos sociais. Ou seja, tinha-se uma estrutura jurídico-político para inserir, na sociedade brasileira, “uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade”. (NETTO, 1999, p. 77)

A Constituição de 1988 representa a instauração das bases para um amplo sistema de proteção social, com políticas públicas de combate à desigualdade social. Esse sistema de proteção estendeu a cobertura do

---

<sup>2</sup> Sistema de proteção social é construído nas últimas décadas do século XIX e início do século XX e que atribuiu, paulatinamente, ao Estado uma função interventiva e regulatória na área do Bem-estar Social. – Conforme Pereira (2000), “é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social (ou segurança social), o asseguramento ou garantias a seguridade e políticas sociais.” (p. 16)

<sup>3</sup> A Constituição de 1988 é fruto de um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa dos direitos sociais, humanos e políticos e por isso mereceu a caracterização de Constituição Cidadã. (BEHRING, 2008, p.143)

sistema previdenciário e facilitou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a assistência social como política pública e materializou a universalização do atendimento à saúde por intermédio da criação do Sistema Único de Saúde – SUS, formando o que chamamos de Seguridade Social.

Nesse âmbito a CF de 1988, além de reconhecer a assistência social como política integradora da Seguridade Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seus objetivos são pautados na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; no amparo às crianças e adolescentes carentes; na promoção da integração ao mercado de trabalho; na habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Ainda segundo a CF de 1988, as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes. São organizadas com base nas diretrizes de descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, de participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Observa-se que o marco legal do reconhecimento da Política de Assistência Social, na perspectiva de direito foi a Constituição de 1988. A CF de 1988 também proporcionou um novo formato de gerenciar as políticas sociais, reorganizou a gestão de forma descentralizada entre os entes federados e as entidades beneficentes e ainda proporcionou a participação por meio de organizações representativas. Nesta perspectiva, abrem-se dois paradigmas um antes e outro após a Constituição e suscitam algumas reflexões acerca da implementação de fato da Política de Assistência Social.

Primeira quanto ao reconhecimento da assistência social como direito, já que suas ações assistenciais eram baseadas no assistencialismo, por meio da ajuda, caridade e filantropia. Conforme Boschetti (1998, p.1), “sua prática derivava muito mais de um dever moral de ajuda que do dever político ligado aos direitos de cidadania”, partindo da benevolência, da meritocracia, realizadas por instituições filantrópicas. A autora explica também que “foi sempre considerada como uma ajuda provisória para suprir as "dificuldades individuais" das populações pobres, em geral aquelas consideradas como incapazes para manter a própria sobrevivência”. A assistência social efetivava-se majoritariamente segundo Jaccoud; Hadjab; Chaibub (2009, p.178) a “partir da oferta de serviços mantidos pelo setor beneficente, ausente qualquer princípio de regulação desta ação social, seja no planejamento da oferta, seja na estimativa da demanda, seja no padrão de qualidade” e também sem nenhum tipo de benefício monetário. Para Yazbek (2015, p. 51) as políticas sociais, particularmente pós-64 “tem-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos”. Para a autora a “matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país”, adentrando também na política social brasileira. No que se refere à assistência social a autora reitera que, se apresenta “como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais”.

Segundo, quanto à descentralização político-administrativa pactuada com todos os entes federados e as entidades beneficentes, já que o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades. Os estados e municípios são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito a suas capacidades econômicas e fiscais, seja no que diz respeito à gestão de políticas públicas ou ainda no que tange à sua tradição cívica. Os municípios brasileiros são em sua maioria pequenos, com uma reduzida arrecadação e dependentes de transferências econômicas e ainda sem experiência tanto burocrática como administrativa. Além disso, a prática social da assistência social voltava-se para a ajuda, benemerência e filantropia carregada durante anos por ações institucionais isoladas e centralizadas tanto pelo ente federal, como estadual ou municipal e executadas em sua maioria por instituições

filantrópicas que, obtinham os recursos públicos e tinham liberdade para executar suas ações, já que, não havia mecanismos de controle e nem de avaliação de suas ações. Também carrega uma concepção caritativa e descontínua de ações de assistência social, com práticas do primeiro-damismo assim como, a instituição de alguns órgãos de ação social que, se reproduzia no plano local. (ARRETCHE, 2000, p.171)

Terceira, quanto à participação política da sociedade civil, já que a sociedade civil estava impossibilitada de participar, pois vivenciou décadas de ditadura, agora é chamada a participar. Demo (1996, p. 100) chama a atenção e explica que os espaços de decisão são ocupados, “enquanto não atrapalha, enquanto for disfarce, enquanto for estratégia de consolidação do poder”. Nesse sentido Alves (2007, p. 36) ainda abaliza que, este movimento é oriundo “do interior da classe dominante representada pelo Estado que, a todo momento institui mecanismos que estreitam ainda mais os canais de participação popular no âmbito da gestão Pública”, ou seja, os dirigentes falam e decidem pelos usuários. Também quando se fala em participação da população em algum nível da ação do Estado para Duriguetto; Silva; Debórtoli (2008, p. 11), “frequentemente se está aludindo a diversos tipos de ações que correspondem a diferentes referenciais teóricos opostos e contraditórios”, ou seja, podem significar tanto uma ação permeada por conflitos ou por mera parceria com a gestão tanto municipal, estadual ou federal na integração ao sistema social vigente.

E por fim, a quarta quanto à conjuntura política e econômica pós a CF de 1988, já que enquanto estamos cristalizando a CF o mundo já sofria com os desmandos do capital que, exigia o fim do *Welfare State*. No final do século XX, entra em cena o projeto neoliberal e começa a ser implementado no país. A ofensiva neoliberal derrubou o projeto democrático conquistado pela ampla mobilização da sociedade, configurado na Constituição de 1988. A partir daí as políticas sociais passam a ser o maior alvo de ataques do projeto em curso, especialmente no campo orçamentário, visto que os recursos arrecadados ocupam papel relevante tanto na articulação das políticas sociais como na reprodução do capital. As escolhas políticas e econômicas refletiram nas políticas sociais transformando-as em ações pontuais e compensatórias dos efeitos mais perversos da crise, subordinadas a orientação do grande capital,

ocasionando o aprofundamento das expressões da questão social. Com este ataque neoliberal, conforme Netto (1999, p. 81) o Estado deixa de ser o fomentador direto da prestação de serviços à comunidade e se torna somente seu indutor. Behring e Boschetti (2011, p. 184) destacam que as políticas sociais brasileiras foram deslocadas para o caminho da privatização, focalização e desresponsabilização do Estado e passam a ser determinadas pela política econômica monetarista que, opera o ajuste fiscal.

Assim, a Política de Assistência Social recém reconhecida como direito tinha um caminho complexo para trilhar. Sua legitimação dependia de superar tanto o preconceito como vários fatores, estruturais, institucionais e acima de tudo incluir a vontade política entre todos os entes federados.

Ainda que as primeiras medidas para alocar o Brasil sob o jugo do novo projeto do capital tenham iniciado no governo de Collor de Mello em 1990, é no seio do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, que se consolidarão os projetos reformistas conservadores. Conforme Duriguetto; Silva; Debórtoli (2008, p. 7), o que estava previsto enquanto “instrumento necessário para a democratização da gestão do Estado pela via da sua modernização”, ou seja, tanto a descentralização, como a participação são utilizados como “mecanismos político-institucionais enquadrados na perspectiva neoliberal que vêm expressar o desmonte do Estado”. O desmonte se faz por meio da redução da atividade regulatória e produtiva do Estado, em contrapartida ocorre a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados na CF de 1988.

Dessa forma, as proposições e implementações de descentralização administrativa e também as formas de como as políticas públicas foram gestadas, delineou segundo Duriguetto; Silva; Debórtoli (2008, p. 7), uma “alteração do paradigma da administração pública do “modelo burocrático-weberiano” para o “modelo gerencial””.

A reforma geral do Estado começa a ser operada por meio do “Plano Diretor” criado no primeiro semestre de 1995, na esfera do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, perante a gestão do ministro Bresser Pereira – defensor do novo “modelo gerencial” para o Estado. Silva (2003, p. 75) discorre que, mediante o discurso ideológico o modelo de Estado das últimas décadas era o “agente responsável pela emergência da

crise econômica mundial devido à forte intervenção na economia e aos consideráveis gastos sociais”. Assim, para sair da crise o governo aduziu como única alternativa a reforma do Estado, mas segundo a autora, os idealizadores da reforma omitiram a real origem da crise, pois em seu entendimento a crise fiscal tem “origem na utilização do orçamento do Estado segundo interesses da acumulação do capital”, isto é, direcionado para conservar a margem de lucro do setor privado.

Tal modelo gerencial tinha em linhas gerais segundo seus autores manter a governança perdida com a “crise do Estado” e operava com o discurso “a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem-sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor”. Esse conceito de “governança” atribui ao Estado a sua incapacidade financeira e administrativa para gerir suas ações. Bresser Pereira (1998, p.14) atribui a essa dupla incapacidade a CF de 1988 que consolidou as conquistas sociais, para ele esse momento representou um “retrocesso burocrático”, pois se tais conquistas fossem implementadas ocorreria um agravamento da histórica relação Estado-sociedade marcada pela burocracia, pelo patrimonialismo e clientelismo.

É nessa perspectiva que a estratégia de descentralização é operada. Essa estratégia conforme Duriguetto; Silva; Debórtoli (2008, p. 8) refere-se tanto ao processo administrativo como na área social. A descentralização administrativa refere-se a “transferência da responsabilidade das decisões, funções e ações federais para as instâncias estaduais e municipais”, significando a eficiência e a redução dos custos, quanto a descentralização na área social refere-se à “transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser simultaneamente realizadas, geridas e executadas pelo Estado, por organizações-públicas não estatais e por organizações privadas”, que promovem com o Estado contratos de gestão e parcerias.

Esta “reforma” do Estado representa para Behring (2008, p. 281) um movimento de contrarreforma visto que “se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas”. Essas mudanças se configuraram especialmente no campo das políticas sociais, pois, o enfrentamento da questão social com políticas de privatização,

terceirização, parcerias público-privado foi praticado pelos diferentes entes federados e representou a eliminação ou redução das conquistas das classes subalternas.

Em face disso, o cerne das nossas reflexões se assentará nos fatores de descentralização da Política de Assistência Social com a transferência de responsabilidades e funções estatais para as instituições sem fins lucrativos.

A maioria das instituições sem fins lucrativos que surgem na década de 1990, segundo Coutinho (2004, p.01) “mantém uma relação íntima com as instituições empresariais que incorporam termos como responsabilidade social, ética empresarial e empresa cidadã aos seus discursos”. Essa relação, de certa forma, colabora para amenizar os conflitos e as contradições de classes.

Dessa forma ao lado das esferas estatal e privada, ganhou destaque a esfera pública não estatal, o “terceiro setor”. Para Montaña (2003), essa estratégia cumpre “um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal”. Pois ainda segundo o autor, promove a perda dos “direitos de cidadania, dos serviços sociais, das políticas sociais e assistenciais universais não contratualistas e de qualidade, desenvolvida pelo Estado e financiada por um sistema de solidariedade universal obrigatório”. (MONTAÑO, 2003 p. 109).

Nessa perspectiva, o terceiro setor além de complementar o Estado, também foi chamado para substituí-lo em funções e atribuições consideradas como não exclusivas. Segundo o IPEA (2012) ocorreu um aumento significativo das instituições sem fins lucrativos entre 1996 e 2002. O número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL no Brasil cresceu 157%, passando de 105.000 para 275.895. Já em 2010, havia 290.700 FASFIL. (IPEA, 2012).

Percebe-se tanto um aumento do número de entidades sem fins lucrativos como um aumento do montante de recursos transferidos pelos três entes federados para as instituições sem fins lucrativos após 1990. Isso indica um movimento claro de ampliação da parceria Estado público-privado para dar respostas às expressões da questão social.

Diante deste cenário, a presente pesquisa teve como campo de discussão o financiamento da Política de Assistência Social, resgatando os avanços e os entraves políticos e econômicos que a mesma vem enfrentando

para obter o estatuto de política pública, em meio a uma sociedade conservadora, clientelista permeada pelos avanços neoliberais.

Assim, este tema constitui-se em um desafio diante das novas configurações em que se coloca o Estado brasileiro, ainda mais por meio do financiamento, já que, as políticas públicas se materializam institucionalmente por meio dele, ou seja, sem financiamento não há a concretização das políticas públicas.

Dessa forma, o financiamento das políticas públicas na nova formatação da gestão pública brasileira (após Constituição de 1988) é executado, através dos recursos públicos que são alocados em fundos específicos. Estes fundos possuem uma legislação própria em sua operacionalidade, assim como, indicam enquanto unidade orçamentária, o modo dado pela gestão pública à efetivação e a garantia de direitos.

Entende-se que a empreitada de mensurar e analisar representa uma linha de investigação extremamente complexa, se lembrar da dimensão das necessidades sociais, a disputa por recursos no interior do orçamento público e ainda do debate acerca do papel e da atuação do Estado. Também, se percebe que pesquisar a respeito das transferências dos recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos não é inédito, porém, constatamos a necessidade de debater cada vez mais acerca do financiamento das políticas sociais, através de uma perspectiva crítica que, procure revelar o montante efetivamente gasto com a assistência social na Função 8, diante do total de recursos disponíveis pelo estado e indicar a direção da atuação estatal e dos ajustes realizados no âmbito da Política de Assistência Social. Desta forma, nos colocamos na mesma perspectiva de Novais; Moraes (2010, p. 38), as autoras advertem sobre a necessidade de conhecer a “atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais”, pois senão caímos na armadilha de “reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações”.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome desenvolveu a Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - PEAS 2013. A publicação dessa, foi realizada em 2014 e em análise prévia constatou-se que em 2013 existiam 14.791 mil Entidades de Assistência Social

Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil, 52,0% estavam na região Sudeste, 24,9% na região Sul, 13,3% na região Nordeste, 7,0% na região Centro Oeste e 2,9% na região Norte. (IBGE/PEAS, 2014)

Das 14.791 entidades que o IBGE/PEAS (2014) pesquisou 83,3% executavam diretamente serviço sócio assistencial; 65,3% (9.661) faziam encaminhamento dos usuários para os serviços públicos; 49,9% (7.384) encaminhavam para programas de transferência de renda; e 49,5% (7.319) concediam benefícios financeiros ou em produtos. Ainda de acordo com a referida pesquisa, 72,6% das entidades declararam ter a Assistência Social como sua principal área de atuação.

Em 1999 as transferências de recursos da União para entidades sem fins lucrativos eram de R\$ 2.244 milhões, já em 2010 chegaram a R\$ 4.106 milhões. Este crescimento não ocorreu de forma contínua, ou seja, houve picos de transferências. No que tange as transferências dos outros entes federados, no período de 2002-2009 houve um acréscimo contínuo e significativo em relação ao ente federal. Os municípios transferiram em 2002, cerca de R\$ 1.939 milhões e chegam em 2009 com um montante transferido de R\$ 4.978 milhões. Os estados somam uma transferência de R\$ 4.309 milhões em 2002, já em 2009 o total dessa transferência aumenta mais que o dobro, e chega em R\$ 9.330 milhões. (IPEA, 2012)

Percebe-se que as entidades e organizações de assistência social realizam serviços socioassistenciais e que o recurso público destinado ao terceiro setor para executar as ações socioassistenciais não fere a Constituição de 1988, porém, constata-se que a assistência social tem sido marcada de acordo com a história, por uma cultura de benevolência, clientelista e tuteladora da pobreza.

Contudo, propomos como projeto de pesquisa, a análise das transferências de recursos financeiros estaduais às entidades e organizações de assistência social para a execução da Política de Assistência Social no estado de Mato Grosso de 2008 a 2015. Presume-se que este estudo sirva tanto como uma base empírica para futuras pesquisas, como para uma contribuição ao encorajamento dos pesquisadores da área do serviço social, para uma maior aproximação no âmbito do orçamento da assistência social, com o objetivo de motivá-los a adentrar na complexidade que envolve a

temática das finanças públicas. Haja vista, ampliar o debate referente às estruturas orçamentárias que definem o perfil do financiamento da assistência social e as parcerias com entidades e organizações de assistência social que realizam serviços socioassistenciais em Mato Grosso.

O objetivo geral da pesquisa é analisar as transferências de recursos financeiros estaduais às entidades e organizações de assistência social na execução da Política de Assistência Social na Função 8, no período de 2008 a 2015 no estado de Mato Grosso. Seus objetivos específicos são: identificar a natureza das fontes de recursos financiadores da Política de Assistência Social em Mato Grosso; comparar o total dos gastos sociais, bem como dos recursos financeiros destinados aos serviços socioassistenciais do SUAS, com o total de recursos financeiros aplicados no estado; verificar o destino dos recursos, por esfera orçamentária, detalhando as ações financiadas com os recursos da assistência; identificar as ações, projetos e serviços sócios assistenciais desenvolvidos pelas entidades e organizações de assistência social com recursos da Política Estadual de Assistência Social em Mato Grosso e apontar o volume de recursos do orçamento público da Política Estadual de Assistência Social destinado às Instituições sem fins Lucrativos de assistência no período investigado.

Assim, retomamos alguns questionamentos centrais que nortearam esse estudo e que nos induziu a elaboração desta pesquisa: com a implementação das políticas neoliberais e a diminuição de investimentos na política social, qual a percentagem de recursos é destinada para a Política de Assistência Social e como foram alocados e distribuídos no referido período? Que princípios norteiam a direção dada aos recursos financeiros no estado? Quanto representa o gasto social no cômputo geral do orçamento? De que forma a cultura política mato-grossense baseada em práticas coronelistas, clientelistas e conservadoras interferem na gestão do financiamento da assistência social no estado? Quantas e quais são as entidades e organizações de assistência social financiadas com recursos da Política de Assistência Social na Função 8 em Mato Grosso? Qual o montante do financiamento público da assistência social recebido pelas entidades e organizações de assistência social? Que tipos de serviços estas entidades realizam?

Para tanto, apreender o aspecto contraditório da política social no âmbito de seu financiamento exige antes de tudo, estabelecer sua funcionalidade, conhecer sua trajetória histórica e a essência dos acontecimentos na sociedade capitalista. Assim, elencamos para permear nossas reflexões o método materialismo histórico-dialético, pois segundo Minayo (2012, p.13-24) através deste temos a possibilidade de “analisar os contextos históricos, as determinações socioeconômicas dos fenômenos, as relações sociais de produção e de dominação com a compreensão das representações sociais” proporcionando a leitura da realidade, a verificação das contradições e sua historicidade.

A dialética nos permite compreender como a Política de Assistência Social, como política social interage com “um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais, no mesmo passo em que é coberto por um véu ideológico”, portanto se insere como resposta às relações contraditórias estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, num contexto de divisão e luta de classes sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 25).

Esta pesquisa procura apreender do objeto, mediante questionamentos, das reais determinações para além daquilo que aparenta ser, com o intuito de compreender o contexto em que surgem as parcerias entre o setor público e o setor privado no âmbito da assistência social, a partir dos pressupostos metodológicos do método crítico dialético. Com isso, perceber o comportamento orçamentário da Política de Assistência Social na Função 8 no estado de Mato Grosso de 2008 a 2015 e a relação com as transferências estaduais as entidades e organizações de assistência social.

Dessa maneira, procurou-se entender o contexto político e econômico, a partir da implementação da Política de Assistência Social e ainda, compreendê-la para além de suas normativas legais e considerar outras categorias que estão diretamente relacionadas a esse processo. Desse modo, procurou-se relacionar as categorias de análise Estado, sociedade civil e assistência social com a reestruturação do capital, política social, descentralização político-administrativa e fundo público.

Para alcançar o objetivo proposto utilizou-se como abordagem metodológica a pesquisa descritiva de caráter qualitativo, pois esta possibilita não somente a simples identificação da existência de relações entre variáveis,

mas ainda, determina a natureza dessa relação. Esta também serviu como norte para responder a questões muito particulares, que segundo Gil (2010, p.28) estabelece um nível de realidade que não pode, ou não poderia ser quantificado.

Para permitir o desvelamento crítico da relação entre o financiamento e a gestão da Política de Assistência Social na Função 8, no estado de Mato Grosso foram utilizados como fonte de dados da pesquisa o levantamento bibliográfico dos estudos sobre os marcos regulatórios, também, portarias, leis, financiamento público e políticas econômicas. Utilizou-se da pesquisa documental e os dados foram coletados dos programas, projetos e dos orçamentos nos Balanços Geral do Estado de Mato Grosso, através do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finança – FIPLAN, como o relatório FIP 626 – Controle de Movimento Diário – Pagamentos, FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária e outros relatórios de despesa e de pagamentos individuais, disponíveis no portal da transparência do estado. Também nos apropriamos dos dados lançados no Portal Transparência da União e dos estados da Região Centro-oeste. Além desses utilizou-se os dados do IBGE, IPEA, MDS e IPEADATA.

A princípio fontes fundamentais serviram de dimensões investigativas que norteiam a estrutura desta pesquisa.

A primeira refere-se ao Plano Plurianual – PPA, que possibilitou conhecer as políticas públicas do governo estadual e quais as ações previstas pelo mesmo. Cabe destacar aqui, que os planos anuais e plurianuais de Assistência Social do estado não estão disponíveis no Portal Transparência, nem no site da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social - SETAS e muito menos no site da Secretaria Adjunta de Assistência Social que é responsável pela operacionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A segunda envolveu a transferência de recursos a entidades sem fins lucrativos para a execução das ações governamentais com o foco no orçamento estadual na Função 8. Nele pode-se identificar a classificação funcional de cada despesa, ou seja, suas Funções e Subfunções. Assim, cada atividade, projeto e operação especial realizada pelo governo no âmbito da assistência social puderam ser identificados através da função e da Subfunção

à qual se vinculava. Neste, também se pode identificar, qual a porcentagem total de arrecadação do governo foi destinada a execução desta política e ainda, quanto isso representou tanto no orçamento total de despesa, quanto no orçamento total do gasto social do estado.

Cabe ressaltar que algumas dificuldades foram postas a cada aproximação com o objeto. A primeira foi a própria dificuldade de entendimento da pesquisadora a respeito do tema, que impôs a busca por conhecimento específico com técnicos da área. A segunda foi que, muitos dados não estão disponíveis no Portal Transparência tanto em nível estadual como federal ou então, se encontram tão escondidos que é preciso quase que recriar um mapa da mina. A terceira foi ao solicitar alguns dados relevantes para a pesquisa junto a ouvidoria da SETAS, pode-se dizer que houve uma atenção, tanto na primeira aproximação como, no encaminhamento da demanda, porém a resposta encaminhada do setor foi de forma inconclusa para a pesquisa. Ainda aqui se deve registrar que, em busca de elucidações foram feitas várias visitas a SETAS, mas sem sucesso, pois diziam que não podiam conversar naquele momento e mandavam retornar outro dia ou simplesmente iriam responder por email, coisa que nunca aconteceu.

Contudo, a análise das transferências de recursos financeiros às entidades e organizações de assistência social para a execução da Política de Assistência Social na Função 8, será realizada com enfoque ao orçamento público e terá como amostra o orçamento de Mato Grosso no período de 2008 a 2015.

## **1 REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL E SUAS REPERCUSSÕES NO ESTADO, NA SOCIEDADE CIVIL E NAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Esta sessão apresenta uma reflexão acerca das categorias analíticas que servem como pilares da pesquisa realizada: Estado e sociedade civil. As discussões referenciadas nesta pesquisa acerca do Estado se dão a partir do Estado moderno. Almeja-se refletir sobre o seu surgimento e de algumas perspectivas teóricas que o justificam, lançando as bases para as análises realizadas posteriormente.

Para tecer a discussão acerca de Estado, partiu-se de uma problematização buscando trazer sua configuração e ação em diversos momentos da história, acentuando a sua eminência presente na sociedade pré-estatais, com base na escola filosófica Jusnaturalista.

Buscou-se articular uma breve introdução sobre a configuração do Estado e da sociedade civil nos marcos da sociedade neoliberal, com a reestruturação capitalista, com ênfase no terceiro setor que, tem sua expansão no movimento de reestruturação do capital e constitui uma estratégia do ideário neoliberal, visando à redução da intervenção do estado na questão social e também, a centralidade no fundo público.

Logo, a abordagem a respeito do tema não parte de um estudo isolado, para tanto é imprescindível adotar como ponto de partida, o movimento e os arranjos da reestruturação do capital como um todo, para compreender o fortalecimento e o crescimento do terceiro setor na política de assistência social e o papel desempenhado pelo estado brasileiro a partir dos anos de 1990 nesse processo.

### **1.1 CONCEITUANDO O ESTADO MODERNO**

O Estado moderno começa a nascer a partir da segunda metade do século XV na França, Inglaterra e Espanha, também se expande por outros países europeus, dentre os quais, a Itália.

Na base da discussão teórica acerca da composição moderna de Estado, podemos identificar os principais representantes do jusnaturalismo ou teoria dos direitos naturais, como Hobbes (1588 – 1679), Locke (1632 – 1704)

e Rousseau (1712 – 1778) que problematizam a formação do Estado a partir da vontade dos indivíduos, objetivando a proteção comum.

O jusnaturalismo busca explicar a origem da sociedade e o fundamento do Estado como um modelo teórico ideal, desprezando a abordagem histórica e a construção das relações diante da constituição das instituições. Este modelo tinha por base: o estado de natureza e a sociedade (ou estado) civil fundado pelo Estado, através de um contrato social, por isso eram chamados contratualistas.

O filósofo inglês Thomas Hobbes, em sua obra o *Leviatã*, argumenta acerca da necessidade de um poder soberano e absoluto que garanta a vida e a propriedade dos indivíduos, pois no estado de natureza eles não têm essas garantias. Assinala o pensador,

Durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens [...] tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção [...] e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta. (HOBBS, 1988, p.75-76)

No estado hobbesiano além de prevalecer o medo da morte violenta, “não há propriedade, nem domínio, nem distinção entre o meu e o teu; só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de conservá-lo”. Alega desta forma, a necessidade de um contrato, “porque enquanto cada homem detiver seu direito de fazer tudo quanto queira todos os homens se encontrarão numa condição de guerra”. (HOBBS, 1988, p.79)

Dessa forma, Hobbes (1988, p. 105) expressa algo muito mais relevante de que um pacto artificial entre os homens para sair do “estado de guerra de todos contra todos”, ele apresenta uma carência de “um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum”. Para o pensador a única maneira de instituir este poder comum,

[...] capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da

terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (HOBBS, 1988, p.105)

Ou seja, designar seus direitos naturais, sua propriedade e liberdade a um homem, ou a assembleia de homens, “com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama **Estado**, em latim civitas”. Neste aspecto, o Estado representa o controle sobre todos, para tirá-los de um estado permanente de guerra. (HOBBS, 1988, p. 105, grifo nosso)

Hobbes distingue que a essência do Estado é definida como uma pessoa “*foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum*”. Para o pensador, aquele “que é portador dessa pessoa se chama soberano, e dele se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos”. (HOBBS, 1988, p. 106, grifos do autor)

Na concepção hobbesiana, existe uma submissão total dos súditos ao Estado de tal maneira que, a “Liberdade significa, em sentido próprio, a ausência de oposição”. Assim, a liberdade dos súditos é predeterminada pelo soberano como expressa o pensador,

“[...] a liberdade dos súditos está apenas naquelas coisas que, ao regular suas ações, o soberano permitiu: como a liberdade de comprar e vender, ou de outro modo realizar contratos mútuos; de cada um escolher sua residência, sua alimentação, sua profissão, e instruir seus filhos conforme achar melhor, e coisas semelhantes”. (HOBBS, 1988, p.131)

Hobbes expõe a natureza do homem e também o grande poder de seu governante, ao qual compara ao “*Leviatã*”, expressão retirada dos “dois últimos versículos do capítulo 41 de Jó, onde Deus, após ter estabelecido o grande poder do Leviatã, Ihe chamou Rei dos Soberbos”. A este soberano o poder é ilimitado, cabendo a ele todo o domínio. (HOBBS, 1988, p. 191)

Gruppi (1980, p. 13) assinala que “Hobbes descreve o surgimento da burguesia, a formação do mercado, a luta e a crueldade que o caracterizam”. Com o poder absoluto, ilimitado e indivisível do Estado, Hobbes em sua obra

expressa uma forma de refrear o instinto burguês, que começava a se desenvolver na Inglaterra naquela época.

Diferentemente de Hobbes, Locke não defende um Estado absolutista, mas sim, um Estado com poderes limitados. Assim, Locke coloca a tradição contratualista em posição contrária ao absolutismo e defende um Estado submetido às leis, que preze pela vida, liberdade e propriedade privada. Se em Hobbes, o contrato é gerador de um Estado absoluto, para Locke o contrato pode ser desfeito a qualquer momento, se o Estado não respeitar as leis pré-estabelecidas no contrato.

No estado de natureza em Locke (1994, p.139) “todos os homens são, como se tem dito, livres, iguais e independentes por natureza, ninguém pode ser retirado deste estado e se sujeitar ao poder político de outro sem o seu próprio consentimento”. Para ele, os homens somente abrem mão da total liberdade no estado de natureza e firmam um pacto de consentimento para garantir a propriedade, pois, mesmo livre, está cercado de medos e perigos contínuos,

[...] e não é sem razão que ele solicita e deseja se unir em sociedade com outros, que já estão reunidos ou que planejam se unir, visando a salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de **propriedade**. (LOCKE, 1994, p. 156, grifo nosso)

O poder conferido ao Estado se submete aos limites das leis, desta maneira, este “poder supremo não pode tirar de nenhum homem qualquer parte de sua propriedade sem seu próprio consentimento. Como a preservação da propriedade é o objetivo do governo, e a razão por que o homem entrou em sociedade”. (LOCKE, 1994, p. 162)

A essência do pensamento de Locke é dar limites ao poder do Estado. Para o pensador os direitos naturais antecedem o Estado ou a formação do poder político, neste caso, o Estado tem função de garantir e conservar os direitos naturais – direito a vida, a propriedade e a liberdade. Para Locke o Estado não deve interferir na vida privada da sociedade, ou seja, a vida econômica respeita as leis naturais, a educação, saúde, moradia é dever da família, dentre outros. Evidencia-se ainda no pensamento lockiano, uma distinção entre o público (Estado ou sociedade política) e o privado (mercado e sociedade civil). É nesta perspectiva, que se funda o ideário do liberalismo

clássico, baseado na pressuposição de direitos naturais anteriores a formação do Estado, incumbindo a este, a salvaguarda dos mesmos. Assim as raízes do Estado liberal, estão na base da concepção lockiana, pois assegura a propriedade privada na perspectiva da acumulação, ou seja, da liberdade econômica ilimitada, sem interferência do Estado.

Outro filósofo essencial para a análise do Estado moderno foi Rousseau, nasceu em Genebra e viveu no século da Revolução Francesa. Rousseau projetou um novo olhar sobre o Estado e ao contratualismo, em pesquisar acerca das bases da democracia moderna.

Ao escrever o “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, ele descreve a respeito do estado de natureza do homem. Diferentemente de Hobbes e Locke, Rousseau defende que o homem é bom por natureza e que, viviam no estado de natureza em plena harmonia e liberdade. Para Rousseau (1999, p.203, grifos do autor) “o primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: *Isto é meu*, e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”. (p.203, grifos do autor)

Este ato, para o pensador inaugura a corrupção do homem e implanta a desigualdade entre os mesmos. Nas palavras do autor,

Enfim, a ambição devoradora, a gana de aumentar sua fortuna relativa, menos por verdadeira necessidade do que para se colocar acima dos outros, inspiram a todos os homens uma nefanda inclinação para se prejudicarem mutuamente, uma inveja secreta tanto mais perigosa quanto, para aplicar seu golpe com maior segurança, frequentemente assume a máscara da benevolência; em suma, concorrência e rivalidade de um lado, oposição de interesses do outro e sempre o desejo oculto de tirar proveito à custa de outrem; todos esses males constituem o primeiro efeito da propriedade e o cortejo inseparável da desigualdade nascente. (ROUSSEAU, 1999, p.218)

Na perspectiva de Rousseau (1999), o direito à propriedade rompeu com a igualdade existente no estado de natureza. Para o pensador, a força motriz da desigualdade entre os homens “extrai sua força e seu crescimento do desenvolvimento de nossas faculdades e dos progressos do espírito humano e torna-se enfim estável e legítima pelo estabelecimento da propriedade e das leis”. (p.243)

Rousseau (1999) descreve a luta da burguesia pelo poder político de sua época. Para ele, esta sociedade civil que nascia traduzia-se em um “terrível estado de guerra” e mesmo “aviltado e desolado” não podiam mais voltar atrás e “nem renunciar as infelizes aquisições que fizera e trabalhando apenas para a sua vergonha, pelo abuso das faculdades que o dignificam, colocou a si mesmo às portas de sua ruína”. (p.219)

Assim, para dar ordem ao caos instalado, Rousseau explica que o contrato social baseado na vontade geral retomaria a igualdade ao estado de natureza. “Do Contrato Social” escrito por ele em 1762, desenvolve a ideia de que o poder do Estado é determinado pela da vontade geral do povo. Para o pensador, “[...] as leis não são propriamente senão as condições de associação civil. O povo, submetido às leis, deve ser o autor das mesmas; compete unicamente aos que se associam regulamentar as condições de sociedade”. (ROUSSEAU, 2002, p. 29)

Em toda a obra Rousseau explana que o poder emana do povo, ao dissertar a respeito da democracia assinala que nada “[...] é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos; e o abuso das leis por parte do governo constitui um mal menor que a corrupção por parte do legislador, continuação infalível dos alvos particulares”. (ROUSSEAU, 2002, p. 45)

Outro ponto importante desta obra é o retorno dos impostos aos cidadãos, Rousseau destaca que,

[...] nem todos os governos possuem a mesma natureza; há os dotados de maior ou menor voracidade, e as diferenças estão baseadas neste princípio: quanto mais as contribuições públicas se distanciam de sua fonte, tanto mais se tornam onerosas. Não é pela quantidade de imposições que se deve medir essa carga, mas pelo caminho a ser feito por elas a fim de regressarem às mãos de que saíram. (ROUSSEAU, 2002, p.53)

Dessa maneira, para o pensador “quando essa circulação é realizada e bem estabelecida, pague-se pouco ou muito, o povo é sempre rico e as finanças caminham sempre a contento”, ou seja, quando ocorre o retorno dos impostos, quem lucra é o povo. (ROUSSEAU, 2002, p.53)

Outra concepção importante e que norteia esta pesquisa é uma visão crítica do Estado. Esta concepção está presente nos escritos de Marx (1818-1883) e Engels (1820-1895).

Marx parte da conexão entre sociedade civil e sociedade estatal, em seus escritos traz uma crítica à filosofia hegeliana.

[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e dos franceses do século 18, compreendia sob o nome de "sociedade civil". Cheguei também à conclusão de que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política. (MARX, 2008, p.47)

Com isso, Marx define que as formas de consciência são encontradas no Estado e também que o Estado só pode ser entendido a partir da sociedade civil. Marx e Engels (2007, p. 39) expõem que, a sociedade civil é “o verdadeiro foco e cenário de toda a história, e quão absurda é a concepção histórica anterior que descuidava das relações reais, limitando-se às pomposas ações dos príncipes e dos Estados”. Ele ainda argumenta que,

[...] A sociedade civil abarca o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos no interior de um estágio determinado das forças produtivas. Ela abarca o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e, nessa medida, ultrapassa o Estado e a nação, apesar de, por outro lado, ela ter de se afirmar ante o exterior como nacionalidade e se articular no interior como Estado. (MARX; ENGELS, 2007, p.74)

Marx e Engels (1998, p. 40-41) verificam que na história das sociedades sempre ocorreu “ [...] uma completa divisão da sociedade em classes distintas, uma escala graduada de condições sociais”. Para eles a “sociedade burguesa moderna, que brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos de classe”. Ou seja, a burguesia ao contrário, se tornou a nova classe social, que substituiu a classe anterior criando novas formas de opressão. Para eles,

Cada etapa da evolução percorrida pela burguesia foi acompanhada de um progresso político correspondente. Classe oprimida pelo despotismo feudal, associação armada e autônoma na comuna aqui, república urbana independente, ali, terceiro estado, tributário da monarquia; depois, durante o período manufatureiro, contrapeso da nobreza na monarquia feudal ou absoluta, base principal das grandes

monarquias, a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. (MARX; ENGELS, 1998, p. 41-42)

Marx e Engels (1998, p.42) distinguem que, com o desenvolvimento da indústria e do mercado (a época em que eles viviam) a burguesia conseguiu conquistar o poder político do Estado, assim, o governo para os pensadores não representa mais nada senão “um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”.

Ao particularizar este momento eles conseguem observar que a sociedade está cada vez mais dividida “em dois vastos campos opostos, em duas grandes classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado”. Marx e Engels (1998, p. 40-41)

Engels (1984, p. 193) descreve que o Estado nasce com o intuito de conter “o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante”. Essa classe, por intermédio do Estado segundo o pensador se converte “em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida”.

Assim, na perspectiva do autor a força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, para ele “é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada”. (ENGELS, 1984, p. 194)

Ainda de acordo com Engels (1984) os direitos concedidos aos cidadãos pelo Estado “são regulados de acordo com as posses dos referidos cidadãos, pelo que se evidencia ser o Estado um organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem”. (ENGELS, 1984, p. 194)

Neste ponto de vista para Marx, as condições materiais de existência constituem a base do todo social. Para ele na produção social da própria existência,

[...] os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual

correspondem formas sociais determinadas de consciência. (Marx, 2008, p. 47)

Dessa forma para Marx, as condições materiais do modo de produção da vida material, “condiciona o processo de vida social, política e intelectual”. Assim para os pensadores,

Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social. A transformação que se produziu na base econômica transforma mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura. (Marx, 2008, p. 47-48)

Marx através de suas constatações não elabora uma teoria geral de Estado, mas o leva transversalmente em todos os seus escritos ao questionar a maneira em que a burguesia obtém do Estado a direção social de seus interesses. Para tanto, fundamenta-se na divisão das classes, na exploração do capital sob o trabalho e na ideologia econômica e política da burguesia.

Marx define Estado, como um aparelho repressivo e remete sua natureza na divisão da sociedade em classes. Assim, para ele a função do Estado é precisamente “conservar e reproduzir tal divisão”, mantendo os interesses comuns de uma classe em particular em detrimento dos interesses da sociedade em geral.

Outros teóricos marxistas no decorrer da história se debruçam para tentar analisar a emblemática categoria “Estado”. Como marxistas não perdem a centralidade da luta de classes como motor da história e muito menos a apropriação pelo capital do trabalho. Porém, a distinção entre os teóricos se remete aos questionamentos do desenvolvimento da burguesia e também a respeito da condução da superação das classes.

Sem perder a negação da centralidade da base material desvendada por Marx como fator ontológico primário da sociabilidade, Gramsci que vive em outro contexto histórico diferente de Marx, descobre duas esferas essenciais no

interior da superestrutura, o que ele define como a sociedade política e a sociedade civil.

Para Nogueira (2003 p.189), Gramsci resgatou da tradição iluminista e hegeliana dos séculos XVIII e XIX e o renovou com radicalidade “como parte de uma operação teórica e política dedicada a interpretar as imponentes transformações que se consolidavam nas sociedades do capitalismo desenvolvido”.

Gramsci (2007, p. 244) ao teorizar o Estado, assinala que na “noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) ”.

Na concepção ampliada do marxista Gramsci (1982, p. 10-11), a superestrutura é formada pela “sociedade civil” (isto é; o conjunto de organismos chamados comumente de "privados") e o da "sociedade política", que correspondem à função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce em toda a sociedade”.

Assim, para Gramsci que vivia um contexto diferente de Marx, o Estado<sup>4</sup> não é somente um aparelho repressivo, mas se expressa através da sociedade política, “formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência”<sup>5</sup>, e através da sociedade civil, “formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias<sup>6</sup>”. (COUTINHO, 2003, p.123-127)

Nas notas do autor a partir de Gramsci, sociedade civil “é um conceito, complexo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea. Mas é também, um “projeto político abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode tentar transformar a realidade”. Para ele, a sociedade civil não é simplesmente um espaço de “iniciativas “privadas”, mas

---

<sup>4</sup> Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado – coerção’. (COUTINHO, 2003, p.127)

<sup>5</sup> Se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e polícia – militar. (COUTINHO, 2003, p.127)

<sup>6</sup> “Compreende o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editores, meios de comunicação de massa) etc.” (COUTINHO, 2003, p.127)

tem desde logo uma “função estatal”, na medida em que se põe como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado””. Logo é um espaço permeado por lutas pela hegemonia, por meio de enfrentamentos ideológicos, políticos e culturais. Retrata-se como um “conceito complexo”, que além de entender a realidade contemporânea, pode contribuir como um projeto político mais amplo capaz de transformar a realidade. (NOGUEIRA, 2003, p.186)

Coutinho ao trazer o referencial gramsciano explica que, o Estado é formado por duas esferas e serve para “conservar ou promover uma determinada base econômica de acordo com os interesses de uma classe social fundamental”. Mas, a novidade desse novo conceito reside em sua contribuição para o enriquecimento teórico-analítico, pois, percebem-se dois pontos que diferenciam as duas esferas. O primeiro ponto de diferenciação se refere ao modo de encaminhar essa conservação ou promoção. No âmbito da sociedade civil “as classes buscam sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso”, já, no âmbito da sociedade política, ao contrário, “as classes exercem sempre uma ditadura, ou, mais precisamente, uma dominação mediante a coerção”. O segundo ponto de diferenciação aparece por “uma materialidade (social-institucional) própria”. A sociedade política “tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos do Estado”, e a sociedade civil apresentam seus portadores materiais nos “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, os “organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política”. (COUTINHO, 2003, p.128-129)

Com a socialização da política e a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado, como base para a dominação, Coutinho (2003) distingue que houve a necessidade de criar ou renovar, “determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia”. Dessa forma, a esfera ideológica ganha espaço nas sociedades capitalistas avançadas e também uma autonomia material em relação ao Estado. Para o autor é essa independência material “que funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de

legalidade própria, e que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção”. (COUTINHO, 2003, p.128-129)

Em termos teóricos, para Gramsci (2001, p.230) a sociedade política e sociedade civil são distinções analíticas do conceito de Estado, no entanto, existe uma “unidade histórica de sociedade civil e sociedade política”. Para o autor este entendimento deve ser abrangido “dialeticamente (na dialética real e não só conceitual) e o Estado for concebido como capaz de ser superado pela “sociedade regulada””. O autor chama a atenção que nesta sociedade, o partido dominante não deve se confundir “organicamente com o governo, mas é instrumento para a passagem da sociedade civil-política à “sociedade regulada”, na medida em que absorve ambas em si, para superá-las (e não para perpetuar sua contradição)”.

Desta compreensão, Gramsci suscita duas percepções acerca de sociedade civil-política. Ele entende uma relação dialética entre ambos e não uma concepção em que a sociedade civil é entendida separada do Estado e regulada pelo mercado e o Estado por sua vez, seja somente visto, como uma forma de repressão pelos seus aparatos de dominação. Também rebate, a concepção em que, a sociedade civil é vista somente como um braço do Estado e todas as suas manifestações são dominadas por ele, através da coerção.

Em Gramsci o vínculo orgânico dessas duas esferas – a sociedade civil e sociedade política – se evidencia na forma como o grupo social daquela determinada sociedade se organiza e manifesta a sua supremacia, ou nas palavras do pensador, sua direção “intelectual e moral”. Essa direção deve ser marcada por uma reforma intelectual e moral que, não “pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica; mais precisamente, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral”. (GRAMSCI, 2007, p. 19)

O pensador italiano ainda adverte que para a conquista do poder do Estado a “guerra de movimento” adotada pelos revolucionários durante a revolução russa de 1917, não seria uma boa estratégia para as sociedades ocidentais e sim uma “guerra de posição”, pois, as relações sociais e econômicas estabelecidas nas sociedades ocidentais entre a sociedade civil e política sugere conquistas progressivas ou processuais. Duriguetto (2007, p.

59) explana que Gramsci constata tanto na teoria, como na prática política que exercia que, a esfera da sociedade civil representada pelas “classes subalternas pode ascender ao poder pela estratégia da “guerra de posição”, ou seja, por conquistas progressivas ou "processuais" de espaços de direção político-ideológica no campo da sociedade civil”. É através desses processos que poderá se formar uma "vontade coletiva nacional-popular", que se expressará na ascensão de uma nova classe ao poder político, demarcando um novo momento com a representação de uma classe dominante e hegemônica.

A concepção de hegemonia como “direção intelectual e moral” ganha centralidade na estratégia da “guerra de posição”, pois a percepção se refere tanto ao processo como a direção. Na perspectiva gramsciana, constituir-se como classe hegemônica representa fundar e organizar interesses comuns, para Gramsci (2002),

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também "dirigente". (GRAMSCI, 2002, p. 62-63)

Coutinho (2003) ainda assinala que na base da produção teórica de Marx na esfera da práxis política, “não há forma ou função social sem uma base material, não há objetividade histórica que não resulte da dialética entre essa forma social e seu portador material”. Assim, o autor explica que em Marx “não há valor-de-troca sem valor-de-uso, não há mais-valia sem produto excedente”. Já em Gramsci segundo o autor, “**não há hegemonia, ou direção política e ideológica**, sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera específica do ser social”. (COUTINHO, 2003, p.129, grifo nosso)

Para Nogueira (2003) o sujeito hegemônico seria aquele que, demonstrasse maior vocação “para agregar e unificar do que para separar e diferenciar”. Nestes termos, a concepção de sociedade civil reproduziria uma nova situação, “abrigava a plena expansão das individualidades e diferenciações, mas acomodava também, acima de tudo, os fatores capazes de promover agregações e unificações superiores”. (NOGUEIRA, 2003 p.190)

Dessa forma, é no seio da sociedade civil que “são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação”. Ou seja, um espaço permeado por “invenção e organização de novos Estados e novas pessoas”, no qual, se formam vontades coletivas a partir das lutas e contestações. Estes esforços se somam, a organização política dos interesses de classe e são permeados pela dinâmica provocada pelo capitalismo. (NOGUEIRA, 2003 p.191)

Permeada por projetos de classe distintos, a sociedade civil é vista como um ambiente contraditório, tanto pode ser considerada como um terreno de organização de interesses em que se busca construir alianças e consensos entre as classes, como também um campo de ideologia das massas, capaz de fomentar a sua repolitização e criar novas ideologias.

## 1.2 A RESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL APÓS 1970 E A CENTRALIDADE DO FUNDO PÚBLICO

Do fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 1970 o capitalismo experimentou, nos países considerados avançados, altas taxas de crescimento. Esse crescimento deve-se ao sistema fordista de produção aliado firmemente às políticas keynesianas, que propuseram ao capital expandir-se mundialmente atraindo para sua rede várias nações descolonizadas. (HARVEY, 1992, p. 125)

Mas, para esse resultado de expansão de pós-guerra o Estado precisou assumir novos papéis e também construir novos poderes institucionais, o capital corporativo teve de se ajustar para lucrar com segurança e o trabalho organizado precisou assumir outras relações no processo da produção. (HARVEY, 1992, P. 125)

Na medida em que a produção de massa abarcava pesados investimentos em capital fixo e “requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativo, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra”. (HARVEY, 1992, p. 125)

Essas políticas eram conduzidas para o campo de investimento público em setores como “o transporte, os equipamentos públicos etc., vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno”. Os governos ainda procuravam fornecer uma complementação ao salário social “com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc.” Estas formas intervencionistas variavam de país para país. (HARVEY, 1992, p. 129-130)

Silva (2011) assinala que “nesse período, o papel do fundo público ganha centralidade na produção e regulação das condições econômicas e sociais, fundamental para a reprodução do capital”. Assim, os recursos recolhidos que irão compor o fundo público, segundo Oliveira (1998, p.01) passaram a ser “o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

Os recursos arrecadados pelo Estado formam o fundo público. Este é fruto da regressiva carga tributária e tem sido majoritariamente formado de contribuições sociais e impostos que recaem sobre o consumo. O debate acerca do fundo público não deve ser desenvolvido com base puramente técnica. Este viés induz pensar que, trata-se de recursos arrecadados através de impostos pagos pelos contribuintes que, devem ser gastos com eficiência e eficácia. De tal modo, todas as pessoas que de alguma forma pagam impostos, são vistas em situação de igualdade, tanto na forma que pagam os impostos, como na forma que estes retornam para eles. Este entendimento traz uma neutralidade das ações do Estado e acarreta uma limitação do debate, reduzindo-o a um maior controle do recurso e também, a uma necessidade em adequar o que se arrecada, ao que se gasta.

Assim, percebe-se que há a necessidade de questionar as ações do Estado, entendendo as condições de organização da sociedade no momento histórico e ainda as correlações de forças nela existente. Considerando-se, portanto que, a sociedade não é homogênea e que os contribuintes não têm os mesmos direitos, em relação ao gasto do recurso arrecadado.

O fundo público desempenha uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo elementar “tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais”. Nesta perspectiva, o fundo público tem

desempenho imprescindível para a “manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social”. Pois, a expansão das políticas sociais garante também a “expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica”. (SALVADOR, 2012, p. 05)

Do mesmo ponto de vista, Oliveira assinala que o *Welfare State* de teorização keynesiana, constituiu-se no padrão de financiamento público da economia capitalista, de políticas originalmente anticíclicas. De acordo com Oliveira (1988) as políticas sociais favoreceram desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, com:

[...] medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer. (OLIVEIRA, 1988, p. 08)

E de outro lado financiou a acumulação do capital que inclui desde os recursos para a:

[...] ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada "Europa Verde" da CEE), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como blue chips, intervém na circulação monetária de excedentes pelo open market, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc. (OLIVEIRA, 1988, p. 08-09)

Dessa forma, através do fundo público o Estado assumiu um importante papel no “sentido de garantir a infraestrutura para a produção em massa e a viabilização da demanda, em consequência do consumo em massa, por meio dos ciclos econômicos mediante combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias”. (SALVADOR, 2010, p. 80)

Partimos do princípio que, o fundo público é formado pelos recursos oriundos de contribuições sociais e impostos que recaem sobre o consumo. Segundo Salvador; Teixeira (2014, p.22) o sistema tributário brasileiro “tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando a carga de tributos que incide sobre os mais pobres e aliviando a das classes mais ricas”.

Salvador (2008, p.184) ainda explica que, em função da sua incidência e de seu comportamento, os tributos quando comparados à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais.

Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. **A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo.** O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda; isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda. (SALVADOR, 2008, p.184, grifos nosso)

Esse cálculo deve ser feito a partir das bases de incidência econômica dos tributos, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Estes são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. (SALVADOR, 2008, p. 184).

Salvador (2012, p.11) revela através da pesquisa que coordenou para o Sindifisco Nacional (2010), que a arrecadação tributária de 2009 alcançou 35,39% do PIB, isto é, R\$ 1,04 trilhão. Os dados foram analisados por base de incidência econômica dos tributos (consumo, patrimônio e renda) e demonstraram que:

- a) Do montante de R\$ 1,04 trilhão arrecadados, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 569,93 bilhões, equivalentes a 54,90% da arrecadação tributária das três esferas de governo; b) Quando se agrega a tributação incidente sobre o consumo com aquelas imputadas sobre a renda dos trabalhadores, fica revelado que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo que são responsáveis por 65,58% das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios; c) Quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores observa-se que enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IPRJ), os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos (R\$ 110,86 bilhões); d) A carga tributária sobre

patrimônio tem participação irrisória sobre o montante de tributos arrecadados, 3,72%, ou 1,23% do PIB. (SALVADOR, 2012, p. 11)

Nesta magnitude, percebe-se que a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos atuaram como se refere Oliveira (1988, p. 09) a “quase como uma acumulação primitiva” e dá exemplos como no,

Casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, a privatização de bens e propriedades da Igreja desde Henrique VIII até a Revolução Francesa; e, do outro lado, as diversas medidas de caráter caritativo para populações pobres, de que as "Poors Houses" são bem o exemplo no caso inglês. (OLIVEIRA, 1988, p. 09)

De acordo com Salvador (2008, p. 75), o fundo público está presente na reprodução do capital de quatro formas:

1. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital. 2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. 3. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. 4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. (SALVADOR, 2008, p. 75)

Salvador (2010, p.607), explana que o fundo público aparece mais para “socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos”. Nesse entendimento percebe-se que, o orçamento público é um espaço de luta política entre os diferentes interesses da classe trabalhadora e do capital, ou seja, onde as “diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses”. Pode-se perceber que através de uma perspectiva crítica de Estado, que este não é neutro e possui um caráter classista em prol da classe dominante, mas suas ações ainda podem ser sensíveis às reivindicações da classe trabalhadora.

A partir do final da década de 1960 e início da década de 1970, se manifesta um novo desenho da política econômica e social nos países cêntricos. Para Salvador (2010, p. 36) “o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado Social, que vigorou nos países centrais, são postos em xeque” e com a superprodução e a escassez de mercado, o sistema capitalista entra em crise.

Esta crise, segundo Harvey (1992, p.135) deixou cada vez mais explícito, “a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo”, causando a queda na taxa de lucro, a falência do padrão de produção fordista e o crescimento da esfera financeira.

Em reação a este momento de crise, houve uma ação contundente do capital e ao longo da década de 1980, ocorre a revolução tecnológica e organizacional da produção ou como aparece na literatura, a “reestruturação produtiva”, marcada pela corrida tecnológica em busca de diferenças tecnológicas para a obtenção de superlucros e, portanto, mudanças no mundo da produção; pela mundialização da economia, uma relação centro periferia diferenciados dos períodos anteriores assentada ao processo de financeirização; e pelo ajuste neoliberal, principalmente com um novo perfil “das políticas econômicas e industriais desenvolvidas pelos Estados nacionais, bem como um novo padrão Estado / sociedade civil, com fortes implicações para as políticas públicas, a democracia e o ambiente intelectual e moral.” (BEHRING, 2008, p.33-34)

Este modelo proporcionou um sistema legal amplo de natureza social e trabalhista, com repercussões no plano político e econômico, mas não de forma unilateral, tanto os movimentos sociais foram avançando e conquistando novos direitos, como também o sistema com gastos desproporcionais com empreguismo, compras superfaturadas, corrupção, sonegação fiscal, subsídios e tantos outros, foram se alastrando, disputando o fundo público.

No mundo da produção e do trabalho expandiu-se no decorrer da década de 1980 o toyotismo, um novo modelo tecnológico, que alterou o padrão rígido fordista, para a chamada acumulação flexível.

A acumulação flexível, para Harvey (1992, p.140), é marcada por um “[...] confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões

de consumo”. Resulta na necessidade de organizar e criar “setores de produção inteiramente novos, por novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, por taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”. Também arrasta ligeiras mudanças dos padrões do desenvolvimento, “tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas”. Para Harvey, a acumulação flexível “também envolve um vasto movimento do que ele chama “compreensão de espaço-tempo” no mundo capitalista”, ou seja, as barreiras temporais da tomada de decisões privada e pública são quebradas, através da comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte.

Quanto à mundialização do capital ou globalização para alguns, seguiremos o pensamento de Chesnais (2000, p. 1). Para o autor “atrás da expressão neutra da “mundialização da economia” e seu corolário jamais explícito da “vitória do mercado”, esconde-se um modo específico de funcionamento e de dominação política e social do capitalismo”. A mundialização do capital se mostra, como sendo, o quadro em que ““a relação social dos produtores no conjunto do processo do trabalho” aparece mais uma vez e com uma força renovada “como uma relação social externa a eles, uma relação entre objetos”” (CHESNAIS, 2000, p. 1-3)

Nascida da liberalização e da desregulamentação, a mundialização liberou o que nas fases anteriores foram contidas, todas as tendências à polarização e à desigualdade. Chesnais (2000, p. 6-7) assinala que, suas consequências geopolíticas foram muito graves, provocando a marginalização dramática de continentes e subcontinentes, resultado da,

[...] forte seletividade inerente aos investimentos financeiros, mas também aos investimentos diretos quando os grupos industriais se beneficiam da liberalização e da desregulamentação das trocas como movimentos de capitais. A homogeneização, da qual a mundialização do capital é portadora no plano de certos objetos de consumo e de modos de dominação ideológicos por meio das tecnologias e da mídia, permite a completa heterogeneidade e a desigualdade das economias. (CHESNAIS, 2000, p.6-7)

De tal modo, o processo contraditório do capital na busca de rentabilidade, determina a integração para uns e a marginalização para outros. Nesta perspectiva, o capitalismo produz dois polos distintos um que mantém a polarização da riqueza social, e o outro, a polarização da pobreza e da miséria, em que, as expressões da questão social aparecem em suas inúmeras facetas.

Quanto aos ideais neoliberais<sup>7</sup>, estes ganharam terreno, mas a hegemonia não se realizou, de acordo com Anderson (1995), “da noite para o dia”, mas em torno de uma década. Teve sua maior oportunidade com a eleição do governo Thatcher em 1979, que se empenhou a pôr em prática o programa neoliberal e também com o governo Reagan em 1980 nos Estados Unidos. (ANDERSON, 1995, p.11)

Na prática os governos neoliberais centrais impuseram uma nova forma de legislar. Para Anderson (1995), o modelo inglês é considerado o mais puro e também, teve um pacote de medidas, mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado, pois,

[...] contraiu a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. [...] se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. (ANDERSON, 1995, p.12)

Já nos Estados Unidos, o governo Reagan tinha como prioridade neoliberal ganhar a hegemonia bélica, para isso, usava como estratégia o ataque ao modelo comunista da Rússia. Na política interna Anderson (1995), ressalta que,

Reagan também reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e aplastou a única greve séria de sua gestão. Mas, decididamente, não respeitou a disciplina orçamentária; ao contrário, lançou-se numa corrida armamentista sem precedentes, envolvendo gastos militares enormes, que criaram um déficit público muito maior do que qualquer outro presidente da história norte-americana. (ANDERSON, 1995, p.12)

---

<sup>7</sup> Segundo Anderson (1995, p. 9) o neoliberalismo é um fenômeno distinto do simples liberalismo clássico, do século passado. [...] nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar.

No continente europeu, os governos de direita deste período, praticaram em geral um neoliberalismo, que segundo Anderson (1995) era,

[...] mais cauteloso e matizado que as potências anglo-saxônicas, mantendo a ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais, mais do que em cortes brutais de gastos sociais ou enfrentamentos deliberados com os sindicatos. Contudo, a distância entre estas políticas e as da social-democracia governante anterior já era grande. (ANDERSON, 1995, p.12)

Já a ampliação do neoliberalismo nos países periféricos, como os da América Latina foi tecida pelos organismos de financiamento como FMI, BID, Banco Mundial, durante o Consenso de Washington<sup>8</sup>, tais “recomendações” foram praticadas pelos países da América Latina ao longo das décadas seguintes com ou mais intensificação de acordo com as correlações de forças políticas presentes em cada país.

### 1.3 RESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL NO BRASIL

Na transição para o modelo capitalista na América Latina, podemos apontar duas características dos modelos dos países considerados centrais que, Montaño (2003, p.30-31) chama a atenção, quando ele traz a luz os pensamentos de Florestan Fernandes (2006). Uma delas é pelo fato, de que, o capitalismo não se implanta aqui mediante “uma revolução democrático-burguesa”, pois manteve, “elementos ideológicos, culturais e até relações sociais e produtivas próprias dos sistemas latifundiário, servil e escravocrata”, ou seja, mesmo que houve mudança na estrutura econômica, a superestrutura se manteve nos mesmos moldes. (MONTAÑO, 2003, p.30-31).

A outra característica é a forma, de como o capitalismo industrial nasce na América Latina, pois se entende, nesse movimento uma nova forma de

---

<sup>8</sup> O Consenso de Washington foi um encontro realizado em 1989 na capital dos Estados Unidos entre funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. Esse encontro tinha o intuito de proceder uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nesses países. Durante o encontro foram feitas várias “recomendações” visando o desenvolvimento dos países latino-americanos. Tais recomendações abrangiam 10 áreas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação; e propriedade intelectual. (BATISTA, 1994, p. 18)

colonialismo, “a dependência tecnológica e financeira”, isto é, essas condicionantes alocam uma grande transferência de valor produzido na periferia e apropriado pelos países centrais. (MONTAÑO, 2003, p.31)

Estas características também estiveram presentes na formação histórica do Brasil. Para Netto (1999), a formação histórica do Brasil ao longo do curso, determinada no interior das camadas mais ativas das classes dominantes, foi operacionalizada através de

[...] instrumentos de repressão aberta e/ou mecanismos mais refinados de controle, revelaram-se capazes de erguer um sempre renovado sistema de privilégios e uma metódica exclusão das classes e camadas subalternas dos avanços sociais. (NETTO, 1999, p.76)

Dessa forma, percebe-se na formação histórica do Brasil, uma conciliação em que a burguesia nacional brasileira, cede seu poder econômico, para manter o poder político. Como resultado, temos um quadro de um país extremamente injusto e de uma sociedade em que a barbárie é um elemento característico da vida cotidiana.

No final da década de 70, encontramos o Brasil com um grande endividamento externo, uma estagnação econômica profunda, uma população pobre e sem movimentação organizada, vitimados por um governo ditador de natureza militar.

Netto (1999) associa ao momento ditatorial pós 1964, como o mais recente capítulo de exploração e dominação da massa do povo, pois para ele,

[...] frações da grande burguesia (incorporando setores ligados ao latifúndio), associados a corporações transnacionais (particularmente norte-americanas) e sob a tutela militar, no decurso de vinte anos redimensionaram o Estado e a sociedade brasileiros em conformidade com os interesses do grande capital – grande capital que, sabe-se não tem pátria. (NETTO, 1999, p.76)

No processo de derrota da ditadura, a sociedade civil ressurgiu em oposição ao Estado militar autoritário. Se expressa através de movimentos sociais, reivindicando melhores condições de educação, saúde, moradia, urbanização, por um movimento sindical autônomo e combativo e também por partidos políticos com base social,

Neste movimento de redemocratização encontramos blocos antagônicos lutando pelos seus interesses distintos. Uma correlação de forças entre os movimentos sociais e a classe dominante. De um lado, a sociedade explorada

e de outro, mandatários que sustentaram o regime autoritário e o estilo de se fazer política e governando baseado em conchavos, clientelismo, troca de favores, patrimonialismo.

Após décadas de luta e com o advento da democracia, o que podemos identificar é um profundo avanço social explícito na Constituição de 1988, sem ferir a burguesia e nem reverter boa parte dos traços de exploração e dominação.

Netto (1999) afirma que a Constituição de 1988 configurou um “pacto social”, ou uma “espécie de Estado de bem-estar-social”, pois nela além dos direitos civis e políticos estavam elencados os direitos sociais. Ou seja, tinha-se uma estrutura jurídico-político para inserir, na sociedade brasileira, “uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade” (NETTO, 1999, p. 77)

Para Behring, o texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, considerando avanços em alguns aspectos,

[...] a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. (BEHRING, 2008, p.143)

A Constituição Federal é o resultado da reforma, voltava-se para a criação e o fortalecimento de estruturas propiciadoras de uma construção institucional que viabilizasse os direitos sociais e estimulasse a participação popular, com base no modelo europeu de Estado de Bem-estar. A base legal foi criada, num modelo baseado na democracia, controle e participação social. Entretanto para quem esperava que a Constituinte fosse um espaço de busca de soluções, se deparou com um tipo de hibridismo entre o velho e o novo.

Nogueira (2004, p.39) ressalta que neste momento, “[...] os ritos, rotinas e procedimentos da democracia prevaleceram e se estabilizaram, possibilitando a vigência de um amplo regime de liberdades e de direitos, tanto no plano partidário e sindical quanto em termos de opinião”. Porém, o que não se construiu foi um sistema político efetivamente democrático, nem teve

modificações substantivas das praxes democráticas da sociedade brasileira, á que nossa sociedade ainda continuava dividida em classes sociais.

Assim, levar à prática o que foi conquistado diante da Constituição Federal – CF de 1988 ficou praticamente problemático, pois, efetivar o pacto social representava para o conjunto da burguesia e seus associados, no plano econômico, à redução da taxa de exploração e no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle social capazes de contrariar as manobras políticas mais grosseiras. (NETTO, 1999, p78)

O que presenciamos após a Constituição de 1988 foi um debate político, acerca da Carta promulgada, de um lado a massa dos trabalhadores reivindicando sua implementação, pois essa representava a alternativa para reverter às consequências econômico-sociais herdadas ao longo da história, principalmente da ditadura, e de outro os setores ligados ao grande capital com o intuito de justamente travar esta alternativa.

De acordo com Netto (1999, p. 78), no primeiro confronto quem levou a melhor foram os setores dominantes, que através de um rearranjo político venceram as eleições presidenciais de 1989.

O presidente eleito, Collor de Mello, assume em 1990, vinha com os interesses concretos, da elite nacional, em desmontar o Estado.

No período compreendido entre 1990-1992, apesar da situação fiscal e comercial superavitárias e do retorno de capitais, o país enfrentou sua recessão econômica mais séria desde os anos 30. Como resultado apresenta um quadro de manutenção da concentração de renda, aumento de desemprego e deterioração das condições de infraestrutura e dos serviços públicos, diminui o investimento nas políticas sociais tornando-as focalizadas ao invés de universal preconizado na Constituição.

Conforme Behring (2008, p. 59), esse momento representou “[...] a inserção do país na dinâmica do capitalismo contemporâneo marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização”. O Estado cede à pressão do avanço neoliberal, assume um caráter mínimo, e segundo Behring (2008) restringe-se a cobrir,

[...] o custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade. (BEHRING, 2008, p. 59)

Assim tais liberalizações, desregulações e flexibilizações no âmbito das relações de trabalho, tanto na diminuição da parte dos salários, como na segmentação do mercado do trabalho expressam de forma crucial a perda de direitos sociais que foram conquistados através de lutas sociais no decorrer da construção sócio histórica brasileira.

#### 1.4 POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTRA MÃO DA CONTRARREFORMA

O Brasil entra na década de 1990 do ponto de vista econômico, destruído pela inflação. Enfrentou a recessão econômica mais séria desde os anos de 1930, demonstrava-se paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público, sem solução consistente para o problema do endividamento e com uma situação social gravíssima. Também, apresentava um quadro de manutenção da concentração de renda, aumento de desemprego e deterioração das condições de infraestrutura e dos serviços públicos, diminuição dos investimentos nas políticas sociais, tornando-as focalizadas ao invés de universal conforme preconizado na Constituição. (BEHRING, 2008, p. 137)

Com o agravamento do endividamento público e privado, ocorre a busca de constantes superávits primários por parte do governo federal e a necessidade da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>9</sup>, que isenta de preocupação com a responsabilidade social; o agravamento das dificuldades de investimentos estruturantes e a restrição das políticas nacionais de seguridade pública – em obediência às imposições dos acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI. (BEHRING, 2008, p. 160)

Podemos observar o reordenamento do Estado e o avanço neoliberal a partir da década de 1990, com o acato as determinações do Consenso de Washington. Neste encontro foi estabelecida uma série de recomendações visando o desenvolvimento e a ampliação do neoliberalismo nos países periféricos. Esses abrem suas portas para o projeto em curso e as propostas

---

<sup>9</sup> LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

de reformas estatais viram bandeiras de luta, imposta pelo ideário dos países centrais, como única resposta para sair da crise.

Porém, o que se verifica são ataques progressivos às reformas previstas na CF de 1988 ou, como assinala Behring (2008), um movimento de contrarreforma, já que fere as conquistas da classe trabalhadora. Na perspectiva da autora, o que foi operacionalizado no Brasil nos anos 1990, foi

[..] uma contra-reforma do Estado, e não uma reforma, como apontavam – e ainda o fazem – seus defensores. Uma contra-reforma, que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas. (BEHRING, 2008, p. 281)

Também de natureza destrutiva e regressiva, Behring (2008, p. 211) afirma que a proposta de contrarreforma do Estado evidenciou um processo marcado pela forte tendência de desresponsabilização pela política social (em nome da qual se faria a “reforma”) acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Segundo a autora, “isso ocorre vis-à-vis a um crescimento da demanda, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real”. (BEHRING, 2008, p. 211)

Assim, as medidas adotadas após 1990, com Collor, aprofundadas com FHC (1995-2003) e mantidas no governo Lula (2003-2011) preconizou um desmonte do Estado, em um movimento de contrarreforma, orientado pela mundialização do capital, em que as grandes decisões são forjadas pelas “corporações transnacionais em uma esfera que transcende as fronteiras de qualquer Estado nacional”. (SILVA, 2010, p. 155).

Os interesses concretos da elite nacional, em desmontar o Estado e fazer a "reforma" do Estado brasileiro foram iniciados pelo presidente Collor de Mello, em 1990. Tal manobra proporcionou a entrada de várias empresas transnacionais no país. Contudo, a “reforma” tem seu maior impacto com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC, considerado o grande condutor dessa ampla aliança política. Para aprova-la, fortaleceu-se a ideia de crise do Estado.

(1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) como o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas, dentre as quais a crise do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) como uma crise da forma de administrar o Estado, isto é, por meio do advento de disfunções da burocracia estatal. (MARE, 1998, p. 08)

Os detentores do governo no movimento de “reforma” agilizaram e operaram mediante Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado medidas como:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas de maneira conjugada com a sociedade. (MARE, 1995, p. 12)

Nestes moldes, o projeto neoliberal é operacionalizado através da manutenção das mesmas regras e estruturas básicas do velho e permanente conservadorismo dentro da sua gestão. Mantiveram-se as relações estabelecidas entre o Estado e o capital privado, na regulamentação do mundo do trabalho, na organização das instituições políticas e na construção de uma nova soberania nacional. Essas relações transformaram as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias dos efeitos mais perversos da crise.

Desta forma, o Estado governado por FHC passa por modificações, mas não se retira “da cena da gestão da reprodução social”. O seu papel é alterado, atualizado, reduzido, “mas não abolido”. O Estado continua sendo uma arena de disputa e a “gestão social é politicamente estratégica para a legitimação e sustentação do processo de acumulação e concentração de riqueza”. (SILVA, 2010, p. 155)

O reordenamento do Estado, de interventor para mínimo, implicou em várias consequências, dentre elas o ataque ao conjunto dos direitos sociais, pois estes representam um ônus para o capital. (NETTO, 1999, p. 81)

Netto (1999) explica que este projeto em curso não exclui a vigência das políticas sociais, “mas o que exclui é uma articulação de política social, pública

e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos a lógica do capital”. Com a política social, subordinada a orientação do grande capital, o que resulta é o aprofundamento das expressões da questão social. (NETTO, 1999, p. 81)

Dessa forma, as implicações do ajuste neoliberal no âmbito da política social são enormes, não somente devido ao aumento do desemprego, (das desregulamentações e flexibilizações no âmbito das relações de trabalho, da diminuição da parte dos salários, da segmentação do mercado do trabalho) que conduziu ao empobrecimento e ao aumento da demanda por serviços sociais públicos, mas, principalmente, devido ao corte de gastos e à flexibilização de direitos. Para Telles (1999) a “figura clássica de nosso “atraso” foi metamorfoseada em símbolo de nossa modernidade e referência pela qual transformar direitos consagrados em privilégios que nos atam aos anacronismos de tempos passados”. Para a autora, essa é a dimensão talvez a mais perversa da atual demolição das mediações políticas e referências públicas, demolição pela qual a modernização neoliberal hoje em curso mostra o seu lado regressivo na sua tentativa de transformar as relações humanas em mercadoria. (TELLES, 1999, p.15)

Sendo assim, as ações direcionadas a “reformatar” o Estado estiveram diretamente atreladas aos interesses neoliberais de reestruturação do capital, orientadas pelos organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial e o FMI. Nesta perspectiva, os governos considerados periféricos deveriam reduzir custos, diante da ideia de aumentar sua governabilidade e sua governança, privatizando, descentralizando e terceirizando. Em contrapartida se abriria um importante nicho lucrativo ao mercado, pois as atividades consideradas pelas elaborações reformistas como não exclusivas do Estado estariam nas mãos da sociedade civil e do mercado.

Para o mentor e maestro da “reforma” do Estado Bresser Pereira, as causas da crise estavam localizadas no Estado desenvolvimentista, no Estado comunista e no *Welfare State*. Então, se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público existe a necessidade de reformar o Estado, para recuperar a governabilidade e a governance, ou seja, recompor a legitimidade e a

capacidade financeira e administrativa de governar. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.17-18)

Assim, para garantir a governabilidade e a governance o governo fundamentou-se em um novo conceito de Estado, o “Estado social-liberal”. Dessa maneira, o Estado seria social por continuar a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico e liberal, por utilizar mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, realizar seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas tornando os mercados de trabalho mais flexíveis, promovendo a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.18)

Bresser Pereira (1997, p.20) distinguiu quatro componentes básicos para operacionalizar a "reforma" do Estado e garantir a concretização do Estado social-liberal: “ (a) delimitação de seu papel através dos processos de privatização, publicização e terceirização; (b) a desregulação; (c) o aumento da governança; e (d) o aumento da governabilidade”.

Desse modo, o modelo gerencial foi posto no âmbito reformista como uma fórmula adequada por controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, com o intuito de configurar ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores. (NOGUEIRA, 2004, p. 47)

Assim, implicou uma grave perda do conceito de Estado e mais do que isso, ajudou a difundir na opinião pública, segundo Nogueira (2004), “uma visão negativa do papel, da natureza e do sentido do Estado e de sua intervenção na vida econômica e social”. Na perspectiva proposta por Bresser “o “bom” Estado deveria ser leve, ágil, reduzido quase ao mínimo, tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, de paixões, de embates políticos”. De tal modo, a vida coletiva passou a ser refletida como se permanecesse na vinculação exclusiva do acaso ou do esforço pessoal, esperando uma oportunidade aberta pelo mercado ou pelo empreendedorismo, sem dar importância na resolução de problemas e de conflitos sociais, sem mexer nas estruturas sociais. (NOGUEIRA, 2004, p.48)

Para Netto (2004, p. 72), a reestruturação do Estado em curso pode ser sinalizada como “a hipertrofia da sua função de garantidor da acumulação capitalista simultaneamente a sua atrofia como legitimador desta”. Isso, no conceito em que tal reestruturação possui como embasamento, na qual o único regulador legítimo e eficiente da sociedade é o mercado. Netto (1999) explica ainda que esta reestruturação não exclui a vigência das políticas sociais, “mas o que exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital”. Com a política social, subordinada a orientação do grande capital, o que resulta é o aprofundamento das expressões da questão social e a materialização da hegemonia neoliberal. (NETTO, 1999, p. 81)

Assim, o desenho de padrões universalistas e redistributivos de proteção social das políticas sociais, vê-se fortemente tensionado pelas estratégias de extração de superlucros, com a flexibilização das relações de trabalho, em que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde, educação e previdência; e ainda pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista e paramentado pela lógica do consumo. Capturada por esta lógica e na esteira do neoliberalismo, seu eixo estruturante, conforme já elencado, passou a ser: privatização, focalização e descentralização (BEHRING, 2008, p. 248).

Mesmo com a eleição do Partido dos Trabalhadores em 2002, que representava a ascensão da classe trabalhadora ao poder, podemos observar segundo a Tabela 1, que de acordo com o orçamento geral executado da União de 2008 a 2015, foram destinados em 2008 apenas 3,95% para a Saúde, 2,01 % para a Educação, 2,31% para a Assistência Social e 1,81 % para Trabalho, chegando ao ápice em 2013 de 4,42% para a Saúde, 4,26% para a Educação, 3,35% para a Assistência Social e 3,43% para Trabalho. Também se verificam que políticas sociais como Habitação e Organização Agrária tiveram uma diminuição nos últimos anos chegando em 2015 com meros de, 0,0029% e 0,13% respectivamente.

Tabela 1 – A execução do Orçamento Geral da União de 2008-2015 nas Funções Orçamentárias, em relação ao total realizado do orçamento de cada ano

FUNÇÃO	ANOS							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Legislativa	0,38%	0,36%	0,38%	0,36%	0,33%	0,34%	0,29%	0,30%
Judiciária	1,32%	1,44%	1,49%	1,34%	1,33%	1,33%	1,24%	1,30%
Essencial à Justiça	0,32%	0,35%	0,36%	0,35%	0,22%	0,24%	0,24%	0,27%
Administração	1,05%	1,21%	1,33%	1,14%	1,20%	1,14%	0,92%	0,91%
Defesa Nacional	1,78%	1,85%	2,15%	1,93%	2,01%	1,96%	1,74%	1,58%
Segurança Pública	0,48%	0,56%	0,65%	0,46%	0,47%	0,47%	0,39%	0,38%
Relações Exteriores	0,15%	0,11%	0,13%	0,11%	0,13%	0,12%	0,11%	0,57%
Assistência Social	2,31%	2,35%	2,60%	2,72%	3,08%	3,35%	3,05%	3,07%
Previdência Social	20,70%	20,55%	21,70%	21,47%	21,75%	23,11%	21,46%	22,69%
Saúde	3,95%	4,11%	4,11%	4,31%	4,34%	4,42%	4,08%	4,28%
Trabalho	1,81%	2,07%	2,09%	2,17%	2,31%	3,43%	3,10%	2,82%
Educação	2,01%	2,59%	3,22%	3,49%	3,94%	4,26%	4,07%	4,23%
Cultura	0,07%	0,08%	0,09%	0,08%	0,10%	0,12%	0,08%	0,08%
Direitos da Cidadania	0,12%	0,11%	0,12%	0,08%	0,07%	0,08%	0,06%	0,06%
Urbanismo	0,34%	0,33%	0,32%	0,25%	0,26%	0,25%	0,18%	0,18%
Habitação	0,08%	0,07%	0,01%	0,03%	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%
Saneamento	0,14%	0,21%	0,12%	0,10%	0,14%	0,15%	0,07%	0,05%
Gestão Ambiental	0,29%	0,26%	0,25%	0,22%	0,30%	0,34%	0,29%	0,20%
Ciência e Tecnologia	0,41%	0,44%	0,50%	0,42%	0,42%	0,56%	0,36%	0,32%
Agricultura	0,76%	1,04%	0,98%	0,95%	0,90%	1,06%	0,82%	0,91%
Organização Agrária	0,36%	0,34%	0,28%	0,25%	0,32%	0,39%	0,19%	0,13%
Indústria	0,18%	0,11%	0,12%	0,11%	0,12%	0,12%	0,10%	0,09%
Comércio e Serviços	0,27%	0,28%	0,26%	0,22%	0,22%	0,26%	0,21%	0,18%
Comunicações	0,04%	0,04%	0,06%	0,05%	0,06%	0,07%	0,07%	0,06%
Energia	0,04%	0,06%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,08%
Transporte	1,04%	1,17%	1,37%	1,14%	1,22%	1,08%	0,92%	0,70%
Desporto e Lazer	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,12%	0,10%	0,09%
Encargos Especiais	59,53%	57,83%	55,20%	56,13%	54,63%	51,16%	55,82%	54,47%

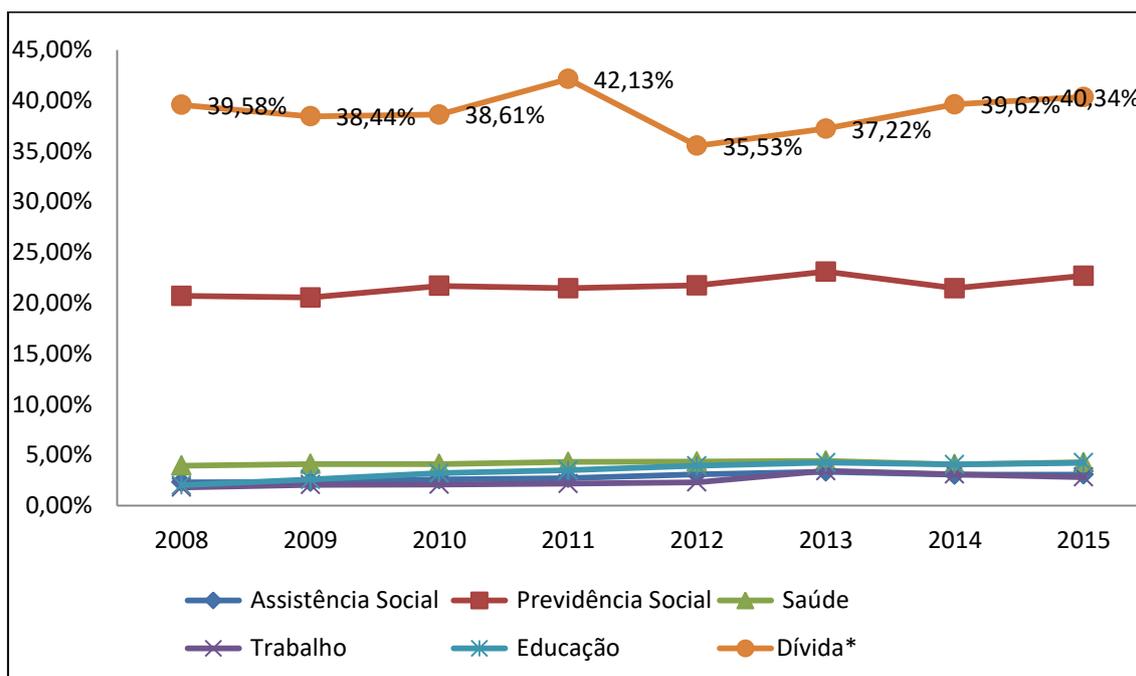
Fonte: Controladoria Geral da União

Ainda na Tabela 1 observa-se que ocorre um distanciamento do orçamento executado entre a política de previdência social e as demais políticas sociais, pois foi destinada para a Previdência Social uma média de 21,68% nos anos analisados. Também demonstra que ocorre uma prioridade de investimentos em Saúde, Educação e Assistência Social do que em outras como, de Trabalho, Transporte, Agricultura, Segurança Pública, Organização Agrária, Saneamento Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania.

Esse quadro se agrava ao observarmos o Gráfico 1 a seguir. Ao compararmos o orçamento executado destinado à Função “Encargos especiais”, no que tange ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública que se encontra na sua Subfunção (841, 842, 843 e 844), verifica-se uma média de 38,93% para este fim, enquanto que a média somadas dos anos

averiguados, das cinco políticas sociais que mais recebem recurso como Previdência Social, Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho, alcançam apenas a 34,65% do orçamento.

Gráfico 1- Evolução da Execução do orçamento destinados à Dívida Pública Federal de 2008 a 2015, em relação à Execução do orçamento destinados à Previdência Social, Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho



Fonte: Controladoria Geral da União

\* Foram somadas as Subfunções 841- Refinanciamento da Dívida Interna, 842 Refinanciamento da Dívida Externa, 843 - Serviço da Dívida Interna e 844 - Serviço da Dívida Externa de cada ano do Orçamento Geral da União executadas na Função 28

De acordo com Boschetti (2013), a direção econômica da política governamental nos últimos anos, deu com ênfase para a extração de recursos do orçamento da seguridade social para geração de superávit primário e pagamento dos juros da dívida. Isso implica na,

[...] estagnação do sistema público de saúde, que abrange somente 61% dos(as) brasileiros(as) e se debate para continuar público e universal contra as investidas privatizantes permanentes e insistentes. Implica na estabilização do acesso à previdência social pública (o RGPS pagou em 2011 aproximadamente 24 milhões de aposentadorias e pensões, enquanto o regime dos servidores públicos garantiu 4,7 milhões; o seguro desemprego foi pago a 6,5 milhões de desempregados) que deixa fora do sistema metade da classe trabalhadora ativa e convive com a assustadora expansão dos planos privados que fortalecem o mercado.<sup>1</sup> Implica, também, na expansão da assistência social pública (em 2011 12,4 milhões de famílias/51 milhões de pessoas viviam com o Bolsa Família; 1,6 milhão de pessoas com deficiência e 1,5 milhão de pessoas idosas

com mais de 65 anos dependiam do Benefício de Prestação Continuada). Isso significa que um em cada cinco brasileiros ou brasileiras sobrevive com os poucos recursos prestados pela assistência social. (BOSCHETTI, 2013, p.384).

Podemos considerar que mesmo com avanços durante o período Lula, não conseguimos sair da condição de explorados pelo capital. A população continuou refém de uma política exploratória para garantir a produção e reprodução do capital.

Essa prática política não é diferente no estado de Mato Grosso, ao analisarmos os mesmos anos verifica-se de acordo com o Quadro 01 a seguir que, as políticas sociais como Saúde, Educação obtiveram uma média de 2008 a 2015 de 9,02% e 13,47% respectivamente do orçamento total pago pelo estado. Já o investimento do estado na Assistência Social é ainda mais desanimador chegando à média de 0,11%. Outras políticas sociais como Trabalho, Habitação e Organização Agrária, somadas não chegam à média de 1% do orçamento geral do estado. Já, os recursos destinados aos Encargos Especiais pontuaram uma média de 21,07% nos anos pesquisados.

Quadro 1- A Média dos valores pagos do orçamento total do estado de Mato Grosso a todas as Funções de 2008 a 2015

(Continua)

FUNÇÃO	ANOS								Média Total
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>Legislativa</b>	3,86%	3,75%	3,93%	4,21%	3,96%	4,77%	4,58%	4,12%	4,15%
<b>Judiciária</b>	5,33%	4,62%	4,72%	5,00%	4,76%	5,70%	6,35%	6,83%	5,41%
<b>Essencial a Justiça</b>	1,48%	1,52%	1,68%	1,75%	1,62%	1,98%	2,45%	2,95%	1,93%
<b>Administração</b>	7,29%	6,61%	8,81%	8,32%	2,95%	7,15%	7,09%	5,87%	6,76%
<b>Segurança Pública</b>	8,94%	9,25%	9,34%	9,63%	7,99%	9,23%	9,59%	11,63%	9,45%
<b>Assistência Social</b>	0,10%	0,13%	0,12%	0,07%	0,09%	0,14%	0,16%	0,08%	0,11%
<b>Previdência Social</b>	9,85%	10,15%	12,01%	13,30%	16,39%	17,30%	17,72%	21,96%	14,84%
<b>Saúde</b>	10,25%	9,40%	8,42%	7,89%	7,86%	9,19%	8,89%	10,23%	9,02%
<b>Trabalho</b>	0,35%	0,33%	0,37%	0,29%	0,32%	0,40%	0,36%	0,35%	0,35%

Fonte: Balanço Geral do estado de Mato Grosso - FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária

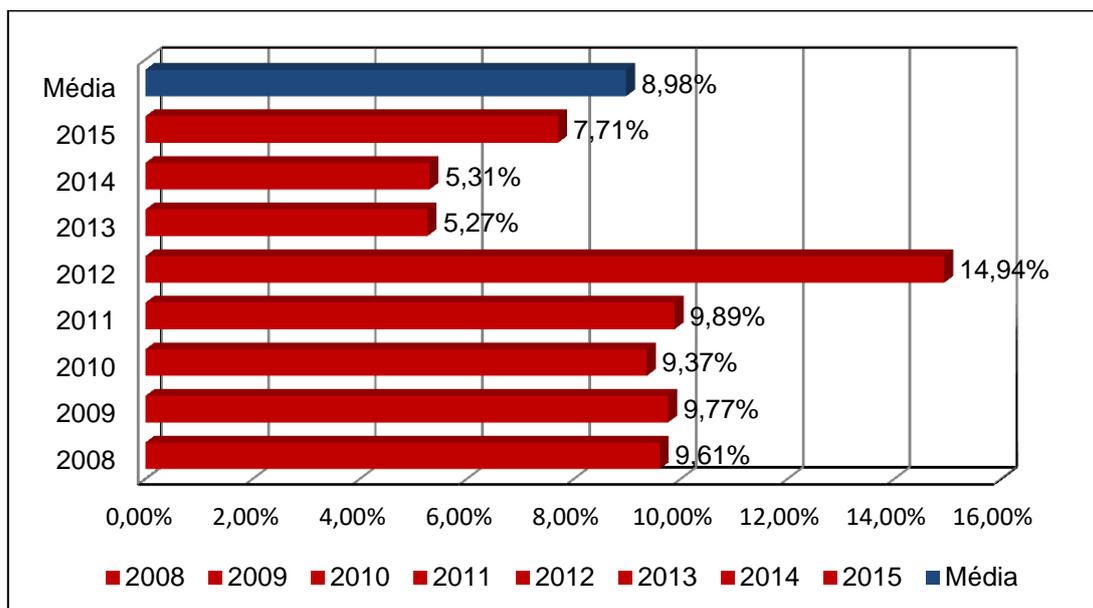
Quadro 1- A Média dos valores pagos do orçamento total do estado de Mato Grosso a todas as Funções de 2008 a 2015

	(Conclusão)								
<b>Educação</b>	12,96%	12,27%	13,25%	13,17%	12,02%	14,26%	14,27%	15,53%	13,47%
<b>Cultura</b>	0,19%	0,24%	0,17%	0,22%	0,26%	0,28%	0,24%	0,22%	0,23%
<b>Direitos da Cidadania</b>	0,50%	0,53%	0,65%	0,67%	2,01%	2,59%	2,33%	2,83%	1,51%
<b>Urbanismo</b>	1,34%	0,16%	0,60%	0,35%	0,17%	0,21%	0,22%	0,28%	0,42%
<b>Habitação</b>	0,37%	0,54%	0,33%	0,21%	0,28%	0,18%	0,25%	0,20%	0,30%
<b>Saneamento</b>	0,02%	0,10%	0,00%	0,03%	0,02%	0,04%	0,07%	0,04%	0,04%
<b>Gestão Ambiental</b>	0,73%	0,70%	0,80%	0,72%	0,73%	0,72%	0,73%	0,75%	0,74%
<b>Ciência e Tecnologia</b>	0,32%	0,71%	0,51%	0,43%	0,33%	0,48%	0,50%	0,46%	0,47%
<b>Agricultura</b>	1,10%	1,18%	1,17%	1,17%	0,58%	1,28%	1,38%	1,51%	1,17%
<b>Organização Agrária</b>	0,11%	0,11%	0,15%	0,10%	0,30%	0,10%	0,62%	0,09%	0,20%
<b>Indústria</b>	0,54%	0,50%	0,50%	0,38%	0,24%	0,26%	0,31%	0,24%	0,37%
<b>Comércio e Serviços</b>	0,29%	0,46%	0,40%	0,37%	0,30%	0,49%	0,68%	0,41%	0,43%
<b>Comunicações</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,18%	0,03%	-	-	0,05%
<b>Energia</b>	0,12%	0,09%	0,06%	0,04%	0,02%	0,03%	0,07%	0,09%	0,07%
<b>Transporte</b>	4,74%	7,46%	4,60%	3,95%	3,22%	4,83%	7,55%	3,63%	5,00%
<b>Desporto e Lazer</b>	0,18%	0,22%	0,55%	1,12%	1,56%	10,17%	6,14%	0,07%	2,50%
<b>Encargos Especiais</b>	29,04%	28,99%	26,88%	26,54%	31,85%	8,18%	7,44%	9,64%	21,07%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Balanço Geral do estado de Mato Grosso - FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária

Ao desmembrarmos a Função Encargos Especiais temos a Subfunção 843 - Serviço da Dívida Interna e a Subfunção 844 - Serviço da Dívida Externa. Observa-se no Gráfico 2 a seguir que foram destinados de 2008 a 2015, a média de 8,98% do orçamento total do estado de Mato Grosso.

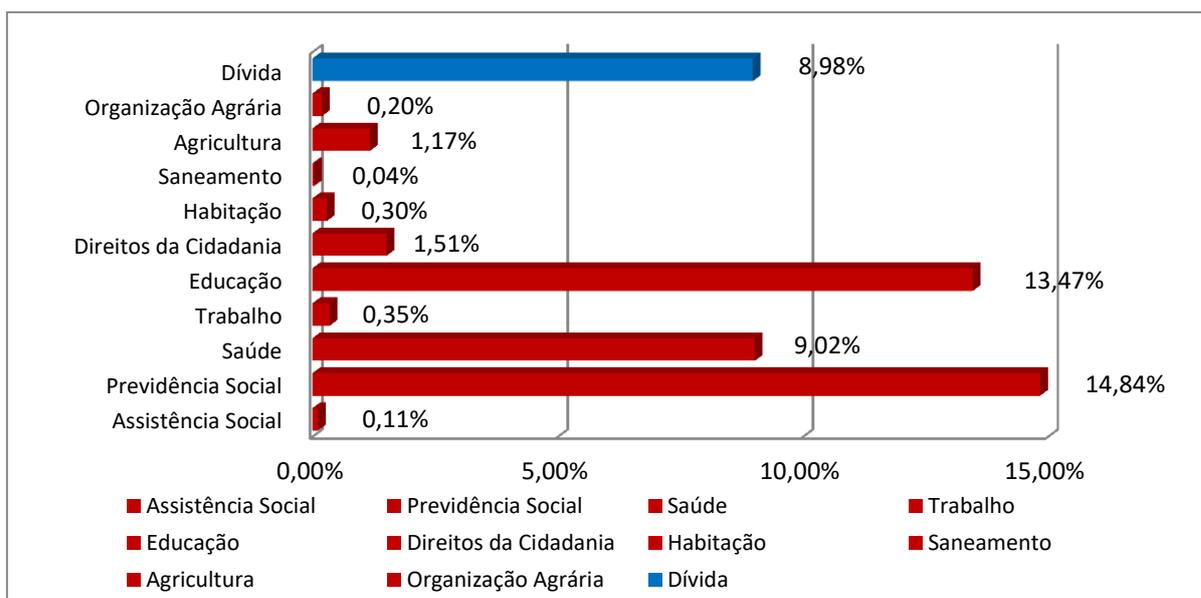
Gráfico 2 - A média da soma da Subfunção 843 e 844 no período de 2008 a 2015 do orçamento total pago do estado de Mato Grosso nos respectivos anos



Fonte: Balanço Geral do estado de Mato Grosso - FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária

Conforme o Gráfico 3 abaixo, a média destinada para pagamento da dívida do estado representa no cálculo do orçamento mais que, os investimentos em políticas sociais.

Gráfico 3 - Relação da média dos anos de 2008 a 2015 dos valores pagos do orçamento destinado à dívida à outras políticas sociais



Fonte: Balanço Geral do estado de Mato Grosso - FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária

Como podemos observar, a soma dos valores pagos à Organização Agrária, Agricultura, Saneamento, Habitação, Direitos à Cidadania, Trabalho e a Assistência Social não chegam a 4%, ou seja, nem a metade paga as Subfunções referentes ao pagamento da dívida estadual.

Assim podemos entender que, o estado apregoa os mesmos encaminhamentos políticos e econômicos que os governantes a nível nacional, ao destinar recursos significativos ao pagamento da dívida em detrimento das políticas sociais.

De tal modo, os governantes estaduais se posicionam a favor do mercado, com o alinhamento as políticas neoliberais e sacrifica o bem-estar da população mato-grossense.

## 1.5 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS SOCIAIS FRENTE ÀS NOVAS DEMANDAS DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Os desdobramentos da crise expressam as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e provocaram mudanças nas concepções de Estado, sociedade civil e políticas sociais. A mudança fundamentada pela ideologia neoliberal provocou tanto um redirecionamento teórico como uma nova prática política dos governos. Consolidou-se de forma hegemônica, a desvalorização do Estado e a revalorização da sociedade civil. Esta revalorização da sociedade civil ocorre nos limites das tendências neoliberais, apreendida de forma reduzida e vista como um recurso gerencial distancia-se da possibilidade de construir novas hegemonias. Para delinear tais diferenciações, é de extrema importância distinguir de que forma a sociedade civil vem sendo percebida na realidade contemporânea, tanto a partir de uma perspectiva crítica, assim como, de forma despolitizada, o que implica, por conseguinte, o seu atrelamento a diferentes projetos societários.

O renascimento da sociedade civil para Simionatto (2010) é permeado de grande ambiguidade e teve vários desdobramentos a partir dos anos de 1970. Converteu-se em um “novo ideal” e interferiu na “prática política e nas lutas sociais de diferentes sujeitos coletivos, em diversos contextos”. (2010, p.152)

Um dos aspectos que a autora atribui o ressurgimento da sociedade civil diz respeito à expansão dos “novos movimentos sociais<sup>10</sup>” e suas pautas de luta, apartadas do movimento operário, que se encontram visivelmente enfraquecido frente à crise da social-democracia e do chamado “socialismo real”. Nesta perspectiva, a sociedade civil é “alvo de críticas da “nova esquerda”, pois ressurgiu vinculada à crise do *Welfare State* e se identifica como uma “esfera autônoma, situada entre a economia e o Estado”. Esta esfera autônoma representava uma “pluralidade de movimentos sociais, redes, grupos informais e diversas expressões de associacionismo”, em meio disto criou-se um espaço para o “desenvolvimento de novas formas de solidariedade, cooperação, ampliação da esfera pública e defesa da cidadania”. (2010, p.152-153)

Simionatto (2010, p.153) ainda atribui o ressurgimento da sociedade civil aos processos de “redemocratização ocorridos entre os anos 1970/80, configurando-se como campo de recomposição de forças frente ao esmorecimento dos regimes autoritários”.

A autora distingue que especialmente no Brasil e Argentina, sob a influência gramsciana, a categoria sociedade civil “adquiriu um relevante estatuto para ser pensada como espaço, fora do regime, de possibilidade de reinserção na cena política de organizações populares, partidos de esquerda, sindicatos e associações combativas”. (SIMIONATTO, 2010, p.153)

Esse associativismo se visto como um processo de superação política da agregação de indivíduos e grupos sociais, saindo do espaço da consciência econômico-corporativa para a consciência política, promove o que Gramsci denomina de passagem da esfera da estrutura para a esfera da superestrutura.

Dagnino (2004, p.141) aponta que, o “marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil” na esfera pública. A autora completa que “as principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia”. Ou seja, voltava-se para a criação e o

---

<sup>10</sup> Grupos de mulheres, associações indígenas, comitê de bairros, comunidades religiosas de base, novos sindicatos e associações profissionais, com diferentes projetos e modos de atuação para além do nível local a de esfera estatal. (SIMIONATTO, 2004, p.156)

fortalecimento de estruturas propiciadoras de uma construção institucional que, viabilizasse os direitos sociais e estimulasse a participação popular em todos os entes federados.

Dessa forma, com participação da sociedade civil o país passa a vivenciar novos processos de gestão, como orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, fóruns, redes, chamadas públicas e outros espaços públicos construídos no âmbito de programas específicos, formando uma esfera pública não estatal. Esta abrangência possibilitou o aumento dos espaços decisórios da sociedade civil, agora como controladora social na implementação de políticas públicas, o que configurou a ideia de controle público sobre as ações do Estado, para o fortalecimento da democracia e ampliação da cidadania. Emerge-se assim para Duriguetto (2007, p. 204) a constituição de “uma esfera pública, não-estatal e democrática”.

Para Raichelis (1998, p. 80-82) a esfera pública não-estatal, “reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil”, dando a ideia de controle público sobre as ações do Estado por meio do fortalecimento das organizações da sociedade civil. Ou seja, a sociedade civil seria capaz de limitar as ações do Estado e “sua subordinação automática a interesses puramente privados e mercantis”.

Para Freire (2006, p 80), está aparente participação “não alcança a definição das grandes decisões macro políticas nem o desenho de projetos que ultrapassem as abordagens focalistas”. Mas, embora tal forma de participação, não leve em conta a perspectiva de classe, pode representar novos espaços para ampliar as experiências da classe trabalhadora, voltadas à materialização da democracia e de construção de novas hegemonias.

Na compreensão de Netto (2004, p. 78), a partir da perspectiva gramsciana, quando o alargamento da democracia envolve classes e camadas subalternas, ela pode “engendrar o exercício de um aprendizado e uma prática políticos absolutamente imprescindíveis para que seus sujeitos enfrentem a grande política<sup>11</sup>”.

---

<sup>11</sup> A política em sentido restrito é constituída pela grande política, que compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, com a luta pela destruição, defesa e conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais, e pela pequena política, a (do dia a dia, parlamentar, de corredor, de intriga) das questões parciais e cotidianas, que se colocam no

Outro desdobramento na compreensão de sociedade civil, resultante das transformações societárias a partir da década de 1970 faz referência ao pensamento difundido pela ideologia neoliberal e pelos organismos internacionais.

Segundo Simionatto (2010), as tendências de ““direita” serviram-se da sociedade civil como arena representativa de interesses privados e corporativos, de forma despolitizada”, usou-a como alicerce para a investida do modo de produção capitalista em suas reformas neoliberais praticadas ao longo dos anos. A autora explica que o “descrédito do Estado e nas instituições de representação coletiva, associado ao quadro de dilaceramento das esquerdas”, foi resolutivo para que os olhares se voltassem para a sociedade civil. Assim, “movimentos sociais vinculados a valores, ideias e propostas combativas em décadas anteriores, associações de ordem diversa como o voluntariado, grupos filantrópicos, cooperativas e organizações não governamentais (ONGs) ” foram afiançados como sujeitos políticos totalmente aptos para atribuir “voz e vez” aos destituídos dos meios suficientes para sobreviver com dignidade. (SIMIONATTO, 2010, p.153)

Dessa forma, a sociedade civil enquanto espaço político e projetos hegemônicos surgem vinculados à vida associativa, como esclarece Simionatto (2010) um “Terceiro Setor situado entre o Estado e o mercado cujo papel não é apenas limitar seu poder, mas também substituí-lo em várias de suas funções”. A sociedade civil aparece então como uma alternativa ao Estado (primeiro setor) e ao mercado (segundo setor), ou seja, um “terceiro setor” considerado um setor não governamental, não lucrativo, para atender as demandas sociais.

Neste sentido, a sociedade civil tem sido usada tanto como um meio de “canalizar o projeto político de enfraquecimento do Estado social, como para disfarçar o caráter de classe de muitos conflitos sociais” (IAMAMOTO, 2007, p. 205). Nessa concepção, de acordo com Nogueira (2003) "a luta se faz em termos competitivos e radicalmente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais", ou seja, a sociedade civil foi reduzida ao âmbito dos

---

interior de uma estrutura já estabelecida. A grande política pode ser um espaço de manifestação da catarse, já a pequena política está limitada pela práxis manipulatória, pelo determinismo. (COUTINHO, 2003, p. 54-55)

interesses privados e corporativos, como uma esfera autônoma, sem conflitos, destituída da prática política em sentido amplo. (NOGUEIRA, 2003, p. 224)

Fundada no ideário da responsabilidade social dos indivíduos, a sociedade civil tem sido “impulsionada pelo Estado, pelo empresariado, pelas elites e pelos grupos corporativos, com vistas ao fortalecimento de uma participação nos limites da sociabilidade burguesa”. (SIMIONATTO, 2010)

Para a efetivação desse processo a ideologia neoliberal construiu um consenso que, suprimia a legitimidade do Estado no enfrentamento das expressões da questão social. Dessa forma, o neoliberalismo praticou para Simionatto (2010) nos “planos ideológico e político, um alto poder disciplinador sobre a sociedade civil”, harmonizando grande parte das organizações aos ditames do grande capital. A autora atribui tanto a ampliação como o crescimento desenfreado dessa perspectiva à centralidade conferida pelos,

[...] organismos internacionais e pelas agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), cuja influência e poder de pressão ocorreram com mais intensidade nos países periféricos. (SIMIONATTO, 2010, p. 154)

Os encaminhamentos ideológicos e políticos dessas instituições que, alicerçaram a base do projeto reformista brasileiro e fomentaram a formação de uma cultura ideologicamente assentada no incentivo a organização de grupos de interesse, na solidariedade, na potencialização das comunidades para a resolução de seus problemas, na responsabilização da família, em outras palavras na harmonização das classes sociais.

Essas premissas ideológicas e políticas assentam-se na reinvenção da sociedade civil como um sujeito de cooperação, abstraído das relações do conflito de classes em nome, conforme Simionatto (2010) da “renovação democrática, do capital social, do empoderamento e da governabilidade”. Por conseguinte, segundo a autora, a sociedade civil se torna despolitizada, conformada em sujeitos que buscam “interpelar e alterar o Estado”, perdendo de vista projetos políticos universais quanto à defesa irrestrita de direitos,

abrindo espaço para ações específicas, corporativas e fragmentadas. (SIMIONATTO, 2010, p.154-155)

Simionatto (2009, p.87) distingue que as lutas das minorias, ou seja, as lutas pelo acesso a terra, moradia, saúde, educação, emprego hipertrofiaram-se como “um turbilhão de demandas segmentadas”, despolitizadas e burocratizadas pelo próprio Estado. A autora explica que “questões parciais e localistas” que atribui de “pequena política” a partir de Gramsci precisam ser vinculados à “grande política” para a criação de novas relações”. Na perspectiva de sociedade civil, diferenciada da perspectiva gramsciana, inspirada nos princípios neoliberais, as esferas política e econômica aparecem apartadas, “o que reforça as premissas dos organismos internacionais em torno da coesão social e da harmonização das classes, anulando a construção de projetos contra-hegemônicos”. Com isso, a sociedade civil constitui-se como espaço da “pequena política”, das ações habituais ausentes de investidas emancipatórias e sem questionamentos às investidas capitalistas.

Atrelada ao ideário neoliberal e agregada às requisições do capital, a sociedade civil vem sendo amplamente difundida e adotada como conceito e como projeto político. Simionatto (2010, p.46) destaca que, as elites dominantes, “ao incorporarem essa perspectiva, conseguiram estruturar e sedimentar, mediante uma linguagem e uma gramática comum, uma reforma intelectual e moral que se entranhou nas diferentes esferas da vida social”. A sociedade civil deturpada, não reconhecida como espaço de luta de classes, foi restringida ao domínio dos interesses privados e corporativos, como uma esfera independente e sem conflitos. Então, deposta da prática política em sentido mais amplo é instituída a suprir o Estado em áreas consideradas como não exclusivas e encontra-se “impulsionada pelo Estado, pelo empresariado, pelas elites e pelos grupos corporativos, com vistas ao fortalecimento de uma participação nos limites da sociabilidade burguesa”. (SIMIONATTO, 2010)

Nesse ponto de vista, não existe campo para a disputa de hegemonia, mas somente o interesse pelo acesso aos fundos públicos ou privados. Acarretando a maximização de interesses particulares e corporativos, tendo como personagens típicos atores que se organizam de modo restrito ou de modo desinstitucionalizado – por exemplo, no plano do voluntariado ou do assistencialismo tradicional. A sociedade civil tende a ser interpretada como um

conjunto de “organizações distintas e complementares”, destituída dos conflitos e tensões de classe, onde prevalecem os laços de solidariedade. Salienta-se a coesão social e um forte apelo moral ao “bem comum”, discurso esse que corre paralelo à reprodução ampliada das desigualdades, da pobreza e da violência (IAMAMOTO, 2001, p. 26).

Iamamoto (2007, p. 206) identifica “uma progressiva mercantilização do atendimento às necessidades sociais”, resultante dos processos de privatização, em que os direitos sociais se transformam em mercadorias. Ainda para Iamamoto (2009, p.31-32) as expressões da questão social submissa à ótica do capital “tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública”, da qual, sua implementação passa a ser confiada aos organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor”. Nestes termos, Simionatto; Lusa (2011, p. 224) apontam que, os serviços oferecidos pelo Estado “deixam de expressar direitos”, convertendo-se em mercadorias adquiridas no mercado por aqueles que podem pagar.

Para Nogueira (2004, p. 59-60), o discurso reformista privilegiou unilateralmente a importância da sociedade civil no contexto e na dinâmica da reforma do Estado. Também tratou de valorizar sua contribuição para a gestão e implementação de políticas. Dessa maneira, a sociedade civil se expressa cooperativa e parceira, afastada do campo de lutas ou oposições, conformada como espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado). Assim idealizada, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal, pois,

[...] seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele mas seguramente “estranho” a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos — um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica e “ética” do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais. (Nogueira, 2004, p. 59)

Dessa forma, a percepção de Estado como campo de lutas, de emancipação, é substituída por uma ideia de Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas. Haverá menos antagonismo e mais consenso racional, menos democracia política e mais

deliberação democrática. Ou seja, “um lócus em que não nasceria nenhum movimento de crítica política, contestação da ordem ou oposição ao poder”. Deste modo, no âmbito da “reforma” o conceito de sociedade civil aparece como pacificadora, colaborativa, capaz de implementar as políticas sociais e também gerenciar momentos de crise. (NOGUEIRA, 2004, p. 59-60)

O alargamento e a valorização da esfera pública não estatal, representada por grupos de interesse ocorreram a nível mundial. A parceria entre sociedade civil e Estado passou a ser agregada às propostas dos governos, “mediante um apelo moral à participação em torno da cidadania e das ações voltadas à superação da pobreza e das desigualdades”. Essa “pedagogia participacionista” articulou cidadãos e cidadãs “em torno das demandas mais caras ao projeto societário do grande capital, e deu suporte ao fortalecimento ideológico e político da hegemonia burguesa”. É sob esta lógica que as administrações federais, estaduais e municipais vêm gerindo e executando “programas e serviços sociais, com ampla participação do setor público não estatal”, das quais as ações individuais e corporativas “contribuem direta e indiretamente na materialização da perspectiva de descentralização, focalização e privatização das políticas sociais e, no mesmo curso, para a despolíticação da sociedade civil”. (SIMIONATTO; LUSA, 2011, p.217)

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Tais disparidades exigem a ampliação do Estado e a mobilização da sociedade civil no campo de lutas contra-hegemônicas. Porém, premissas ideológicas e políticas do neoliberalismo “assentam-se na reinvenção da sociedade civil e sua ampla participação para promover a governabilidade e a renovação do aparelho estatal”, diante da relação de reciprocidade entre as esferas estatal e privada. Se a participação das classes subalternas da sociedade civil, não possui em seu cerne interesses de universalização e totalização da vontade política, pode favorecer a constituição de uma ordem política liberal-corporativa, reprodutora da ordem capitalista em detrimento de uma democracia de massas. (SIMIONATTO; LUSA, 2011, p. 216)

A necessidade de fortalecer a sociedade civil para inseri-la como parte executora do projeto neoliberal, formata-se como uma proposta da “reforma” do Estado, especialmente no que se refere à descentralização. O discurso reformista privilegiou uma sociedade civil fora do Estado e apresenta o distanciamento do Estado (máquina pública mais parâmetro ético) como fator decisivo para o desenvolvimento em geral e estratégico, tanto no âmbito do crescimento econômico e da distribuição de renda, quanto para a conquista da igualdade e a construção democrática. (NOGUEIRA, 2004, p. 60)

Os desdobramentos da “reforma” do Estado brasileiro têm incorporado uma profunda reformulação do setor público, mediante um conjunto de atos normativos<sup>12</sup> federais, sancionados a partir da década de 1990, que legitimaram a participação da sociedade civil na execução de serviços de caráter público. Esta relação de parceria entre Estado-sociedade civil, pautada na filosofia colaboracionista, ganhou impulso com o “Programa Comunidade Solidária, no qual fomentou a emergência das empresas cidadãos voltadas ao desenvolvimento social sustentável”. Por meio do “Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e do Instituto Ethos de Responsabilidade Social, criados respectivamente em 1995 e 1998”, começaram a manifestar-se “empresas de responsabilidade social, que, sob a noção de capitalismo ético e de empresa cidadã, vêm atuando junto à ONU para tornar o mercado e o capitalismo mais humanos”. (SIMIONATTO; LUSA, 2011, p.217)

Também neste contexto, emergiram as Organizações Sociais (OSs), as Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) as parcerias público-privadas (PPP"s) e as fundações. Estas entidades constituem-se em novas modalidades institucionais de direito privado, “fomentadas a partir de estímulos fiscais (isenções) a fim de partilhar, por meio de parcerias, responsabilidades com a aparelhagem estatal nas áreas de

---

<sup>12</sup> Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 – dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais. Nisto, qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, culminando na transferência de atividades estatais para o setor privado; Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 – dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, e institui e disciplina o Termo de Parceria.

Educação, Saúde e Assistência Social”. Assim este novo conceito de sociedade civil acomodou um associativismo prestador de serviços sociais de interesse público. (SIMIONATTO; LUSA, 2011, p.218)

Nesta perspectiva, a sociedade civil se torna uma ferramenta para legitimar os programas de ajuste fiscal e emprestar uma retórica modernizada para as mesmas políticas de sempre. Esta concepção, fundada na ideologia neoliberal, propagou a redução de custos na área social, a reestruturação da esfera da produção e o reordenamento da função do Estado. (NOGUEIRA, 2003, p.168)

## **2 O RESGATE SOCIO-HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL: DA FILANTROPIA AO DIREITO**

Nesta sessão buscou-se fazer um resgate histórico da assistência social no Brasil e como ela se configura após tornar-se direito com a Constituição de 1988.

Para tanto, foi feito um resgate histórico de como a assistência social era praticada no seio da Igreja Católica e vista pelo Estado. Pontuou-se o tratamento dado à população pobre, desfilhada dos meios de produção tendo somente sua força de trabalho para barganhar sua sobrevivência.

Também, demonstrou-se como a parceria público-privada na assistência social se fez presente na construção sócio-histórica do Brasil e como esta se configurou após a Constituição de 1988 no Brasil, no seio do avanço neoliberal.

Ainda nesta sessão, demonstrou-se como o Estado designou suas ações em referência ao orçamento das políticas públicas em especial a assistência social, sendo reconhecida como política pública, representando um dos tripés da Seguridade Social. Pautou-se a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único e o que isto em termos práticos representou para a população brasileira.

### **2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA FILANTROPIA AO DIREITO CONSTITUCIONAL**

Na construção sócio histórica da humanidade, a assistência ao outro sempre esteve presente. Sposati et al. (1998) explica que, a solidariedade social aos mais frágeis, como pobres, doentes, incapazes e outros “não se limita nem a civilização judaico-cristã nem as sociedades capitalistas”, mas se insere sob diversas formas nas normas morais de diferentes sociedades. Estas ações ao longo do tempo foram se formatando pelos grupos filantrópicos e religiosos, em formas de ajuda e apoio. (SPOSATI et al., 1998, p. 40)

Na mesma perspectiva, Mestriner (2011) afirma que é comum em nossa sociedade relacionar assistência social com a filantropia e a benemerência já que,

[...] são entendidas como expressões de altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro, envolvem desde atitudes ocasionais até formas institucionais sem fins lucrativos; ou, no campo político, formas da regulação do favor “o toma lá da cá” quer pelo primeiro damismo, quer pelas concessões de benesses por representantes políticos. (MESTRINER, 2011, p.13)

No Brasil, tanto a assistência social, como a filantropia e a benemerência tem sido tratadas nas palavras de Mestriner (2011), como “irmãs siamesas, substitutas uma da outra”, pois em meio a “conceitos, políticas e práticas tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada uma destas áreas”. Neste ponto de vista, entendidas como sinônimos camuflam a relação Estado-sociedade-modo de produção, o encargo pela violenta desigualdade social. (MESTRINER, 2011, pag. 14)

Assim, a desigualdade social não era questionada e as ações dirigidas aos pobres, presentes na sociedade pautavam-se na compreensão de que a humanidade era composta por desiguais. Para Yazbek (2012), os pobres são produtos das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria, que, produzem e reproduzem a desigualdade tanto no plano social, como político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Neste lugar segundo a autora

[...] são desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. (YAZBEK, 2012 p. 289)

No Brasil a expropriação dos índios, a experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram historicamente, nas mãos dos trabalhadores a responsabilização pela situação de miséria em que se encontram.

Temos na trajetória da assistência social no Brasil práticas de caridade e de benevolência, como ajuda ao próximo. Yazbek (2012, p.295), assinala que por volta de 1560, na vila de São Paulo, surge “a primeira instituição de atendimento à pobreza do país, a Irmandade de Misericórdia, que, apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos”. Esta instituição conforme Menistrer (2011, p. 40) se instalou “com uma pequena enfermaria que era ao mesmo

tempo albergue e hospital, atendendo com alimentação, abrigo e enfermagem a escravos e homens livres”. Vale salientar que, nesse momento histórico ainda não havia médicos no país.

Outra instituição expressiva de ação social de ordem religiosa para Mestriner (2011, p. 41) foi a Santa Casa, que “inicia sua ação com serviços ambulatoriais e hospitalares” e foram se estendendo gradualmente a outros atendimentos, com destaque para a solução asilar, dentre eles se destaca “o "lazareto", hospital para hansenianos (1802); a roda dos enjeitados ou dos expostos (1825) [...]; o asilo para inválidos e assistência a presos e alienados”. Segundo Sposati (1988, p. 78) as “crianças órfãs, leprosos, alienados, doentes e inválidos” foram as primeiras frações da sociedade que obtiveram de alguma forma, a assistência institucionalizada.

A Igreja Católica, conforme Yasbek (2012, p. 295) através da “atuação de outras ordens religiosas (franciscanos, beneditinos, carmelitas e vicentinos), que ofereciam refeições, abrigo, ajuda material e espiritual a pobres, órfãos, loucos e enfermos” teve importante papel, pois, por intermédio de suas irmandades, as esmolas, que eram oficialmente recolhidas e as ações de caridade “vão cunhar um modelo caritativo de assistência”. Esse modelo angariava dos ricos e distribuía aos pobres, mas também se mesclava entre a assistência e a repressão. (YAZBEK, 2012. p. 295)

Essas práticas se ampliaram de forma acelerada nos séculos seguintes. Dessa maneira, para Yasbek (2012, p. 295) a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial foi a esmola, seguida da criação de instituições asilares e tutelares.

O país chega a Proclamação da República em 1889, com um imenso contingente de trabalhadores desempregados como os indígenas e negros, herdeiros do escravismo colonial, o que Scherer-Warren (2010, p.23) compara aos sem tudo, sem “terra, teto, trabalho formal, educação etc.”. Ainda para a autora, esta população como “os negros, indígenas e seus descendentes não tiveram nem terra, nem possibilidade concreta de trabalho livre e, menos ainda, reconhecimento social e político”. Assim a situação de escravo para homem livre não modificou a visão social da inferioridade do negro, herdadas por anos de escravidão. Essa subalternidade surtiu efeitos negativos tanto na

visão da sociedade para com o negro, como também na sua própria autoestima.

Por muito tempo a economia exportadora esteve em expansão. A cafeicultura era próspera e a indústria já começava a se manifestar. Em escala crescente houve novos e cada vez mais fortes surtos de industrialização tanto na cidade, como no campo. Porém de acordo com Behring; Boschetti (2011, p. 105), o país passou pelo processo de industrialização de forma diferente dos outros países, uma vez que, o Estado brasileiro nasceu “sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes”. Para as autoras mesmo que a Independência do Brasil criou as condições para o “florescimento do espírito burguês, não houve rompimento com o entrosamento visceral com o mercado externo do que decorre uma não equiparação entre autonomização econômica e autonomização política”. Fernandes (2006, p. 110-111) explica que embora organizada pelo meio de “uma ordem legal e política controlada de dentro e para dentro e uma economia brasileira produzia para fora e consumia de fora. [...] um mercado interno nuclearmente heteronômico e voltado para fora”. Dessa forma criou-se uma condição de mercado, em combinação com as possibilidades e os limites socioeconômicos e culturais que previam a expansão do mercado interno, voltada para a exportação.

Para dar respostas ao novo processo de consolidação do mercado capitalista, tanto no plano demográfico, como econômico, a partir do fim do tráfico negreiro intensificaram-se as políticas de incentivo a imigração europeia. Sobre tudo para serem aproveitados como mão de obra livre, de tal modo o país incita a vinda de imigrantes europeus para o Brasil.

Fernandes (2006, p. 272) assinala que, “a imigração em massa iria criar outros laços de solidariedade entre o país e a Europa, suscitando um movimento de recursos humanos, técnicos e monetários de certa magnitude”, ou seja, usá-los, sobretudo como mão de obra livre. Para Scherer-Warren (2010, p.23) os “[...] imigrantes europeus tiveram terras, mercados para seus produtos, trabalho e acolhimento, nos primórdios da colonização, estendendo-se em muitos casos à contemporaneidade”.

Dessa forma, estima-se segundo o IBGE (2006, p. 38), que um total de quase cinco milhões de pessoas emigraram para o país entre 1887 e 1957, sendo este contingente formado em cerca de 32% por italianos, 31% por portugueses, 14% por espanhóis e 4% por japoneses. O pico deste influxo imigratório se deu na última década do século XIX, quando mais de um milhão de imigrantes (majoritariamente italianos, com destino a São Paulo) aportaram aqui, estimando-se que isto representou quase um quarto do crescimento populacional total no período.

Ao chegarem ao país os imigrantes conforme Silva (2014, p.75), se depararam “com todo tipo de obstáculos, como maus tratos e dificuldades com a língua, o que acarretou os primeiros movimentos de rebeldia, principalmente dos operários fabris”. Essa rebeldia caracterizava-se pelo acúmulo que os imigrantes traziam na bagagem, que não eram somente experiências fabris, mas traziam consigo, experiências e ideologias revolucionárias que, marcaram a história do sindicalismo<sup>13</sup> brasileiro.

Chegamos às primeiras décadas do século XX, com uma população explorada, submetida a péssimas condições de trabalho e de vida. Barbosa (1919) escreve sobre as condições de moradia da classe proletária da época e dizia,

[...] é, habitualmente, a casa de cômodos, ou a triste arapuca de retalhos de zinco, latas de querosene e caixas de sabão. Na casa de cômodos se atestam criaturas humanas como sacos em tulhas, em uma promiscuidade inconcebível, que lembra os quadros do tráfico negreiro: os porões coalhados de homens, mulheres e crianças, como de fardos mortos, em uma tortura de mil torturas, que gela a imaginação transida e horripilada. Os covis de sarrafos e folhas-de-flandres se agacham e penduram vacilantes, à encosta dos morros suspeitos, como canis de rafeiros maltratados, onde entes humanos se dão a si mesmos a ilusão de estarem ao abrigo das intempéries, das sevandijas, dos bichos daninhos, que por toda a parte os varejam e infestam. (BARBOSA, 1919, p. 385)

Para ter uma ideia das condições de vida da população, segundo o IBGE (2006, p. 38), no início do século XX a expectativa de vida ao nascer para homens era de 33,4 anos e para as mulheres eram 34,6.

---

<sup>13</sup> Para maior aprofundamento a respeito da origem do sindicalismo brasileiro sugere-se o livro “Sindicato e Desenvolvimento no Brasil”. José Albertino Rodrigues (1968).

O Estado para dar resposta à situação de pauperização da força de trabalho apropriou-se da assistência social sob duas formas: “uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra, para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho”. Essa apropriação da ação assistencial pelo Estado não se dará somente como expressão de benemerência, pois a ele caberia também catalisar e direcionar os esforços de solidariedade social da sociedade civil. (SPOSATI et al., 1998, p. 41).

Até 1930 a assistência social esteve ligada ao paternalismo individual e era atribuída à igreja, asilos, particulares e as instituições filantrópicas. O Estado ausente do compromisso com as desigualdades sociais se limitava, a proteger os interesses da classe dominante, não reconhecia a pobreza enquanto expressão da questão social e quando essa incomodava aos olhos da sociedade era vista como caso de polícia. Portanto, tratada dentro dos aparelhos repressivos do Estado e vista de forma individual, a pobreza era abordada como uma disfunção pessoal dos indivíduos, diante da percepção da pobreza os encaminhamentos eram para o asilamento ou internação. Tratados como doentes os pobres eram considerados como,

“[...] grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada (SPOSATI et al., 1998, p. 41).

Com a superlotação dos espaços, com o apoio das da medicina social e visando prevenir a sociedade de doenças contagiosas foram criados espaços institucionais, que a partir da metade do século XIX são a base para a assistência higienista. Para Mestriner (2011, p. 41) isso representou não somente uma racionalização de espaço por parte da medicina higienista, mas também uma mudança nos hábitos e comportamentos no interior das instituições, essas práticas se estenderam pelo período colonial e imperial.

Esse modelo assistencial segundo Yasbek (2012, p.296), “vai sofrer alterações com a expansão da economia pela exportação do café” e frente à

crise mundial do capitalismo. Pois, conforme Sposati (1998, p.42), de um lado o Estado se reposiciona frente à sociedade e insere-se “na relação capital-trabalho”, o que será essencial para a acumulação, consolidação e expansão do capital e de outro “passa a assumir responsabilidades pelas condições de vida da população”.

A entrada do Brasil na exportação do café no final da década de 1920 configura também para (Sposati, 1988, p. 87), “a passagem da economia mercantil escravista para a economia exportadora capitalista, que caracteriza o Brasil no final do Império e nos primeiros anos da Velha República”. Behring; Boschetti (2011, p. 105) também citam que este momento de 1930, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo, para as autoras esse foi sem dúvida “um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil”, embora não representasse uma Revolução Burguesa no Brasil.

Na entrada do século XX, a pobreza era vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. Com o desenvolvimento da urbanização, da industrialização começa também a emergência da classe operária e principalmente de suas reações à exploração da sua força de trabalho. Diante das “reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 1930, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família”. (YASBEK, 2012, p.296),

A questão social se expressa para Yazbek (2008, p. 83) pelo “conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo”. Sua gênese para a autora pode estar assentada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores resistem à situação de exploração de seu trabalho.

Silva (2014) aborda que para o reconhecimento da questão social foi imprescindível o crescimento da experiência social do operariado, pois, possibilitou a reivindicação de normas do direito público na economia urbana obtendo-se, dessa forma,

O reconhecimento por parte do Estado, mediante os graves problemas estruturais: indústrias insalubres, trabalho infantil, trabalho feminino, jornadas de trabalho extensas, ausência de

salário mínimo, trabalho noturno não-remunerado, condições imorais de trabalho e de moradia etc. (SILVA, 2014, p. 85)

Na mesma direção Yamamoto; Carvalho (2006, p. 77) explica que a questão social é expressão do processo de “formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe”, tanto por parte do empresariado, como também do Estado. Dessa maneira legitimada pelo Estado a “questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país”. Yazbek (2008, p. 90)

Assim, as primeiras políticas sociais foram introduzidas no Brasil nos períodos de 1930 e 1943. Dentre elas podemos citar no âmbito do trabalho:

[...] o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulamentação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue como auxílios de doenças, maternidade, família e seguro desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil. (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 106)

No âmbito da previdência:

O sistema público de previdência começou com os IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões -, que se expandem na década de 1930, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença), naquelas categorias de trabalhadores estratégicas, mas com planos pouco uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 106).

No âmbito da Educação e Saúde foi criado o:

Ministério da Educação e Saúde Pública, bem como o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Até os anos de 1930, não existia uma política nacional de saúde, sendo que a intervenção efetiva do Estado inicia-se naquele momento, a partir de dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária, ligadas aos IAPs, para as categorias que tinham acesso a eles. A saúde pública era conduzida por meio de campanhas sanitárias coordenadas pelo Departamento Nacional de Saúde criado em 1937. Há também o desenvolvimento da saúde privada e filantrópica no que se refere ao atendimento médico-hospitalar. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 107)

Também ao longo do governo Vargas várias instituições<sup>14</sup> foram criadas. Estas instituições representavam em seu cerne a vinculação com o Estado. Consolidava-se conforme Mestriner (2011, p. 100) a filantropia disciplinadora, que “combinava educação intelectual, moral, física, saúde e higiene, amparo social e iniciação ao trabalho, respondendo às exigências de relações sociais disciplinadas”. Dessa forma, a filantropia disciplinadora mantinha massas e elites sincronizadas, moldava o trabalhador ideal e colocava em prática, ações paliativas, fragmentadas e emergenciais distantes de se estabelecer como políticas sociais.

As legislações trabalhistas também representavam uma forma de manter os trabalhadores sob a égide do projeto político e econômico governamental. Para Mestriner (2011, p. 100) “dar-se-á ao preço da descaracterização das funções históricas e da subalternidade do movimento sindical”. Nesta mesma perspectiva a legislação em torno da proteção social visava também, a legitimação do governo ditatorial, como uma recompensa pela perda dos direitos políticos.

Por conseguinte, para Mestriner (2011, p. 101) as ações governamentais eram caracterizadas como paternais e dirigiam-se de um lado, às categorias “mais reivindicadoras e nas fases mais agudas dos conflitos de classe devido a pressões e principalmente como forma de desmobilização das demandas não incorporadas pela legislação trabalhista” e de outro, dirigiam-se via filantropia disciplinadora, que “será o contraposto para a “questão social”, como forma de compensação pela não inclusão da grande massa restante”.

Assim, o modo de regulação do Estado dáva-se por duas vias: via Previdência Social, o sistema contributivo particularmente do mercado formal de trabalho e a via benemerência e da filantropia, aos trabalhadores que representavam o exército de reserva.

A Constituição de 1937 estabeleceu-se também uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais, predominantemente os trabalhadores da indústria, que “são transformados em sujeitos coletivos pelo

---

<sup>14</sup> Para aprofundamento sobre as instituições filantrópicas que foram criadas com intuito disciplinador ler Mestriner (2011, p 97-100)

sindicato e os informais que são enquadrados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas”. (MESTRINER, 2011, 105).

Estabelece dessa forma uma seletividade no sistema protetivo, “segundo de critérios de mérito, vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta””. Assim, o Estado não somente estimula a benemerência, mas passa a ser responsável por ela. Para isso, regulou-a por meio do Conselho Nacional de Serviços Sociais — CNSS (criado em 1938), “mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias”. (YASBEK, 2012, p.297)

Para regular o trabalho instituiu o salário mínimo, mediante o Decreto-Lei 2.162 de 1º de Maio de 1940. Para Silva (2008, p. 85), “tal medida foi considerada umas das maiores conquistas dos trabalhadores”. Yasbek (2012) reitera que:

Ao reconhecer a legitimidade da questão social, no âmbito das relações entre capital e trabalho, o governo Vargas busca enquadrá-la juridicamente, visando desmobilização da classe operária e a regulação das tensões entre as classes sociais mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o salário mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho controlador e paternalista. (p.296)

Mestriner (2011, p.103) chama a atenção para as legislações na era Vargas, a autora explique que o usufruto de todas as legislações desse governo seja trabalhista previdenciária ou filantrópica atrelava o movimento operário ao Estado. Assim os benefícios obtidos pelos trabalhadores eram cobrados em forma de obediência social, legitimando o governo ditatorial.

As reivindicações dos trabalhadores também eram incorporadas pelas instituições e não aos salários e nem as condições de trabalho e sofrem conforme Mestriner (2011, p.103) “um processo de controle e burocratização a serviço dos interesses de hegemônicos dentro do Estado: a acumulação e o enquadramento da força de trabalho”. Ou seja, as instituições sociais começam a realizar o controle social e político, regulando as relações sociais.

Com os anos assinala Yazbek (2008) que “as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na benemerência evoluem”. Neste caso, a autora nos traz de exemplo a Legião Brasileira de Assistência – LBA<sup>15</sup>, que passou desde “a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene” indo até, programas que expressam o combate à pobreza”. (p.92)

Para Spozati (et al, 1998, p. 45-46) a LBA representou a “simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/ caridade x beneficiário/ pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas”. A autora reconhece a LBA como a primeira grande instituição reconhecida como, órgão de colaboração com o Estado. Mestriner (2011, p. 107) ainda explica que nesse momento, surge a relação entre assistência social e o primeiro damismo, pois, Darcy Vargas esposa do então presidente assume a presidência de honra da instituição.

Assim, Yasbek (2008, p. 92) registra que no âmbito da “Assistência Social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis”. Ou seja, estabelecem-se políticas sociais que atendem apenas as questões emergenciais, não alterando, em sua essência, a questão social e suas expressões.

Nessa conjuntura temos uma sociedade urbana desprovida dos meios de produção, um grande crescimento do operariado urbano, um Estado intervencionista, que segue a ótica do paternalismo, clientelismo e da repressão às tensões na relação capital e trabalho.

Nos anos de 1960, a sociedade passa por um novo processo de rearticulação, com reivindicação por parte da população por melhores

---

<sup>15</sup> Em 1942 de acordo com Yazbek (2008) o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a primeira instituição de abrangência nacional de Assistência Social, para atender às famílias dos expedicionários brasileiros. Terminada a guerra a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a Filantropia e com a benemerência. (p. 91)

condições de vida e de trabalho, um golpe de Estado determina uma nova correlação de forças no cenário político.

Os arranjos de véspera do golpe de abril, não se fizeram de forma imune e tiveram como resposta uma intensa mobilização dos movimentos populares, propiciada pela rápida abertura representada pelo governo de João Goulart (1961). O campo democrático e popular articulava uma importante ação unitária no terreno sindical pedindo reformas de base. (SILVA, 2014, p. 128)

Ao assumir o poder os militares passam a elaborar as leis sociais de forma tecnocrata, orientada por preceitos que via a segurança nacional. O regime militar não rompeu com a visão do direito social como privilégio, mas em conformidade com Abranches (1985, p. 53) “quebrou o padrão de cooptação, trocando a negociação, controlada e desigual, pela repressão à ação coletiva e pela intervenção nas organizações populares”. Para o autor “a integração seletiva, política e social, sucederam-se a exclusão e a reintegração burocratizada”, que se distinguia pela carência quase total de “pressões para baixo”, pela absoluta centralização decisória, pela fragmentação do aparelho de Estado em inúmeros segmentos com forte autonomia e por uma acentuada tendência à privatização das políticas”. Deste modo, as políticas sociais passam a ser destinadas a paralisar a oposição, despolitizar a organização dos trabalhadores, e regular os conflitos sociais. Também, sustentaram o seu caráter beneficente e emergencial, acolhendo as demandas imediatas da população como forma de dominar o avanço dos movimentos organizados.

Quadro 2 - Quadro da análise das Constituições brasileiras no que tange a assistência social.

(Continua)

<b>Constituição de 1891</b>	– “Art. 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados. § 1º - Suspendem-se: a) por incapacidade física ou moral;
<b>Constituição de 1934</b>	– “Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 34) A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência”; “Art 138 - Incumbe à União, aos

Quadro 2 - Quadro da análise das Constituições brasileiras no que tange a assistência social.

(Conclusão)

<b>Constituição de 1934</b>	Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar”(...);
<b>Constituição de 1937</b>	- “Art. 127 – (...) Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole”; “Art 136 - O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa”.
<b>Constituição de 1946</b>	– “Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”; “Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: XV - assistência aos desempregados”. Constituição de 1964 – “Art 167 - A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos (...). § 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência”.

Fonte: Dados a partir da construção analítica de Carvalho (2008). Disponível em, <[http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2008/relatorios/ccs/dir/relatorio\\_graziela.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2008/relatorios/ccs/dir/relatorio_graziela.pdf)>

Na mesma conotação Mestriner (2011, p.142) explica que, no âmbito da assistência social os governos continuaram a incentivar a implantação e o surgimento constante de novas instituições públicas, semi-públicas e privadas que aparecem em conjunturas determinadas.

Podemos observar que na história da proteção social brasileira a assistência social não era vista juridicamente como um direito. Conforme o Quadro 2 acima, as Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, trouxeram em seu texto além da relação intrínseca com o trabalho a forma assistencialista e seletiva para o trato da assistência social.

Já nos anos 80 com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda a pobreza segundo Yasbek (2008, p.92) vai se transformar em questão “central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década

deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição”. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as contradições entre pobreza e cidadania.

As demandas apresentadas pelos movimentos sociais da década de 1980 se intensificaram e começam as articulações da sociedade civil, em busca da melhoria das condições de vida da população – compreendia desde a melhoria dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde, pelo aumento dos salários urbanos e rurais, e também a constituição de um sistema de proteção social, comparável ao dos países capitalistas desenvolvidos que, representava não somente a luta por direitos civis e políticos, mas também, a luta por direitos sociais.

A democratização é marcada pelo governo de transição que incorpora a Assembleia Constituinte e em 5 de outubro de 1988, num discurso histórico, Ulysses Guimarães declarou promulgada a nova Carta.

Chegamos! Esperamos a Constituição como o vigia espera a aurora. Bemaventurados os que chegam. Não nos desencaminhamos na longa marcha, não nos desmoralizamos capitulando ante pressões aliciadoras e comprometedoras, não desertamos, não caímos no caminho. [...] quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. A moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública. (ULYSSES GUIMARÃES, 1988)

Somente com a promulgação da Constituição Federal brasileira em 1988 que, ocorre o reconhecimento da assistência social como política pública. Com isto, a assistência social passa a integrar a seguridade social<sup>16</sup>, junto com as políticas de saúde e previdência social. Conforme o Art. 203 da Constituição a assistência social, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

---

<sup>16</sup> “O conceito de seguridade social envolve a ideia de cobertura da população inteira em relação aos direitos sociais, considerados dever do Estado, independentemente da capacidade contributiva do indivíduo” (SPOSATI, 2007, p. 39).

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Nestes termos, a Constituição de 1988, de acordo com Sposati (2009), foi “um marco histórico ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal”. O texto constitucional modifica a compreensão de proteção social que até então vigorava no país, pois segundo a autora, se fixou no “marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à construção social”. (p. 19)

O fato de alçar a assistência social à condição de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, implica na mudança de concepção da assistência social, retirando-a do campo da benevolência, do dever moral para o plano dos direitos sociais. Trata-se, portanto, de uma intensa virada de compreensão, pois passa a ser “tratada como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros”, configurando-se, assim, em um acordo que abarca a “universalidade da proteção social na seguridade social”. (SPOSATI, 2009, p.15)

Os desafios conferidos à transição democrática serão segundo Mestriner (2011, p. 184), “de difícil enfrentamento”. Com o fim da repressão, as expressões da questão social começam a ser desnudadas. Para a autora a “combinação entre pobreza, exclusão social e complexificação das relações sociais num quadro que começa a ser influenciado pelos primeiros ventos de globalização”, disseminava diversos fatores tanto de pressão, como de instabilidade em meio a sociedade.

O desafio posto ultrapassava o rompimento do regime autoritário, pois, pautava-se em superar o legado histórico do relacionamento entre sociedade e Estado que para Mestriner (2011, p. 188-189) exigia total reformulação do Estado, o ajuste econômico as novas demandas, as novas relações nacionais e internacionais de produção e reprodução do modo de produção capitalista.

## 2.2 O DESENHO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SUAS

A Constituição Federal de 1988 representa um marco histórico da política social brasileira, ao expandir legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Implantaram-se no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social conformando em uma mudança qualitativa na compreensão de proteção, que o país até então vivenciava.

Nesse sentido, segundo IPEA (2007, p. 8) “houve uma verdadeira transformação quanto ao status das políticas sociais” principalmente no que tange a construção sócio histórica da proteção social no Brasil. Em primeiro lugar, segundo o instituto “as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural”. Em segundo lugar, “transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva”. E em terceiro, “estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica”. (IPEA, 2007, p. 8)

A novidade para Yasbek (2012, p. 302) nesta transição é o caráter de direito não contributivo para a assistência social, ou seja, fica descolada da contribuição à Seguridade e também fora do mercado, assim aponta a “necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social”. Para a autora outro ponto novo está em propor a “participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social”. Yasbek (2012, p. 302) ainda reitera que “sem dúvida, mudanças substantivas na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública”. Dessa forma, na perspectiva da autora, mesmo com intenção ambígua, as novidades neoliberais, podem de certa forma encaminhar-se para os interesses de seus usuários.

Outro ponto que podemos salientar é a criação do Orçamento da Seguridade Social com propostas novas e mais amplas para as fontes de

financiamento. A CF de 1988, em seu Art. 204, assegura que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social”, previstos no art. 195, além de outras fontes. Instituiu dessa forma, a materialmente das condições objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de seguridade e na busca da universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 1988)

É importante ressaltar que a conjuntura nesse momento é dramática para a sociedade brasileira. Yasbek (2012, p. 302) assinala que o país é dominado pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social, também cresce “sua situação de endividamento (que cresce 61% nos anos 1980)”, e ainda se “insere em um momento histórico de ruptura do “pacto keynesiano”, que vai permitir grande liberdade aos processos de reestruturação produtiva”. Em meio disso ocorre a pressão do Consenso de Washington<sup>17</sup>, com a proposição de realizar as reformas neoliberais, a fim de “estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal”. Esta nova conjuntura vai implicar no crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência, portanto, vão ser desafios para a nova proteção social.

Assim para a autora o caminho a percorrer pela assistência social é movido por tensões constitutivas e se dividem em duas vertentes, uma “da herança histórica, conservadora, que criou um “caldo” cultural para a área que fragmentou, criou sobreposições e compartimentalizações que ainda hoje se mantêm na desintegração das políticas públicas” e o outro “de sua inserção, nos anos recentes, no contexto do neoliberalismo. Essas tensões fragmentam, privatizam e “refilantropiam” a Política Social em um forte paradigma”. Ressalta-se que esse idealismo neoliberal que permeia e tencionam as políticas sociais é muito mais do que uma política econômica, para a autora,

---

<sup>17</sup> Encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos entre os organismos de financiamento como FMI, BID, Banco Mundial. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações visando o desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nesses países. Com as determinações do encontro, o projeto neoliberal ganha terreno nos países periféricos. Esses abrem suas portas para o projeto em curso e as propostas de reformas estatais, viram bandeiras de luta imposta pelo ideário dos países centrais, como única resposta para sair da crise.

ele “se expressa em um ideário e em práticas societárias que moldaram, para as políticas específicas do campo social, um perfil despolitizado”, no qual a proteção social é tratada de forma individual, residual e filantrópica. (YAZBEK, 2004, p. 57-58)

A emergente proposta de Seguridade Social não se consolida e mostra-se incapaz de, naquele momento, realizar suas promessas, e a projeto de proteção social não consegue se afirmar durante o Governo Collor, pois seguem em curso segundo Yasbek (2012, p. 302) transformações de ordem “econômica internacional, tensionado pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais”. Os anos de 1990 representaram conforme a autora uma,

[...] somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora. (YAZBEK, 2012, p. 303)

Nesse contexto de tensão neoliberal e pressão da sociedade que tem início a construção de uma nova concepção para a assistência social no Brasil e em 1993 é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no Governo de Itamar Franco, sob o número 8.742/93. Ao regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição a LOAS reconhece a assistência social como política pública de seguridade.

Como política de Estado, passa a ser em concordância com Yasbek (2012, p.304), um ambiente para “a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade”. Configura-se dessa forma como uma “estratégia fundamental no combate à pobreza<sup>18</sup>, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política”, expressões da questão social que assola grande parte da população brasileira. Para que essas garantias se efetivassem foi necessária a configuração de uma

---

<sup>18</sup> Sposati (2007, p. 441) chama a atenção e adverte “a assistência social não é “mãe dos pobres” e, muito menos, mãe de “pobres envergonhados”. A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera”.

rede de proteção. Expressa na LOAS, essa rede de proteção garante benefícios continuados e eventuais, programas, projetos e serviços socioassistenciais para enfrentar as condições de vulnerabilidades que “fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural, dedicando-se ao fomento de ações impulsionadoras do desenvolvimento de potencialidades essenciais à conquista da autonomia”. Essa rede é constituída pelos órgãos governamentais e também por entidades da sociedade civil. (YAZBEK, 2008, p. 101)

A assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. (YASBEK, 2008, p. 94). A LOAS (1993, p. 7) define que a assistência social, é direito do cidadão e dever do Estado, e também “é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais”. As ações são realizadas através de um conjunto integrado entre a rede pública e a sociedade civil para garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

No período dos governos de FHC (1995-98 e 1999-2002), as políticas econômicas de cunho neoliberal adentram cada vez mais o Estado e na “busca da estabilização da economia e do equilíbrio orçamentário e fiscal a partir do Plano Real leva, a resultados pouco favoráveis para a proteção social na esfera pública estatal”. O ambiente desse momento é permeado por lutas constantes entre os defensores das políticas neoliberais e os das reformas sociais previstas no texto constitucional.

De acordo com os cálculos da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, em 1998, “cerca de 14% da população brasileira tinham renda familiar inferior à linha de indigência, e 33% das famílias, renda inferior à linha de pobreza”. O instituto analisando os dados das PNAD assinala que cerca de 21 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 50 milhões, como pobres. o Brasil não é um país pobre, mas um país injusto e desigual, com muitos pobres”. Os elevados graus de pobreza derivam, “primordialmente, da intensa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social”. Assim somados a esse conjunto de transformações que vêm recentemente pautando as políticas sociais no Brasil, ainda, revelam-se insuficientes para contornar o grave quadro de injustiças e de desigualdades sociais. (IPEA, 2000, p. 7-11)

As políticas sociais conforme Yasbek (2012, p. 5) representam o atendimento às necessidades da classe trabalhadora, mas são realizadas pelo Estado sob o domínio do capital. Dessa maneira, as políticas sociais ao invés de caminhar na direção da consolidação de direitos, terão em seu cerne o caráter assistencial. Sposati (2010, p. 23) também assinala que o retrato das políticas sociais brasileiras “deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam. [...] Em contraposição à universalização utilizarão, sim, mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais”.

Em 1998, a nova edição da NOB ampliou a regulação da Política Nacional de Assistência Social e seu projeto de reforma do âmbito da assistência social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução.

- ✓ Diferencia serviços, programas e projetos;
- ✓ Amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social;
- ✓ Cria os espaços de negociação e pactuação: as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), que reúnem representações de gestores estaduais e municipais e Tripartite (CIT), que reúne representações dos gestores municipais, estaduais e federal da assistência social.

Mesmo com uma agenda governamental em que a questão social fica submetida ao ajuste e a estabilidade econômica, temos a partir de 2001 uma reversão desse quadro. FHC cria por meio, de um contrato com o BID, a “rede de proteção social”. O sentido de proteção para Sposati (2009, p. 21) “supõe antes de mais nada tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração”. Assim a ideia de proteção engloba um “caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida – supõe apoio, guarda, socorro e amparo”, tanto no que diz respeito a segurança social como de direitos sociais. Esta “rede de proteção” introduziu no campo social conforme Yazbek (2012) de forma seletiva

[...] um conjunto de ações setoriais voltadas para os segmentos mais vulneráveis da população”. Essas ações conjugavam serviços sociais e transferências monetárias, com destaque para a expansão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil — Peti, criado em

1996, para o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação — Bolsa-Escola, o Programa Bolsa Alimentação o Agente Jovem e um pouco mais tarde o Auxílio Gás. (YAZBEK, 2012, p. 306)

O ano de 2003 é considerado um divisor de águas para a Política de Assistência Social, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência. Nesta Conferência, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, após amplo debate, um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que apresenta o (re) desenho desta política na perspectiva de implementação do SUAS<sup>19</sup> – atendendo ao cumprimento das deliberações anteriores. (YAZBEK, 2008 p. 96)

A construção do Sistema Único Descentralizado e Participativo, conforme previsto no artigo 204 da Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social, se dá em meio a contrarreforma do Estado e a reestruturação produtiva que, impactou as políticas sociais.

Para regular o SUAS, o CNAS em reuniões ordinárias realizadas no decorrer do mês de julho de 2005, aprovaram a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS.

A NOB/SUAS retoma as normas operacionais de 1997 e 1998 e constitui o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que, fornece parâmetro ao funcionamento do SUAS. Contém a releitura das competências do dever do Estado no campo da Assistência Social, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos três entes federados para cumprimento dos seus deveres e defesa dos direitos do cidadão usuário.

A NOB/SUAS especializa a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a CF de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas:

---

<sup>19</sup> SUAS – Sistema Único de Assistência Social, está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil. (YAZBEK, 2008, p. 97)

[...] a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; **a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais**; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (BRASIL, 2005 p. 84, grifo nosso)

A PNAS/2004 fundamenta e define funções para a implantação do SUAS, que foi regulado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). O sistema unificado é “modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo”. (BRASIL, 2005)

A NOB/SUAS determina e caracteriza as normas técnicas dos serviços socioassistenciais, assim como determina os princípios, as funções da política de assistência social, os tipos e também os níveis e os instrumentos de gestão, as instâncias de pactuação, deliberação e articulação e ainda as formas de financiamento da assistência social. Das orientações técnicas previstas na NOB/SUAS, cabe ressaltar as formas de parcerias no SUAS para a execução dos serviços socioassistenciais. Na NOB/SUAS ocorre o reforço da participação da sociedade civil na garantia dos direitos socioassistenciais, por meio das organizações institucionais, como corresponsáveis pela execução da assistência social. Dessa forma, essa estratégia privilegiada no SUAS estimula a solidariedade e a colaboração, através de redes que fortalecem as entidades da sociedade civil. Para que estas instituições funcionem na execução da assistência social devem criar convênios com os Conselhos de assistência social e integrar a rede socioassistencial.

Seguindo os preceitos constitucionais, a assistência social não pode ser pensada isoladamente, mas de acordo com Yazbek (2008 p. 95) na relação com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal, sob dois aspectos: a descentralização e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos conselhos, conferências e fóruns, em seu planejamento e controle. Assim as ações governamentais foram organizadas com base nas diretrizes de descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades

beneficentes e de assistência social e na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

O SUAS se estrutura em dois níveis de proteção social, a proteção social básica e a proteção social especial, que se subdivide em média e alta complexidade. Neste sentido, as duas proteções se realizam, respectivamente, através de instituições públicas estatais, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Os primeiros são responsáveis pela proteção básica destinados a prevenção do rompimento dos vínculos familiares e comunitários e os segundos destinam-se ao trabalho com as famílias dos indivíduos que tiveram seus direitos violados e que os vínculos familiares e comunitários se encontram fragilizados. (BRASIL, 2004)

A questão social no governo Lula no que se refere ao enfrentamento da pobreza, passa a ser alvo de novas abordagens. O combate à fome e à miséria, expresso no início do primeiro governo Lula pelo Programa Fome Zero<sup>20</sup>. Ainda em 2003, segundo Yazbek (2012, p. 307), o “Cartão Alimentação” foi unificado ao Programa Bolsa Família, o que significou um importante passo na busca de articulação do sistema protetivo no país”. O Programa Bolsa Família (20/10/2003) resultou da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. Apresentou como objetivos:

- a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.
- b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (BRASIL, 2006).

A unificação dos programas de transferência de renda representou uma perspectiva de articulação entre entes federativos de governo e as políticas sociais e estabelece-se no campo da primazia de combate à fome e à pobreza, Outro passo significativo foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social

---

<sup>20</sup> Cujo “Cartão Alimentação” teve seu lançamento simbólico no dia 3 de fevereiro de 2003 nos municípios de Acauã e Guaribas no Piauí, com a distribuição de cartões para quinhentas famílias. (YAZBEK (2012, 307)

e Combate à Fome em 2004 que “unificou a política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social”, no sentido de articular um conjunto de ações no combate à pobreza.

Com base nos dados do IPEA como podemos observar no Quadro 3 que segue, o total de domicílios com renda per capita inferior à linha de extrema<sup>21</sup> pobreza em 1988 no Brasil eram de 5.077.465 milhões, em linha ascendente chegou a 5.377.536 milhões em 1992 e a 5.510.091 milhões em 1993, somente em 1995 teve uma queda e reduziu a 4.310.587 milhões de domicílios com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza. Este número oscila nos anos seguintes na casa dos 4 milhões e em 2001 alcança o número de 5.277.506 milhões e em 2003 ultrapassa os 5,5 milhões. Somente em 2004 estes números começam a ser reduzidos chegando em 2014 com 2.277.971 milhões de domicílios com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza.

Segundo o IPEA, esta evolução também é vista na região Centro-Oeste e em Mato Grosso, verifica-se que tanto a região como o estado oscilaram com o panorama brasileiro. Somados os estados da região Centro-Oeste em 1988 tinha 210.483 mil domicílios com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza, teve um aumento para 239.792 em 1992, e conseguiu reduzir para 172.616 em 1996, mesmo com oscilações em 2001 chega à casa dos 220 mil novamente e em 2003 o número de domicílios com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza alcança 238.256 mil. A partir de 2004 este número começa a reduzir chegando em 2014 a 61.667.

O estado de Mato Grosso seguiu a mesma tendência nacional e regional em 1988 43.750 mil de domicílios apresentavam renda per capita inferior à linha de extrema pobreza e chegou em 1992 com um aumento considerável chegando a 60.387 mil domicílios.

---

<sup>21</sup> A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. O Ipea adotou enquanto linha de extrema pobreza, o valor referencial de R\$ 70 per capita em junho de 2011 e em 2014 o valor foi atualizado para R\$ 77 per capita. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/artigo\\_31.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_31.pdf).11/11/2017.

Até 2003 oscila entre 40 a 50 mil domicílios e somente em 2004 consegue chegar aos 30.197 domicílios apresentavam renda per capita inferior à linha de extrema pobreza, mesmo com uma considerada elevação em 2013 consegue reduzir e em 2014 apresenta um quadro de 17.569 mil domicílios com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza.

Ainda conforme o Quadro 3 a seguir, podemos averiguar que o estado de Mato grosso no decorrer dos anos se manteve com 1% do total de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza em relação aos demais estados brasileiros e que a concentração ocorreu na Bahia com 14% (714.637 mil domicílios) em 1988, seguido do Ceará com 10% (511.385 mil domicílios), Pernambuco com 9% (472.032 mil domicílios), Minas Gerais com 8% (420,691 mil domicílios), Maranhão com 7% (349.929 mil domicílios) e São Paulo com 6% (327.232 mil domicílios). Em 1992 observa-se São Paulo aumentou o número de domicílios com renda domiciliar per capita abaixo da linha da pobreza registrando 10% do total brasileiro e ficando atrás da Bahia que registrava 15%. Mesmo com oscilações estas posições se mantiveram nos anos seguintes.

No período 2004-2014 na gestão de Lula e Dilma, segundo Osório (2015, p.7), a distribuição de renda captada pela PNAD melhorou a cada ano: a média cresceu e a desigualdade diminuiu.

Quadro 3 - A distribuição do número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza com frequência anual de 1988 até 2014 entre os estados brasileiros

(Continua)

	1988		1992		2001		2004		2014	
<b>Acre</b>	8.539	0%	12.111	0%	14.551	0%	26.241	1%	14.448	1%
<b>Alagoas</b>	147.274	3%	156.379	3%	206.057	4%	199.123	4%	95.135	4%
<b>Amazonas</b>	29.538	9%	75.762	1%	86.075	2%	103.760	2%	52.988	2%
<b>Amapá</b>	1.464	0%	7.355	0%	8.835	0%	19.195	0%	4.387	0%
<b>Bahia</b>	714.637	14%	796.327	15%	817.561	16%	691.123	14%	309.792	14%
<b>Ceará</b>	511.385	10%	503.282	9%	442.942	8%	412.464	8%	225.875	10%
<b>Distrito Federal</b>	20.210	0%	33.137	1%	37.373	1%	48.064	1%	10.368	0%
<b>Espírito Santo</b>	90.039	2%	76.912	1%	67.872	1%	44.801	1%	21.163	1%
<b>Goiás</b>	107.911	2%	105.913	2%	95.356	2%	64.867	1%	23.613	1%
<b>Maranhão</b>	349.929	7%	250.692	5%	372.586	7%	435.440	9%	191.658	9%
<b>Minas Gerais</b>	420.691	8%	453.880	9%	358.817	7%	257.095	5%	149.963	7%
<b>Mato Grosso do Sul</b>	38.612	1%	40.355	1%	37.318	1%	30.208	1%	10.117	0%

Quadro 3 – A distribuição do número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza com frequência anual de 1988 até 2014 entre os estados brasileiros

(Conclusão)

<b>Mato Grosso</b>	<b>43.750</b>	<b>1%</b>	<b>60.387</b>	<b>1%</b>	<b>50.578</b>	<b>1%</b>	<b>30.197</b>	<b>1%</b>	<b>17.569</b>	<b>1%</b>
Pará	86.355	2%	123.215	2%	148.128	3%	214.231	4%	129.853	6%
Paraíba	263.840	5%	254.646	5%	211.150	4%	197.086	4%	85.327	4%
Pernambuco	472.032	9%	507.197	10%	500.778	10%	518.049	11%	200.581	9%
Piauí	271.011	5%	224.573	4%	191.584	4%	184.826	4%	71.755	3%
Paraná	270.078	5%	306.697	6%	222.383	4%	168.693	3%	55.016	2%
Rio de Janeiro	244.804	5%	244.276	5%	254.661	5%	240.410	5%	92.567	4%
Rio Grande do Norte	156.698	3%	167.669	3%	149.571	3%	142.336	3%	64.100	3%
Rondônia	19.518	0%	23.665	0%	29.358	1%	29.503	1%	20.906	1%
Roraima	732	0%	2.943	0%	9.595	0%	24.515	1%	4.373	0%
Rio Grande do Sul	275.564	5%	187.673	4%	193.129	4%	170.975	3%	67.739	3%
Santa Catarina	114.890	2%	82.518	2%	56.210	1%	40.177	1%	27.818	1%
Sergipe	90.732	2%	94.280	2%	94.618	2%	75.622	2%	30.369	1%
São Paulo	327.232	6%	516.238	10%	568.422	11%	521.605	11%	273.960	12%
Tocantins			69.454	1%	51.998	1%	46.768	1%	26.531	1%
<b>Brasil</b>	<b>5.077.465</b>	<b>100%</b>	<b>5.308.082</b>	<b>100%</b>	<b>5.225.508</b>	<b>100%</b>	<b>4.890.606</b>	<b>100%</b>	<b>2.251.440</b>	<b>100%</b>

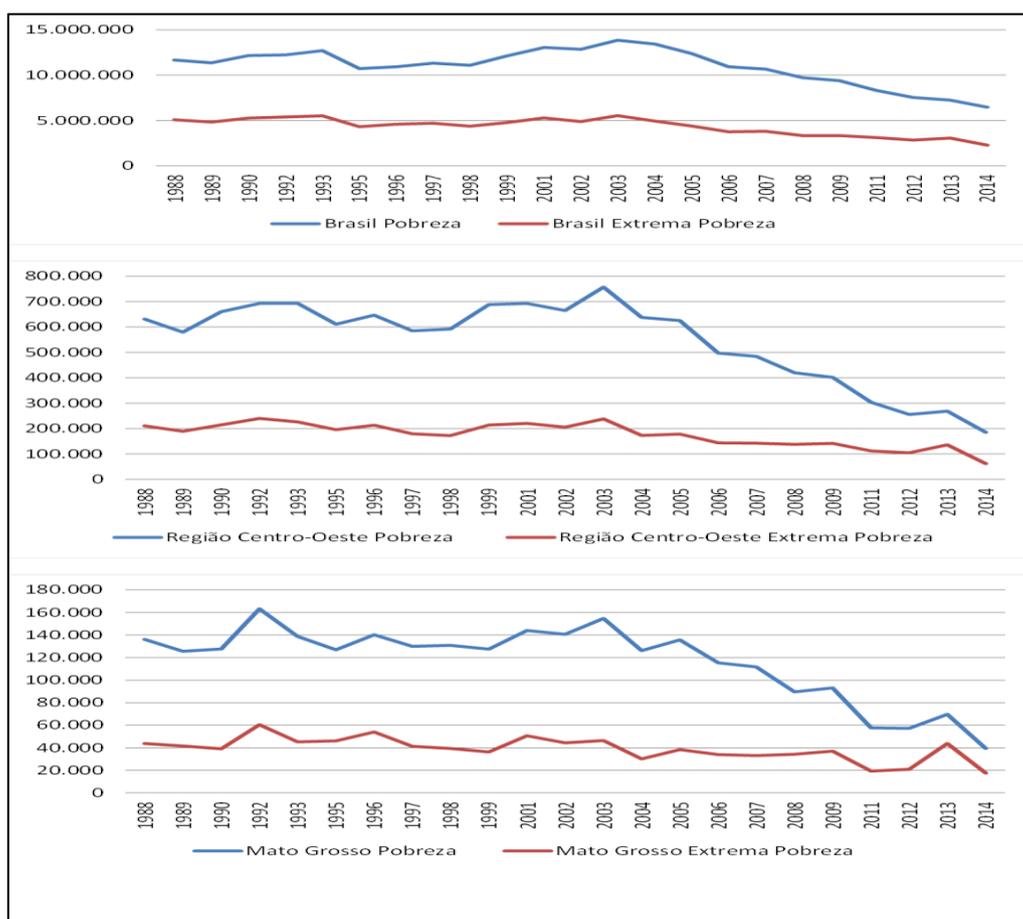
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Conforme o Gráfico 4 que segue, a evolução do número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza, observa-se que o Brasil teve oscilações de 1988 até 2004 a partir daí manteve-se decrescente em toda a trajetória entre 2004 a 2014, já o número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha da extrema pobreza teve um aumento em 2013, o que excitou a apreensão de uma provável reversão de tendência. Ainda podemos observar que a região Centro-Oeste e o estado de Mato Grosso mantiveram-se acompanhando o processo em âmbito nacional, porém em 2013 tiveram um aumento tanto de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza como de domicílios com renda domiciliar per capita na linha de pobreza. Contradizendo a ideia de reversão, os dados da Pnad 2014 mostraram uma continuidade na tendência de queda da taxa de extrema pobreza. Confirmando esse desempenho, “um fato importante foi a saída do Brasil do mapa da fome em 2014, segundo relatório global da

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) ". Conforme os dados analisados por esse relatório, "entre 2002 e 2014, houve uma queda de 82% da população de brasileiros em situação de subalimentação". (IPEA, 2016, p. 23).

O relatório FAO (2014) assinala que, quatro fatores podem ter contribuídos para a expressiva redução da desnutrição e subalimentação nos últimos anos: "o aumento da oferta de alimentos; o aumento da renda dos mais pobres, para o qual contribuiu o Programa Bolsa Família; merenda escolar e governança, transparência e participação da sociedade"<sup>22</sup>.

Gráfico 4 - Evolução do número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza e da extrema pobreza de 1988 a 2014 no Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

<sup>22</sup> Disponível em <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/mais-renda-e-maior-acesso-a-alimentos-explicam-superacao-da-fome-no-brasil>>.

Ao analisarmos a distribuição do número de beneficiários pelo país, observa-se na Tabela 2 que, o maior número de beneficiários se encontra na região Nordeste e a região Sudeste apresenta-se como a segunda região com maior atendimento pelo Bolsa Família, seguida da região Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste, este formato se manteve sucessivamente durante todos anos da pesquisa. O país em 2004 registrava 6.571.839 milhões benefícios do Programa Bolsa Família e se manteve ascendente até 2007 com 11.043.076 milhões de beneficiários do Programa, já em 2008 apresenta uma queda para 10.557.996 milhões e novamente segue em ascensão chegando a 14.078.789 milhões em 2013 e em 2014 torna a cair para 13.995.978.

Tabela 2 - Distribuição do número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 entre as Regiões do Brasil

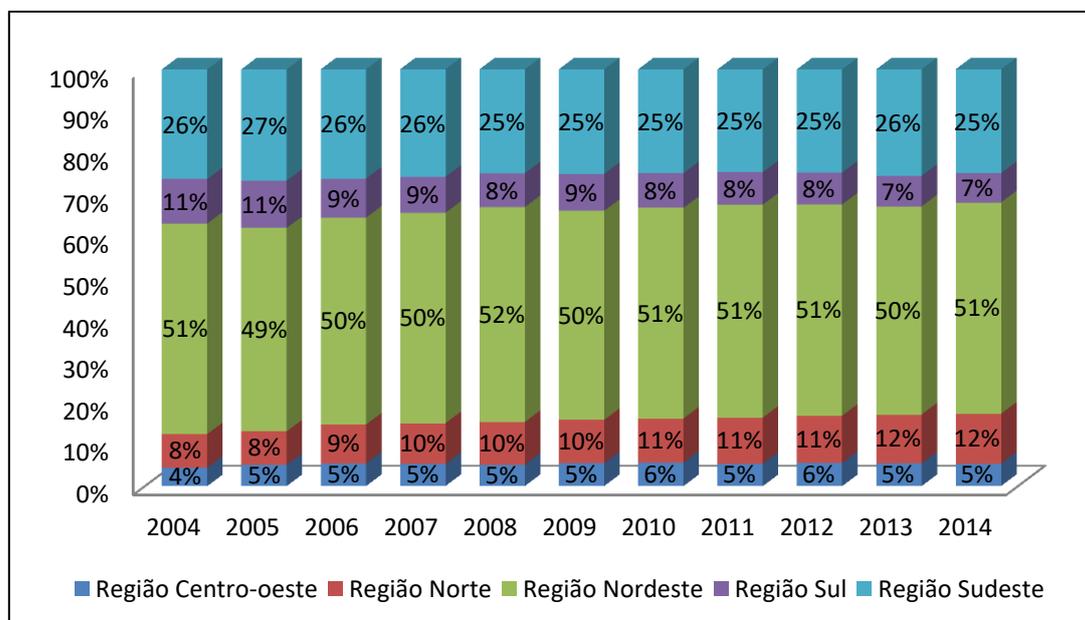
	<b>Brasil</b>	<b>Região Centro-oeste</b>	<b>Região Norte</b>	<b>Região Nordeste</b>	<b>Região Sul</b>	<b>Região Sudeste</b>
<b>2004</b>	6.571.839	292.405	527.652	3.320.446	700.661	1.730.675
<b>2005</b>	8.700.445	444.786	697.644	4.245.574	987.062	2.325.379
<b>2006</b>	10.965.810	596.620	1.023.507	5.442.567	1.027.439	2.875.677
<b>2007</b>	11.043.076	583.672	1.081.636	5.573.605	956.129	2.848.034
<b>2008</b>	10.557.996	545.818	1.075.885	5.445.428	853.526	2.637.339
<b>2009</b>	12.370.915	676.500	1.285.567	6.207.633	1.095.986	3.105.229
<b>2010</b>	12.778.220	725.216	1.348.329	6.454.764	1.064.068	3.185.843
<b>2011</b>	13.352.306	717.510	1.476.939	6.825.997	1.035.602	3.296.258
<b>2012</b>	13.900.733	775.260	1.574.868	7.047.624	1.060.356	3.442.625
<b>2013</b>	14.078.789	767.414	1.649.787	7.032.639	1.030.737	3.598.212
<b>2014</b>	13.995.978	753.485	1.674.678	7.097.228	980.402	3.490.185

Fonte: MDS – IPEADATA

Em porcentagem conforme o Gráfico 5, compreende-se que mais de 50% do número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 se encontravam na Região Nordeste, seguida da Região Sudeste com mais 25%. Nota-se que estas duas Regiões se mantiveram com poucas alterações. Já a Região Norte que tinha 8% em 2004 aumentou para 12% em 2014 e a Região Sul na contramão desta diminuiu, pois tinha em 2004 11% e chega em 2014 com 7%. Por fim, temos a Região Centro-Oeste que também se manteve entre 4% a 6% chegando em 2014 com 5%. Não é nosso foco averiguar sobre o porquê da queda do número de benefícios, mas seria interessante pesquisar

sobre, pois não sabemos se essa população conseguiu sair da situação de vulnerabilidade ou se não consegue ter acesso ao Programa Bolsa Família.

Gráfico 5- Distribuição do número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 entre regiões do Brasil em porcentagem



Fonte: MDS – IPEADATA.

A Tabela 3 abaixo nos proporciona entender como estão distribuídos número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 entre os estados da região Centro-Oeste.

Tabela 3 - Distribuição do número de benefícios do Programa Bolsa Família de 2004 a 2014 entre os estados da região Centro-Oeste

Anos	Região Centro-oeste	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso
2004	292.405	41.943	135.758	32.588	82.116
2005	444.786	54.159	186.866	85.098	118.663
2006	596.620	85.725	259.524	114.876	136.495
2007	583.672	78.294	260.368	112.212	132.798
2008	545.818	76.414	245.268	102.433	121.703
2009	676.500	76.327	305.949	127.768	166.456
2010	725.216	98.552	326.084	132.887	167.693
2011	717.510	77.591	333.567	134.447	171.905
2012	775.260	99.950	348.375	142.249	184.686
2013	767.414	93.272	340.341	146.539	187.262
2014	753.485	86.524	336.606	144.736	185.619

Fonte: MDS – IPEADATA.

Pode-se aferir que a Região Centro-Oeste aumentou praticamente 160% o número de benefícios e que dentre os estados Goiás em 2014 se sobressai com 336.606 mil, seguido por Mato Grosso com 185.619 mil, o estado de Mato Grosso do Sul que apresentava 32.588 aumenta praticamente 350% o número de benefícios chegando em 2014 com 144.736 mil.

Segundo análises do IPEA (2016) o Brasil experimentou nos últimos anos “uma redução sensível da pobreza monetária e da desigualdade de renda e uma melhoria do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência por parte da população mais vulnerável”. Porém o país ainda registra altos níveis de desigualdades sociais, os quais determinam uma posição de enfrentamento, ou seja, uma escolha política dos governantes.

O cenário econômico de 2014, acompanhada de uma crise política a partir de 2015 ameaçam as conquistas sociais recentes, e realçaram ainda mais o questionamento a respeito do papel do Estado no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, assim como, a institucionalidade do sistema de proteção social, cuja cooperação para os ganhos de bem-estar social já foram confirmados.

Assim, está conjuntura, reativa o debate em torno de projetos, com diferentes entendimentos a respeito do papel do Estado. Analisando as conquistas já alcançadas e os desafios a serem trilhados não se pode pensar em um caminho em que políticas sociais e econômicas não estejam articuladas e sob a responsabilidade do Estado.

### 2.3 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Brasil no entendimento de Sposati; Rodrigues (1995, p, 78) é marcado pela “regulação social onde o Estado não assumiu a garantia da “certeza” em detrimento da redução/eliminação do “risco social”, talvez se possa dizer que ocorre uma inversão do protagonismo do risco que, do capital, passa para o trabalho”. Assim antagonicamente “a regulação estatal privilegia a instituição de mecanismos de contenção de riscos para os empresários e, ao mesmo tempo, demite-se da mesma eficiência e eficácia na garantia de certezas”. Isso influenciou na formação da nossa sociedade, pois sofremos “um atraso, não só da democracia jurídico-política do Estado de Direito, como também da efetivação

dos direitos sociais como garantia do Estado Social”. Mesmo que as lutas sociais prevaleçam na busca pela extensão da cidadania e dos direitos sociais, esta sociedade “não desenvolvem o modelo do *Welfare State* sob o foco da expansão quanti-qualitativa” da proteção social à população.

O país marcado pela regulação social nos termos de Sposati; Rodrigues (1995, p, 79) “não tem por fundamento o equacionamento de certezas sociais, nem a produção de atenções estatais de carácter universalista”. Diferentemente disto, a sua forma constitui-se pelos modos como combina a ação entre o Estado e a sociedade civil, entre o estatal e o privado, “na produção de prestações eventuais que transformam o direito social de auto-aplicável num direito social retórico, sujeito a regras e concedido pelo mérito”. Verifica-se, neste contexto a troca, do Estado-Providência pela Sociedade-Providência<sup>23</sup>.

A sociedade-providência segundo Sposati; Rodrigues (1995, p, 79, grifo nosso) por ser um “conjunto de mecanismos e práticas de base social que, de facto **(e não de direito)**”, somente alcança a construção de redes de solidariedade para o enfrentamento das adversidades e para melhores condições de vida.

No âmbito da política de assistência social na compreensão de Sposati; Rodrigues (1995, p, 79) “tem-se colocado tradicionalmente no âmbito da sociedade-providência”, quer através da natureza das ações ou ainda pela relação com as entidades assistenciais.

A relação tradicionalmente estabelecida no Brasil entre o poder público e as entidades assistenciais foi marcada no entendimento de Boschetti (2003, p. 136) “pelo princípio do dever moral, orientado pela lógica da filantropia e da benemerência”. A prática assistencial para a autora “não se pautava por uma direção teórica e política que a concebesse como política pública e dever estatal”. Dessa forma, era norteadada pelo voluntarismo, não havia planejamento

---

<sup>23</sup> Afirma-se que, longe de ações fugazes, a sociedade-providência corresponde a um processo que, paralelamente ao institucional, se estende não só à quantidade, como também às várias esferas da vida e quotidiano do trabalhador. Ela penetra tanto na esfera da produção como da reprodução social. O facto de ser paralela não lhe dá autonomia, mas sim o carácter de uma construção histórica que convive com o instituído, ou até com a centralidade do Estado formal num Estado informal que alia uma complexidade de funções e burocracias à aplicação selectiva e tolerante da legislação, isto é, baseada na convivência de formas duais de dominação. (SPOSATI; RODRIGUES, 1995, p, 79)

nem monitoramento, muito menos orçamento e vontade política para superar essa situação.

Na mesma perspectiva, Mestriner (2011, p. 285) assinala que a assistência social e a filantropia têm mantido “uma relação duradoura e permanente consagrada, pelo Estado brasileiro por meio de múltiplos mecanismos reguladores”.

Ataulpho Nápolis de Paiva foi o emérito brasileiro que “desde a Exposição Universal de Paris (Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada) na virada de 1900 defendeu a formalização da assistência pública” no país. (MESTRINER, 2011, p. 285)

Mas somente em 1928 que, Vargas formalizou a primeira aliança entre Estado e sociedade por intermédio do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS. Anterior a isso, temos as eventuais benesses que eram doadas diretamente do monarca ou do próprio presidente.

O CNSS foi criado pelo Decreto-lei nº 525, de 01/07/1938 como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, “passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar” e marca nesse momento as relações entre o Estado e segmentos da elite, dentre eles homens bons, que vão ponderar o mérito do Estado em prestar auxílios e subvenções<sup>24</sup> a organizações da sociedade civil. (MESTRINER, 2011, p. 56-59)

O CNSS vai assimilando funções de avaliação aos pedidos de subvenções, tanto ordinárias como, extraordinárias, também apresenta projetos de lei, propostas de criação de serviços e outros. Como primeira forma de regulação nacional de assistência social o CNSS, mantém uma postura anticomunista, passa a servir de freio ao operariado servindo assim como órgão de controle do Estado. (MESTRINER, 2011, p. 111)

Os governos seguintes continuarão a incentivar a filantropia ampliando os benefícios às entidades sociais, fazendo surgir continuamente novos hospitais, asilos creches e abrigos.

---

<sup>24</sup> Auxílio financeiro as entidades sociais, que sai da esfera pessoal do governante e é repassada a esfera oficial. (MESTRINER, 2011, p. 58)

Há de se destacar a LBA que em outubro de 1942 se torna segundo Sposati (2004 p.20), “uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade””. Anos depois a LBA ganha uma ampla estrutura nacional, com órgãos centrais, estaduais e municipais e embora tivesse sido definido por seu estatuto em 1946, como instituição de defesa a maternidade infância, começa a atuar em várias áreas sociais.

Com as novas atribuições a LBA mobiliza as escolas de serviço social especializadas apoiando-as em pesquisa, cursos e publicação dos trabalhos técnicos visando suprir sua própria demanda e da rede privada com técnicos especializados. Começa também a alocar recursos em entidades sociais que possam complementar seus programas e projetos, qualificando inclusive seus próprios quadros. Nesta perspectiva, contribui tanto para a organização, ampliação e interiorização da assistência social, levando a assimilação de princípios, métodos e técnicas do Serviço Social, como para a contratação de profissionais da área, consolidando o ensino especializado. (MESTRINER, 2011, p.145)

A parceria entre a LBA e as escolas de Serviço Social foi interessante para ambos os lados, pois a LBA necessitava de profissionais técnicos e o Serviço Social precisava se legitimar enquanto profissão.

Na década de 1940 e 1950 ocorre uma significativa ampliação na área da filantropia desde práticas assistenciais exercidas pelas instituições católicas a outras correntes religiosas, ainda se expandem as instituições para atenções especiais (associações alcoólicas, para cegos, antituberculosa e outras) e também associações de amigos de bairro. Com esse panorama, a LBA investe em organizar o serviço social em todo o país e também se estabelece como órgão consultivo tanto dos poderes públicos como das entidades privadas.

Com a tecnificação do Serviço Social pautado no cientificismo e sofisticação as atividades assistenciais começam, de acordo com Mestriner (2011, p.145), a “ser negadas como benemerência e passam a absorver as técnicas e métodos da teoria do Serviço Social”. Mesmo com maior racionalidade as atividades de assistência social são negadas como políticas sociais e são reconhecidas somente como práticas sociais.

Essas práticas se consolidam no interesse no desenvolvimento econômico e as exigências do capitalismo, com isso as instituições sociais direcionam seus programas para uma “política integrativa e ajustadora sob a influência principalmente de ideias projetadas por organismos internacionais como a ONU, Aliança para o Progresso, Convenio MEC - Usaid”, não alterando o sentido fragmentado e emergencial dos programas e serviços.

Nas décadas de 1960, 1970 e 1980 o país é assolado por uma ditadura militar. Durante este período as práticas assistenciais ganham mais racionalidade, também se desenvolveu um aparato estatal burocrático em que se desmembraram serviços, programas e projetos e se intensificaram para todas as instâncias governamentais, porém essas práticas não fugiram da lógica da segmentação.

Com a descentralização das práticas assistenciais Mestriner (2011, p.145) assinala que ocorre uma “pulverização de recursos entre as três instâncias de governo”. Essa estratégia descentralizadora será ampliada para as instituições em formas de acordos de parceria informais e depois por meios de instrumentos jurídicos como convênios e acordos de cooperação mútua. Nas palavras de Sposati (1995, p. 32)

A assistência era compreendida no parecer de Sposati (1995, p. 19) no seu “sentido stricto sensu: ajudas financeiras ou em espécie”. Concentrava-se nas “atividades de plantão, encaminhamento, ajuda individualizada, atendimento a emergências ou calamidades públicas, atendimento aos grupos sem potencial político, tais como deficientes, menores infratores”. Quanto à promoção social a autora explica que “correspondiam as ações de provisão de serviços sociais tais como creches, asilos para idosos, cursos profissionalizantes”. E ainda a respeito da transformação social as ações “correspondiam as práticas de mobilização e organização popular, educação e participação popular”.

Como consequência, as ações assistenciais reduzem-se a um conjunto de providências e ajudas parciais que terminam por prestar um atendimento paliativo e filantrópico.

Com o advento da CF de 1988 a assistência social é reconhecida como política pública. Cabe salientar que em meio à ofensiva neoliberal disseminada mundialmente que a CF foi promulgada. Simionato, (1999, p. 82) explica que a

crise do capital, expressa nas crises do Welfare State e no modelo de produção fordista-taylorista-Keynesiano, vai engendrar a necessidade não só de novos mecanismos de dominação “no campo, para a reprodução do capital, mas também de socialização de novos valores e novas regras de comportamento”.

A CF de 1988 seguia em sentido oposto das tendências mundiais, pois organiza ainda que de forma tardia, um sistema de proteção social no país. Entretanto, a regulamentação legal dos direitos de cidadania, em meio às ideologias neoliberais, não conseguiu resistir aos processos impostos a níveis mundiais, já que abriu precedente a estes, pois formalizou formas de parcerias com as organizações sociais na condução das políticas sociais.

Com as políticas reformadoras de cunho neoliberais do Estado adotadas pelos gestores a partir de 1990 explicitou a condução do Estado para um modelo gerencial de administração, que dentre outras previa a descentralização das ações do Estado, com a participação das instancias federativas e a celebração de convênios com instituições consideradas do terceiro setor para a execução de serviços socioassistenciais.

Para Cardoso; Lopes (2009, p. 469) a política neoliberal privilegiou a mercantilização das políticas sociais, no qual se deslocou para o “setor privado as obrigações do Estado quanto às políticas públicas, em detrimento do atendimento às necessidades como direito” e ainda investe na “cooptação das organizações e lutas da classe trabalhadora por meio da intensificação de programas eminentemente assistencialistas”, atendendo precariamente, as necessidades sociais das classes subalternas.

Essas reformas mais gerais operadas sob a hegemonia do grande capital, particularmente o financeiro, nas palavras de Montaño (2003) se refere a uma nova estratégia de retirar do Estado e também do capital a responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-la à esfera do “terceiro setor”.

Uma vez consolidado o processo de saída do Estado de certo espaço da área social – mediante recortes orçamentários, precarização, focalização, descentralização e privatizações – e esvaziada a dimensão de direito universal das políticas sociais, uma vez que a retirada do Estado da resposta às seqüelas da “questão social” passe a formar parte da cultura cotidiana, então a função ideológica das

“parcerias” já terá cumprido sua finalidade, e não será mais tão necessária sua manutenção. (2003, p. 227).

Dessa forma as “parcerias”, além de aparecerem como forma de camuflar as contradições de classe, são transitórias e tendo exercido sua “função ideológica”, podem acabar por extinguir, o que provocaria ainda mais a precariedade das políticas sociais.

A “parceria” entre o Estado e o “terceiro setor” na execução da Política de Assistência Social tem a clara função ideológica no entendimento de Montaño (2003, p. 227) de “encobrir o fundamento, a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital –, e fetichizá-lo em “transferência”, induzindo a população a um enfrentamento ou aceitação desta ação dentro dos padrões considerados aceitáveis tanto para a manutenção do sistema, como para a ampliação e seu projeto hegemônico neoliberal.

#### 2.4 O ORÇAMENTO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA

A trajetória da assistência social no Brasil é marcada por ações paternalistas e clientelistas. As práticas assistencialistas mesmo apropriadas pelo Estado eram direcionadas à sociedade civil por meio de instituições de diversos segmentos. Estas instituições recebiam auxílios e subvenções para o financiamento das práticas sociais.

Somente com a CF de 1988 que a política de Assistência Social se configura como política pública de responsabilidade estatal e direito do cidadão. A LOAS de 1993 determina que a gestão das ações na área de assistência social deve ser organizada de forma descentralizada e participativa, que se estrutura a partir de 2004 pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo como um de seus objetivos integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. A conformação do SUAS prevê a articulação entre o público e o privado por meio da rede socioassistencial. No SUAS os serviços, os programas e os projetos desenvolvidos por aparelhamentos públicos ou privados têm como referência as normativas federais, estabelecendo um padrão como determina a lei, pela

provisão de proteção social, sob a hierarquia de proteção básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

A CF de 1988 prevê que a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, com recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Também fica previsto na CF de 1988 a diretriz da descentralização político administrativa, em que os entes federados, têm a responsabilidade pela prestação de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social.

Na LOAS consta que o financiamento da assistência social deve ser efetivado com recursos de um Fundo Nacional de Assistência Social e também que as transferências de recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem ser feitas após comprovação tanto da efetividade institucional, como funcionamento de um Conselho, um Plano e um Fundo específico. Para a regulamentação do financiamento da política de Assistência Social a LOAS estabeleceu critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros aos municípios, destinados à expansão dos serviços socioassistenciais, deliberou normas e procedimentos à celebração de convênios e instrumentos congêneres, direcionadas ao financiamento entre os três entes federados e, principalmente, o repasse fundo a fundo do governo federal aos municípios.

Assim o financiamento passa a ser uma responsabilidade conjunta dos entes federados, porém, na prática, no parecer de Santos; Oliveira (2016, p 58)

[...] continua a ser realizado por meio de convênios firmados entre os entes federados ou destes com entidades filantrópicas e ONG'S. Assim, antes de 1993 e anos posteriores, o financiamento do orçamento federal à Assistência Social foi destinado às ações desarticuladas, entregues a diferentes órgãos, programas e projetos que não coadunavam com o estabelecido na LOAS, as ações que quando recebiam recursos transitavam fora do fundo.

Desde a regulamentação da LOAS em 1993, não foi normatizado o repasse de recursos à rede socioassistencial privada. Entretanto, a parceria sempre foi realizada para atender às necessidades de bens e serviços em algumas áreas. Cabe ressaltar que definido pelo artigo 3º da LOAS, somente as instituições que podem fazer parte da rede de assistência social são “Aqueles que prestam sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e

garantia de seus direitos”. Porém esta caracterização como explica Santos; Oliveira (2016, p 58) distingue uma série de desafios, para que a “implementação e a estruturação de serviços sejam capazes de realizar intervenções sólidas, efetivas e continuadas, rompendo com o caráter imediatista e encaminhador, sem acompanhamento ou retorno sobre a qualidade dos serviços socioassistenciais e atendimentos ofertados”. Pois segundo as autoras “as entidades têm resistência à mudança, pois sua prática se institucionalizou e criou grupos de interessados na sua perpetuação”. No caso específico da Política de Assistência Social, em que a trajetória foi um acúmulo desprovido de “racionalidade técnica e política deixou um legado de práticas imediatistas, sedimentadas na ajuda, na filantropia e no clientelismo”. Conseqüentemente, as mudanças embasadas constitucionalmente que deveriam ser assimiladas em todas as instâncias da federação e entre as instituições são morosas e segmentadas.

Montaño (2003) também adverte que o Estado, ao estabelecer que, a

[...] “parceria” com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir da política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros – aqueles selecionados pelo(s) governo(s). (Montaño, 2003, p.57)

Dessa forma o Estado transfere a responsabilidade mediante convênio, não abrange o caráter da totalidade, e nem de enfrentamento político frente às expressões da questão social.

Para regular a relação público privado em 2012 a NOB/SUAS (2012) tendo em vista os serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação determina que

[...] as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. (CNAS, 2012).

Assim as entidades podem celebrar conforme Santos; Oliveira (2016, p.65) “com o Poder Público contrato, contrato de gestão, convênio, termo de

parceria, termo de credenciamento, instrumentos que regem direitos e obrigações das partes”. Dessa forma as entidades além de prestarem serviços, serão co-gestoras determinando também a condução da Política de Assistência Social e ainda fiscalizadora de si mesmas dentre outros ao expedir certificados de registro, função atribuída aos Conselhos de Assistência Social.

Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 393) argumentam que há diferenças nas relações que os “organismos governamentais mantêm com organizações da sociedade de origem privada não-lucrativas ou mesmo com pessoas, no caso do voluntariado, na execução ou implementação de políticas ou programas sociais”. Discrimina-os em três formatos diferentes: a) Regime de execução não estatal com financiamento público direto; b) Regime de execução não estatal com financiamento público indireto; e c) Regime de mobilização de recursos privados (de trabalho voluntário, de recursos financeiros ou de bens materiais).

No regime de execução não estatal com financiamento público direto<sup>25</sup>, as partes estabelecem e formalizam diretamente (por meio de instrumentos como o convênio ou o termo de parceria) um objetivo comum. O pacto ou o acordo também se estende à forma como este objetivo será alcançado – quem será o terceiro beneficiado; como será beneficiado, em que prazo e a qual custo; que resultados são esperados etc. Para a consecução do objetivo, o governo participa aportando recursos (financeiros, materiais, organizacionais ou humanos), bem como acompanhando e fiscalizando a ação. A organização de origem privada participa executando a ação e, eventualmente, identificando

---

<sup>25</sup> Um exemplo deste tipo de parceria pode ser dado pelo Programa Alfabetização Solidária, implementado pela Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária – AAPAS. O objetivo do Programa é combater o analfabetismo. Para tal, o governo aloca recursos financeiros e materiais – material didático, merenda dos alunos –, sendo ainda responsável pelo acompanhamento e fiscalização; a AAPAS participa na execução da ação e identificação de outras fontes de recursos financeiros – empresariais e doações individuais. Outros exemplos podem ser encontrados. Na assistência social, o Programa de Abrigos seria um exemplo deste tipo de parceria. É executado por organizações não-governamentais, e tem por objetivo acolher, proteger e cuidar de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. Para tanto, o governo aporta recursos financeiros e o abrigo de origem privada executa o programa e, em muitos casos, mobiliza recursos privados adicionais – por meio de doações individuais ou de outras organizações ou, ainda, arrecadando fundos via quermesses, feiras ou prestações de serviços voluntários. Na área de saúde, o Apoio à Pastoral da Criança, que visa combater a mortalidade infantil, conta com o aporte de recursos financeiros do governo por meio de convênios, enquanto a entidade privada executa a ação e mobiliza recursos adicionais, particularmente o trabalho voluntário de seus associados. (SILVA, JACCOUD e BEGHIN 2005, p. 396-397)

fontes de recursos adicionais, e a responsabilidade pelo cumprimento ou não dos objetivos é compartilhada.

Quanto ao regime de execução não estatal com financiamento público indireto, este se diferencia do anterior na medida em que o objetivo das ações não é formalizado diretamente entre os interessados. Os instrumentos que regem este tipo de arranjo são: os certificados outorgados pelo poder público que definem a área de atuação (entidade beneficente de assistência social, utilidade pública, Oscip), e os mecanismos legais de acesso aos recursos públicos (imunidades de impostos e contribuições sociais, isenções e incentivos fiscais). O princípio deste regime seria o de que, para a consecução do objetivo, o governo aportaria recursos financeiros indiretamente, por meio dos mecanismos anteriormente apontados, e a organização privada executaria a ação, podendo, inclusive, aportar recursos adicionais.

Por último, no regime de mobilização de recursos privados<sup>26</sup> (de trabalho voluntário, de recursos financeiros ou materiais), a atuação conjunta não é diretamente formalizada entre as partes interessadas. O governo pode executar a ação com o apoio dos recursos privados ou mediar a alocação desses recursos entre doadores e executores privados.

A regulação do procedimento de elaboração do orçamento público é norteada por leis específicas: o Plano Plurianual – PPA; as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei do Orçamento Anual – LOA. As leis buscam assegurar articulação entre as finanças públicas e as ações dos governos, antecipando-as e projetando-as. Para Souza e Pereira (2013) são essas leis que “guardam relação entre si, pois possuem nexos que promovem uma ideia de articulação e encerram os principais elementos definidores e reguladores da atividade orçamentária federal”. (p. 05)

---

<sup>26</sup> Na área de educação pode-se destacar o programa Amigos da Escola, que visa estimular o voluntariado nas escolas públicas por meio do desenvolvimento de atividades complementares às atividades pedagógicas. Atualmente são cerca de 17 mil escolas envolvidas. Neste caso, o governo disponibiliza o espaço público da escola para que voluntários possam prestar seus serviços em atividades, tais como: melhoria da gestão da escola; incentivo à leitura, artes e esportes; e reforço escolar. O Programa Fome Zero também pode ser apontado como exemplo deste tipo de parceria, ao disponibilizar contas bancárias oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e espaços governamentais físicos para receber recursos de doações privadas destinados ao financiamento de projetos de combate à fome. (SILVA, JACCOUD e BEGHIN 2005, p. 396-397)

Nesta perspectiva, orçamento público é um procedimento político e técnico e decorre de escolhas tomadas pelos governantes. Também é um instrumento importante, tanto na gestão como no controle das políticas públicas.

### **3 O FINANCIAMENTO DA POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO UMA ABORDAGEM SÓCIO-HISTÓRICA**

Esta seção se dedica a investigar a assistência social no estado de Mato Grosso, com a análise do fundo público a partir da institucionalização da política de assistência social no âmbito do SUAS. Para tanto, partiu-se da conformação do estado apresentado um panorama geral e suas especificidades a fim de compreendermos a atual configuração social, política e econômica do mesmo.

Também se pontuou a organização sistêmica do SUAS entre os entes federados em especial a organização de Mato Grosso e a relação com os municípios.

Procurou-se compreender o financiamento da Política de Assistência Social em Mato Grosso, ilustrando os valores destinados à assistência social em relação as outras políticas públicas.

E por fim, como ocorre a relação público privado no orçamento da Política de Assistência Social, em especial na Função 8, foco da pesquisa.

#### **3.1 A CONSTITUIÇÃO SÓCIO ECONÔMICA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

O Estado de Mato Grosso é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizado na região Centro-Oeste do país. Atualmente, como podemos observar na Tabela que segue, o estado é formado por 141 municípios representando quase o dobro de Mato Grosso do Sul.

Após o movimento separatista da década de 1970 o estado de Mato Grosso que tinha 55 municípios em 1980, aumentou em 156% o número de municípios, enquanto que Mato Grosso do Sul na mesma época, aumentou 42% o número de municípios.

Tabela 4 – A composição dos municípios no Brasil, Região Centro-Oeste e seus estados federativos de 1950 a 2010

Brasil e Unidade Federativa	ANOS						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
<b>Brasil</b>	1.889	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565
<b>Região Centro-Oeste</b>	98	211	254	284	379	446	466
<b>Mato Grosso do Sul*</b>	20	35	50	55	72	77	78
<b>Mato Grosso</b>	15	29	34	55	95	126	141
<b>Gois</b>	63	146	169	173	211	242	246
<b>Distrito Federal</b>	-	1	1	1	1	1	1

Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Nota \*: A unidade da federação Mato Grosso do Sul foi criada através da Lei Complementar Nº 31, de 11 de outubro de 1977, e sua instalação em 1º de janeiro de 1979. Para os Censos de 1950 a 1970, seus dados populacionais foram desmembrados da unidade da federação de origem, neste caso Mato Grosso.

Segundo dados do IBGE, seus 141 municípios formam uma área de 903.202,446 km<sup>2</sup> de extensão caracterizando-se como o terceiro maior estado do país, ficando atrás somente do Amazonas e do Pará. Possui uma área urbana de 519,7 km<sup>2</sup>, colocando-o em 11º lugar com maior mancha urbana do país

A população residente em Mato Grosso em 2015 era de 3.274.089 milhões de habitantes deixando-o em 18º lugar entre os estados da federação, como podemos observar no Quadro 3 a seguir. Observa-se que de 2001 a 2015 houve um aumento gradual da população em relação às décadas de 1950 a 1980 e ainda a década de 1990. Esse movimento brusco do aumento da população verificado nas décadas de 1960, 70 e 80 está associado à história de ocupação do estado de Mato Grosso, marcada pelos projetos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada em 1966, pelos projetos de colonização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e de empresas particulares.

A partir de 1950 houve uma importante redefinição da política governamental de ocupação e colonização de Mato Grosso e da região Centro-Oeste. Esta política governamental resultou em uma intensa especulação de terras e incentivo ao desenvolvimento agrícola e pecuário sem qualquer tipo de cuidado ambiental. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) demonstram que, a área desmatada em Mato Grosso passou de 920 mil

hectares em 1975 para 6 milhões de hectares, em 1983 e em 2000 para 146 milhões de hectares, já em 2007 esses números se elevaram para 201 milhões de hectares, o que gerou um quadro de expressiva degradação ambiental.

Quadro 4 - População residente total, urbana e rural por situação de domicílio, período de 1960 a 2015 no Brasil, Regiões e Unidade Federativa da Região Centro-Oeste

Brasil, Grande Região e UF	1960*	1970*	1980*	1991**	2000**	2005**	2009**	2015**
<b>Brasil</b>	<b>70.992.343</b>	<b>93.134.846</b>	<b>119.011.052</b>	<b>146.825.475</b>	<b>169.872.856</b>	<b>185.651.425</b>	<b>193.995.123</b>	<b>204.860.101</b>
Urbana	32.004.817	52.097.260	80.437.327	110.990.990	137.925.238	153.132.092	162.147.276	173.566.054
Rural	38.987.526	41.037.586	38.573.725	35.834.485	31.947.618	32.519.333	31.847.847	31.294.047
<b>Norte</b>	<b>2.930.005</b>	<b>3.603.679</b>	<b>5.880.706</b>	<b>10.030.556</b>	<b>12.911.170</b>	<b>14.866.401</b>	<b>15.997.706</b>	<b>17.523.777</b>
Urbana	1.041.213	1.626.275	3.036.264	5.922.574	9.027.976	10.605.112	11.666.396	13.145.253
Rural	1.888.792	1.977.404	2.844.442	4.107.982	3.883.194	4.261.289	4.331.310	4.378.524
<b>Nordeste</b>	<b>22.428.873</b>	<b>28.111.551</b>	<b>34.815.439</b>	<b>42.497.540</b>	<b>47.782.487</b>	<b>52.090.477</b>	<b>54.139.695</b>	<b>56.640.710</b>
Urbana	7.680.681	11.756.451	17.568.001	25.776.279	32.959.960	36.872.279	39.387.932	41.413.788
Rural	14.748.192	16.355.100	17.247.438	16.721.261	14.822.527	15.218.198	14.751.763	15.226.922
<b>Sudeste</b>	<b>31.062.978</b>	<b>39.850.764</b>	<b>51.737.148</b>	<b>62.740.401</b>	<b>72.430.193</b>	<b>78.660.553</b>	<b>81.827.362</b>	<b>85.916.158</b>
Urbana	17.818.649	28.969.932	42.841.793	55.225.983	65.528.444	72.179.560	75.456.745	80.019.643
Rural	13.244.329	10.880.832	8.895.355	7.514.418	6.901.749	6.480.993	6.370.617	5.896.515
<b>Sul</b>	<b>11.892.107</b>	<b>16.496.322</b>	<b>19.031.990</b>	<b>22.129.377</b>	<b>25.110.348</b>	<b>26.882.638</b>	<b>27.916.461</b>	<b>29.290.154</b>
Urbana	4.469.103	7.305.650	11.876.780	16.403.032	20.318.991	22.161.009	23.225.581	25.075.974
Rural	7.423.004	9.190.672	7.155.210	5.726.345	4.791.358	4.721.629	4.690.880	4.214.180
<b>Centro-Oeste</b>	<b>2.678.380</b>	<b>5.072.530</b>	<b>7.545.769</b>	<b>9.427.601</b>	<b>11.638.658</b>	<b>13.151.356</b>	<b>14.113.899</b>	<b>15.489.302</b>
Urbana	995.171	2.438.952	5.114.489	7.663.122	10.089.868	11.314.132	12.410.622	13.911.396
Rural	1.683.209	2.633.578	2.431.280	1.764.479	1.548.790	1.837.224	1.703.277	1.577.906
<b>Mato Grosso</b>	<b>330.610</b>	<b>612.887</b>	<b>1.138.918</b>	<b>2.027.231</b>	<b>2.505.245</b>	<b>2.824.288</b>	<b>3.014.405</b>	<b>3.274.089</b>
Urbana	121.916	239.524	655.141	1.485.110	1.988.183	2.170.112	2.470.129	2.675.059
Rural	208.694	373.363	483.777	542.121	517.061	654.176	544.276	599.030
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>579.652</b>	<b>1.010.731</b>	<b>1.369.769</b>	<b>1.780.373</b>	<b>2.078.070</b>	<b>2.318.250</b>	<b>2.460.321</b>	<b>2.659.102</b>
Urbana	242.088	460.137	919.256	1.414.447	1.746.893	1.965.544	2.106.244	2.371.892
Rural	337.564	550.594	450.513	365.926	331.177	352.706	354.077	287.210
<b>Goiás</b>	<b>1.626.376</b>	<b>2.938.029</b>	<b>3.860.174</b>	<b>4.018.903</b>	<b>5.004.197</b>	<b>5.668.707</b>	<b>6.079.696</b>	<b>6.630.851</b>
Urbana	541.469	1.239.088	2.401.098	3.247.676	4.393.292	4.962.233	5.424.656	6.076.103
Rural	1.084.907	1.698.941	1.459.076	771.227	610.905	706.474	655.040	554.748
<b>Distrito Federal</b>	<b>141.742</b>	<b>537.492</b>	<b>1.176.908</b>	<b>1.601.094</b>	<b>2.051.146</b>	<b>2.340.111</b>	<b>2.559.477</b>	<b>2.925.260</b>
Urbana	89.698	516.007	1.138.994	1.515.889	1.961.499	2.216.243	2.409.593	2.788.342
Rural	52.044	21.485	37.914	85.205	89.647	123.868	149.884	136.918

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Nota: (\*) População recenseada. (\*\*) População residente.

O Quadro 4 acima aponta para um Brasil rural até a década de 1960, já a décadas seguintes são marcadas por um grande êxodo rural. Este movimento pode ser atribuído, ao pouco ou a nenhum investimento no campo,

principalmente a famílias de pequenos produtores, também a mecanização por parte dos grandes proprietários de terra, diminuindo o trabalho braçal no campo, a criação dos grandes centros industriários brasileiros com promessas de trabalho, dentre outros.

Segundo o Censo Agropecuário (2006), ao ser calculado para o conjunto das Unidades da Federação, entre os anos “intercensitários de 1985 e 2006, o Índice de Gini pôde distinguir espaços de acordo com o grau de concentração da terra, revelando diferenças expressivas em termos regionais”. Observou-se que a Região Sul se constituiu, nos anos referidos, “a área de menor desigualdade na distribuição das terras entre os diferentes estratos de área”. Caracteriza-se por uma “estrutura fundiária consolidada pela presença da produção colonial do migrante europeu, contrastando com aquela dominante nas demais regiões do País”, com algumas exceções apresentadas em regiões do Sudeste também de origem colonial semelhante. A divisão de terras no Sul reproduziu de acordo com o Censo Agropecuário (2006) “o padrão agrário do campesinato da Europa Ocidental, parcelando as terras em pequenas propriedades, característica típica da agricultura familiar”. (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006, p.110)

Já, na Região Nordeste como, mais recentemente, na Região Centro-Oeste o Censo Agropecuário (2006) revela que, é encontrado tanto a desigualdade como um “processo de modernização produtiva e inserção ao competitivo mercado mundial de commodities agrícolas”. Para o Censo a Região Centro-Oeste que produz em grande escala grãos, como “a soja e o milho, além da expansão modernizada do algodão e da incorporação de áreas em direção à fronteira agropecuária ao norte de Mato Grosso, **vêm potencializando o processo de concentração agrária na região**”. (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006, p.111, grifos nosso)

Em Mato Grosso a forte influência da agropecuária e do agronegócio não tem ficado restrita à economia. Observa-se que, nos últimos 15 anos o estado tem sido representado por renomados do setor ruralista, tanto a nível municipal, estadual como federal, a exemplo temos o ex-governador Blairo Borges Maggi, o maior produtor de soja do país que governou o estado por dois mandatos e atualmente é Ministro da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento – MAPA. Assim, como o período de análise desta dissertação é

de 2008 a 2015, torna-se importante uma caracterização do contexto político de Mato Grosso nesse período.

No ano de 2008, o governador eleito de Mato Grosso era Blairo Maggi (PPS), agrônomo e possuidor de grandes propriedades de terra no estado. Antes de ser eleito, nas eleições 2002 e reeleito em 2006, fundou o Grupo Amaggi, um dos grupos empresariais que mais produzem e exportam soja no País. Este Grupo se ramificou em outras atividades econômicas, incluindo logística de transportes, pecuária e produção de energia elétrica. O grupo liderado por Blairo, denominado “turma da botina”, tiveram em seu núcleo Eraí Maggi, Otaviano Piveta e Luis Antonio Pagot, e por trás destes, a Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso – APROSOJA (entidade representativa de classe sem fins lucrativos, constituída por produtores rurais ligados às culturas de soja e milho de Mato Grosso). A campanha de Blairo foi marcada pelo discurso da renovação e por promessas de extinção do Fundo Estadual de Transporte e Habitação – FETHAB, a redução do tributo da luz e a redução imediata do duodécimo repassado à Assembleia Legislativa. Na prática governamental o ex-governador usou o FETHAB como carro chefe da gestão, não reduziu o imposto da luz e nem mesmo diminuiu o imposto para consumidores considerados de baixo consumo e ainda não diminuiu o duodécimo repassado à Assembleia Legislativa. Como Ministro da Agricultura Maggi falou durante evento de lançamento do Plano Safra 2017/2018 do Banco do Brasil “mercado não se conquista dando beijinho, mas na cotovelada e na botina<sup>27</sup>”.

Como governador, Maggi não termina o segundo mandato e quem assume é seu vice, Silval da Cunha Barbosa (PMDB) em março de 2010. Silval termina o mandato e se candidata à reeleição, na qual tem êxito e assume em 2011 o governo do estado, seguindo com maestria os passos do seu antecessor.

Em 2014 é eleita a chapa José Pedro Gonçalves Taques (PDT) como governador e Carlos Henrique Baqueta Fávaro (PP) como vice-governador.

---

<sup>27</sup>

Disponível

em

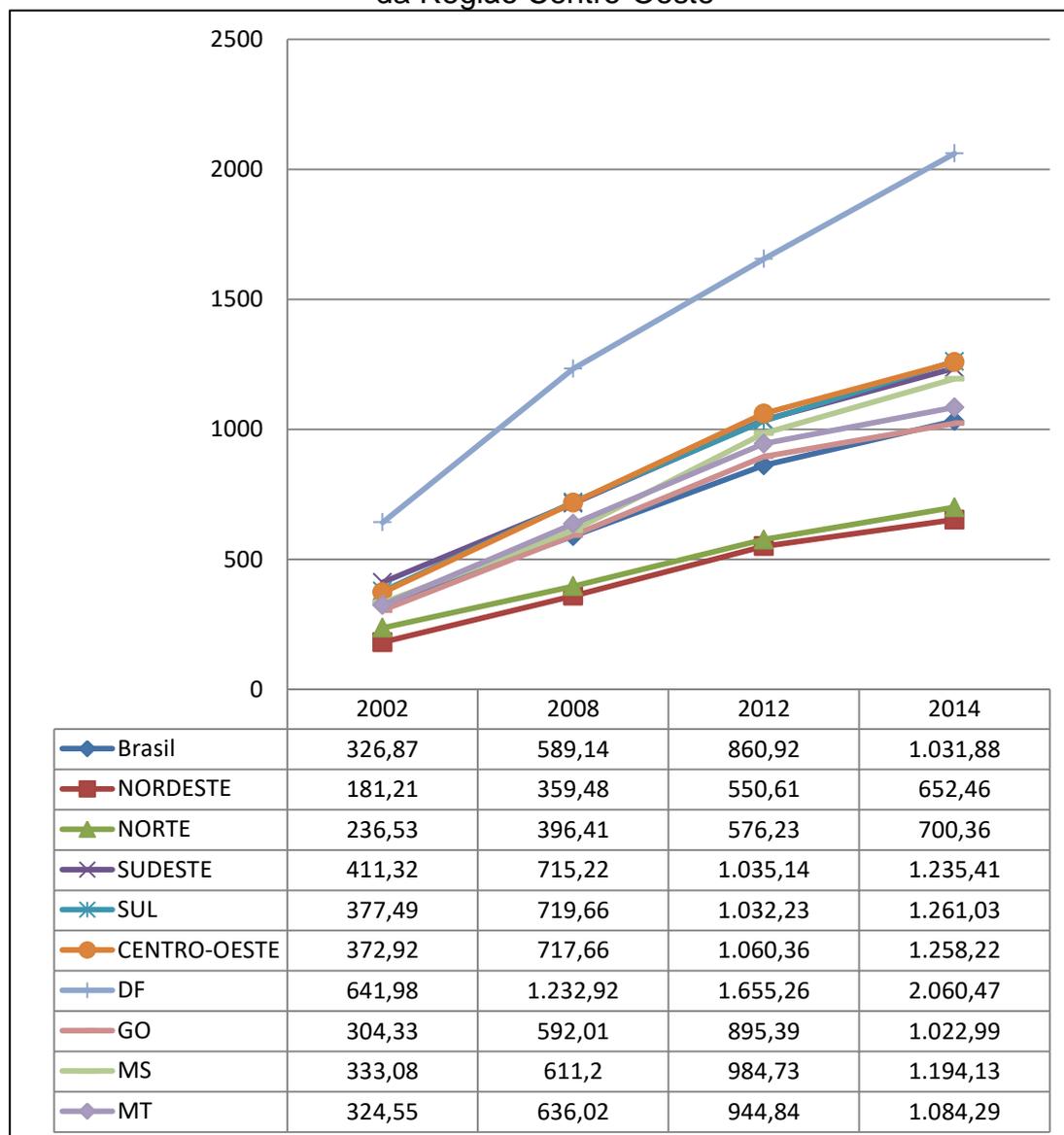
<<http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2017/07/mercado-se-conquista-na-cotovelada-e-na-botina-diz-maggi.html>>. Acesso em 02/01/2018.

Fávaro é agropecuarista, presidiu de 2007 a 2011 a Cooperativa Agroindustrial dos Produtores de Lucas do Rio Verde – Cooperbio Verde. Em 2010 representou a APROSOJA Brasil como vice-presidente. Também atuou como presidente da APROSOJA – MT de 2012 a 2014. Além de Fávaro, outros representantes do agronegócio estão na linha de frente do seu governo como, Ricardo Tomzcyk (APROSOJA).

O cenário acima apresentado induz a uma análise política do estado, na qual podemos entender que, ocorre a predominância do coronelismo, pelo qual proprietários rurais têm conduzido não exclusivamente a economia do estado, mas também ocupado importantes cargos políticos. Outras práticas como, indicações de cargos políticos e destinação de secretarias de governos a um círculo de famílias, cujos sobrenomes são tradicionais e ligados na maioria das vezes a grandes propriedades, tem sido prática muito comum no estado.

Outro dado importante para termos como referência da nossa análise é a renda per capita da população de Mato Grosso, em relação aos demais estados nacionais, como podemos observar no Gráfico 6 seguir. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o rendimento nominal domiciliar per capita médio do brasileiro em 2002 era de R\$ 326,87 e em 2014 o Brasil alcançou o rendimento de R\$ 1.031,88. Ainda segundo a PNAD em 2014, os maiores rendimentos nominais domiciliares foram registrados nas regiões Sul (R\$ 1.261,03), Centro-Oeste (R\$ 1.258,22) e Sudeste (R\$ 1.235,41). A menor renda por pessoa foi registrada na Região Nordeste (R\$ 652,46). O Distrito Federal tem o maior rendimento nominal domiciliar per capita entre as 27 unidades da federação, com R\$ 2.060,47. O estado de Mato Grosso por sua vez, apresenta segundo a pesquisa um valor um pouco acima da média nacional atingindo R\$ 1.084,29, ficando em terceiro lugar da Região Centro-Oeste.

Gráfico 6 - Rendimento médio domiciliar per capita nominal (R\$) de 2002 a 2014 do Brasil, das Regiões do Brasil e das Unidades Federativas da Região Centro-Oeste



Fonte: IBGE – PNAD, DATA SED – MDS

Percebe-se que o estado apesar de grande em território e possuir uma grande produção agrícola, caracteriza-se por ter proprietários de terra com grandes concentrações territoriais e de renda. Também, coloca a frente às necessidades dos grandes produtores em detrimento do resto da população, com acertos tanto políticos, como econômicos e expressam-se nas demandas da população excluída da divisão dos bens socialmente produzidos. Segundo Furtado (1974) o desenvolvimento econômico que o modo de produção enaltece acarreta “taxas mais altas de crescimento, **longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo**, no sentido de que tendem a

aumentar as desigualdades sociais”, pois, não prevê a diminuição das desigualdades sociais, deixando a margem os excluídos sociais, para tanto considera que deve haver um desenvolvimento econômico aliado a um projeto social. (p. 94, grifo nosso)

### 3.2 O SUAS EM MATO GROSSO

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS constitui-se como um instrumento que viabiliza e materializa a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, promulgada em 1993 e apresenta-se como um dos grandes avanços nas últimas décadas, pois, permitiu que a, pudesse recompor suas diretrizes de Política Pública pautada na universalidade.

Efetivamente, foi a partir da Constituição Federal de 1988, que se observa a emergência de um novo modelo de proteção social no país, que trazia um indicativo de que o poder público deveria, desde então, exercer um papel essencial, particular e intransferível quanto à produção, provisão e regulação de bens e serviços sociais, como verdadeiro bem público, ou seja, política social no que tange “àquelas modernas funções do estado capitalista - imbricado à sociedade - de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania”. (PEREIRA, 1998, p.61)

Desse modo a Assistência Social, conforme previsto na Constituição, passa a compor o sistema de seguridade social brasileira, ao lado da Saúde e da Previdência Social. Como política estratégica e não contributiva, desenvolve ações de prevenção que sejam capazes de superar as diversas formas de exclusão social, e que financie a verdadeira cidadania tanto às famílias, como a indivíduos desprotegidos e excluídos dos bens e serviços disponíveis à sociedade.

Em consonância com a Constituição da República de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS veio para disciplinar a gestão pública da política de assistência social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos.

### **3.2.1 Organização sistêmica da NOB SUAS 2005 para os entes federados**

A NOB SUAS estabelece entre os entes federados o caráter do SUAS; as funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; a rede socioassistencial e a gestão compartilhada de serviços.

#### **a) Caráter do SUAS:**

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira que: consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos; estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos; fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários; regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social; respeita a diversidade das regiões; reconhece as diferenças e desigualdades regionais e articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social com reconhecimento pelo SUAS.

São eixos estruturantes da gestão do SUAS: a precedência da gestão pública da política; o alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; a matricialidade sóciofamiliar; a territorialização; a descentralização; o financiamento partilhado entre os entes federados; o fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; a valorização da presença do controle social; a participação popular/cidadão usuário; qualificação de recursos humanos e a informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Os princípios organizativos do SUAS se apresentam: na direção da universalidade do sistema; descentralização político-administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo; a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de assistência social; a um comando único por esfera da gestão, orientado pela PNAS/2004, devidamente aprovada

pelo CNAS; referenciado por normas operacionais básicas que estabeleçam padrões de desempenho, padrões de qualidade e referencial técnico-operativo; a um sistema ascendente de planejamento através de planos municipais, estaduais e federal de assistência social que detalhem a aplicação da PNAS/2004 no âmbito do município, do Distrito Federal, do estado e da União, devidamente aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social; pela presença de espaços institucionais de defesa socioassistencial para acolhida; pela presença de sistema de regulação social das atividades públicas e privadas de assistência social; pelo sistema de gestão orçamentária para sustentação da política de assistência social através do Orçamento Público, constituído de forma participativa; pelo sistema de gestão de relações interinstitucionais, intersecretariais, intermunicipais, metropolitanas; pelo sistema democrático e participativo de gestão e de controle social; sistema de gestão de pessoas; pela articulação interinstitucional entre competências e ações com os demais sistemas de defesa de direitos humanos; articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde; pela articulação intersetorial e competências e ações entre o SUAS e o Sistema Nacional de Previdência Social gerando os vínculos entre sistemas contributivos e não contributivos e articulação interinstitucional de competências e ações complementares com o Sistema Nacional e Estadual de Justiça e pela articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Educação. (BRASIL, 2005)

b) Funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira:

Em conformidade com a PNAS/2004 assistência social tem como função: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a defesa dos direitos socioassistenciais e a vigilância social.

A função de proteção social de assistência social, consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. Também tem por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, seus princípios são fundamentados

na: matricialidade sociofamiliar; territorialização; proteção pró-ativa; integração à seguridade social; integração às políticas sociais e econômicas. Desta forma tem por garantia a: segurança de acolhida; segurança social de renda; segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais. (BRASIL, 2005)

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. (BRASIL, 2005)

Já a proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil e outras. (BRASIL, 2005)

Para a função de defesa dos direitos socioassistenciais aponta-se para a necessidade de articulação com outras políticas do campo social voltadas para, a garantia de direitos e de condições dignas de vida. Para tanto os serviços de proteção social básica e especial devem ser organizados de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sociojurídico, conselhos de direitos, entre outros) e ainda devem conter normas que disponham sobre o seu funcionamento e o acesso aos benefícios sob garantia de concretização dos direitos socioassistenciais. (BRASIL, 2005)

E para a função vigilância socioassistencial a PNAS/2004 prevê o desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença de formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável, detectando e informando as características e dimensões das situações de

precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar. (BRASIL, 2005)

São muitas as mudanças apresentadas pela PNAS, entre as quais se destacam: a organização da política por eixos de proteção, a instituição das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, e as bases do financiamento partilhado. De acordo com a PNAS, a assistência social enquanto política de proteção deve garantir três tipos de segurança: a) segurança de sobrevivência: garantia de uma renda monetária mínima mediante concessão de benefícios constitucionais ou eventuais que assegurem sustento a pessoas em situação de vulnerabilidade social; b) segurança de acolhida: garantia de provisões básicas referentes, principalmente, aos direitos fundamentais de alimentação, vestuário e abrigo; c) segurança de convívio: garantia da oferta de serviços e ações socioeducativas, culturais e de convivência que proporcionem o restabelecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2005)

c) Rede Socioassistencial:

A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação dentre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (BRASIL, 2005)

Segundo a PNAS/2004 e em consonância com a LOAS, são entendidos por serviços, programas, projetos e benefícios conforme podemos observar no Quadro 5 abaixo.

Quadro 5 - Serviços, Programas, Projetos e Benefícios de acordo com a NOB/SUAS 2005

(Continua)

Serviços	Atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.
----------	--

Quadro 5 – Serviços, Programas, Projetos e Benefícios de acordo com a  
NOB/SUAS 2005

(Conclusão)

Programas	Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.
Projetos	Definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas.
Benefícios	<p>- Prestação Continuada: previsto nos artigos 20 e 21 da LOAS, é provido pelo governo federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua sobrevivência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.</p> <p>- Benefícios Eventuais: são previstos no artigo 22 da LOAS, e visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou ainda outros que visem atender as necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.</p> <p>- Transferência de Renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.</p>

Fonte: BRASIL, 2005

O SUAS prevê que a rede socioassistencial se organizará a partir dos seguintes parâmetros:

a) oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias; b) caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos; c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda; d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por

centrais de acolhimento e controle de vagas; e) territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais; f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental; g) referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2005, p. 21).

A proteção social básica tem por direção o serviço de acompanhamento de grupos territoriais até 5.000 famílias que estão em situação de vulnerabilidade em núcleos com até 20.000 habitantes e é empregada por intermédio de: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS territorializados de acordo com o porte do município; rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos geracionais, intergeracionais, grupos de interesse, entre outros; benefícios eventuais; Benefícios de Prestação Continuada – BPC e serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva. Entre os serviços estão o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

Já a proteção social especial tem por referência a ocorrência de situações de risco ou violação de direitos. Inclui a atenção crianças e adolescentes em situação de trabalho; adolescentes em medida socioeducativa; crianças e adolescentes em situação de abuso e, ou, exploração sexual; crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, migrantes, usuários de substâncias psicoativas e outros indivíduos em situação de abandono e famílias com presença de formas de negligência, maus tratos e violência. É operacionalizada por uma: rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos, garantindo a convivência familiar e comunitária; rede de serviços de acolhida para crianças e adolescentes com repúblicas, casas de acolhida, abrigos e família acolhedora; serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e formas de violência e

ação de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências.

A proteção social especial divide-se em dois níveis: média complexidade e alta complexidade.

Os serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade devem oferecer atendimento e acompanhamento a famílias e indivíduos com direitos violados, em que os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. No seu âmbito é prevista uma unidade de referência pública e estatal para a oferta de serviços especializados e continuados: o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)<sup>28</sup>, os serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade ofertados são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social e Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC; Serviço de Proteção Social Especial a Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias e Serviços Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade busca a garantia da proteção integral a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, por meio de serviços que garantam o acolhimento com privacidade, o fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitário e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) os serviços que são ofertados pela rede são: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Na mesma medida que a proteção básica tem no CRAS o equipamento social público capaz de proporcionar condições de prevenção de vulnerabilidades e riscos às famílias em determinado território, a proteção

---

<sup>28</sup> A Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009 aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pactuada na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

especial estabelece a atenção em serviços ou centros especializados. Dessa maneira, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), constitui-se

[...] numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado (BRASIL, 2007, p.4-5).

Além do nível de proteção e a complexidade dos serviços, um ponto significativo que se deve salientar para distinguir os CRAS e os CREAS, é na perspectiva da base territorial. Enquanto o CRAS situa-se localmente, ou seja, sua abrangência é municipal, o CREAS pode ter uma cobertura maior e ser constituído de forma regional. A viabilidade do CREAS regional explica-se quando incidem nos seguintes casos: a demanda municipal não justifica a existência dos serviços de proteção de serviços especiais ou quando o porte ou nível de gestão do município não comporta a implantação e manutenção de um CREAS.

Dessa forma, o CREAS regional pode ser implantado de duas formas. Uma através da iniciativa do Estado, que nessa condição assumiria a execução das atividades e serviços do Centro e outra, por meio de um grupo de municípios organizados que atuariam de forma colaborativa e partilhada. De tal modo, “o Consórcio Público surge como uma opção para a otimização de recursos humanos e financeiros, com o objetivo de atender às demandas regionais e não com o uma forma de desresponsabilização do município” (BRASIL, 2005, p.25).

Para tanto a PNAS classifica os municípios por porte dos municípios para exigência mínima do número de CRAS, como podemos verificar o Quadro 6 a seguir.

Dessa maneira, a classificação permite a distribuição das ações de proteção social básica para todos os municípios e a proteção especial de média e alta complexidade se dará principalmente, entre os municípios de médio, grande e metrópole, bem como pela esfera estadual por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais.

Quadro 6 - Número de CRAS por referência ao número da população segundo a NOB/SUAS 2005

Porte	População Mínima	População Máxima	Mínimo de número de CRAS
Pequeno Porte I	-	20.000	Mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas. Cada CRAS deverá atender até 500 famílias/ano.
Pequeno Porte II	20.001	50.000	Mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas. Cada CRAS deverá atender até 750 famílias/ano.
Médio Porte	50.001	100.000	Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas. Cada CRAS deverá atender até 1.000 famílias/ano.
Grande Porte	100.001	900.000	Mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas. Cada CRAS deverá atender até 1.000 famílias/ano.
Metrópoles	900.001	-	Mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas. Cada CRAS deverá atender até 1.000 famílias/ano.

Fonte: Brasil 2005

As ações da rede socioassistencial de proteção básica e especial é concretizada diretamente por organizações governamentais ou por intermédio de convênios, ajustes ou parcerias com organizações ou entidades de assistência social.

d) Gestão compartilhada de serviços:

Tem como principal objetivo transformar a política de assistência social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

### 3.2.2 Gestão do SUAS entre o estado e os municípios

Como podemos observar a NOB/SUAS sistematizou a estruturação da política de assistência social, padronizou os territórios e ainda distribuiu responsabilidades aos quatro tipos de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União.

No caso da Gestão Municipal, três níveis são possíveis: Inicial, Básica e Plena. Enquadram-se na Gestão Inicial os municípios que atendem aos requisitos mínimos, como existência e funcionamento de conselho, fundo, plano municipal de assistência social e execução das ações de assistência

social com recursos próprios. Para o enquadramento na Gestão Básica, além dos requisitos Gestão Inicial, o município deve atender a outras exigências, como ter conselho tutelar e conselho do direito da criança e do adolescente, o que lhes permite receber recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para ações de proteção social básica, inclusive de acompanhamento aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, entre outros. No que tange ao enquadramento na Gestão Plena, há exigências maiores em relação à estruturação da gestão e oferta de serviços socioassistenciais, inclusive a proteção social especial de alta complexidade, da qual faz parte o atendimento nos serviços de acolhimento.

Com a influência do movimento nacional de 2004, o estado de Mato Grosso também inicia, por meio do órgão gestor estadual da política de Assistência Social e pelas instâncias de controle social e pactuação - Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e Comissão Intergestores Bipartite – CIB respectivamente, uma grande mobilização no sentido de informar e dotar os seus 141 municípios de informações, já que os estados assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência.

Para a materialidade das ações, o Estado de Mato Grosso institui no início do ano de 2005, através do seu órgão gestor, a Fundação de Promoção Social<sup>29</sup> – PROSOL, uma comissão de avaliação de habilitação. Esta comissão era formada por técnicos estaduais do órgão em conjunto com a CIB e o CEAS/MT.

Com a respectiva documentação os municípios eram analisados, por conseguinte, habilitados a um determinado nível de gestão e seu porte, segundo a constatação de capacidade de gestão, que incluía tanto a oferta de serviços como a existência de equipamentos sociais de assistência social.

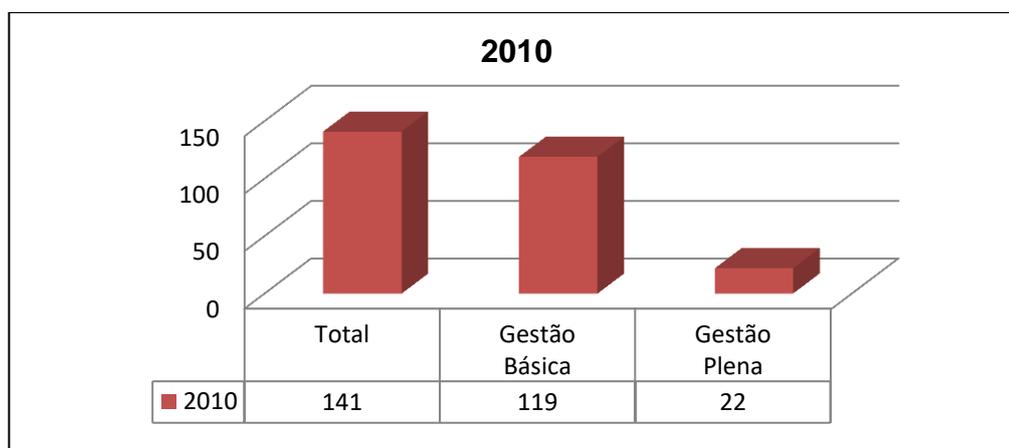
O SUAS em Mato Grosso conta com adesão de 100% dos municípios. Coordenado pelo MDS, é composto pelo poder público e sociedade civil organizada, que compõe a rede e possui papel relevante com poder de decisão nos conselhos municipais e estadual. A sociedade civil organizada se faz

---

<sup>29</sup> A PROSOL foi extinta pela Lei Estadual nº 8.416 de 28/12/2005. Suas ações passam a ser de responsabilidade de uma Secretaria Adjunta ligada a SETEC. Com a nova configuração foi nomeada de Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social – SETECS.

representar pelas entidades e organizações privadas que prestam serviços aos usuários no âmbito da Assistência Social. Segundo o Censo SUAS 2010 e a Resolução Nº 05/2009/CIB, em 2009 o estado de Mato Grosso possuía 119 (84 %) municípios em Gestão Plena e 22 (16 %) em Gestão Básica, como podemos observar no Gráfico 7 a seguir. Esta Resolução não especifica a situação de 8 municípios, mas os dados que foram encontrados no Censo SUAS 2010 contemplaram nossas dúvidas.

Gráfico 7 – Número de municípios de Mato Grosso em nível de gestão de acordo com a NOB/SUAS 2005 em 2010

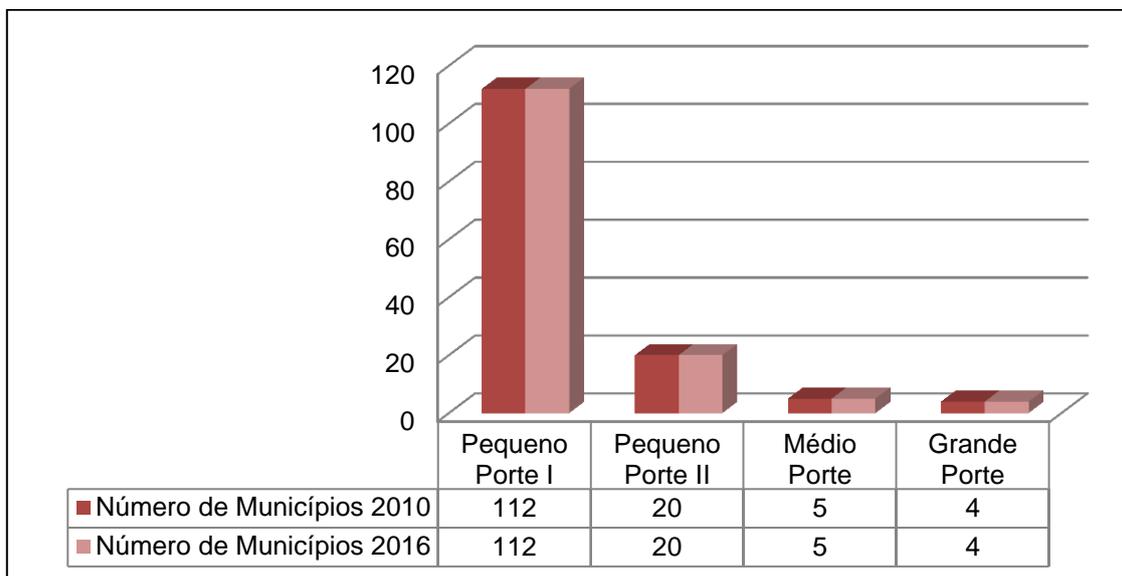


Fonte: Censo SUAS 2010 Gestão Municipal e Resolução Nº 05/2009/CIB MT.

Talvez seja importante esclarecer que, o Censo SUAS 2016 não trouxe esse dado referente aos municípios e que fica resoluto na Retificação do Anexo da Resolução CIB/MT Nº 13, DE 11 DE dezembro de 2013, publicada no Diário Oficial nº. 26.207, de 09/01/2014, que os municípios se encontravam no mesmo tipo de gestão de acordo com a NOB/SUAS 2005. No que confere ao porte dos municípios de Mato Grosso, eles se enquadram no Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte e Grande Porte. Segundo os dados do Censo SUAS 2010 e 2016 não houve alteração como podemos observar no Gráfico 8 que segue.

O Censo SUAS ainda traz os dados a respeito dos CRAS, CREAS, Centro POP, Conselhos, Unidades de Acolhimento, Centro de Convivência e Centro DIA.

Gráfico 8 - Número de municípios por porte, conforme o Censo SUAS 2010 e 2016, de acordo com a NOB SUAS 2005 em Mato Grosso



Fonte: Censo SUAS 2010 e 2016 Gestão Municipal.

O Censo SUAS (2016) ainda traz os dados a respeito dos CRAS, CREAS, Centro POP, Conselhos, Unidades de Acolhimento, Centro de Convivência e Centro DIA.

Segundo o Censo SUAS 2016 o estado de Mato Grosso possui 176 CRAS, 43 CREAS, 2 Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP, 126 Unidades de Acolhimento, 67 Centro de Convivência e 5 Centro Dia, conforme Tabela 5 que segue.

Aqui não tentaremos fazer uma análise quanto à quantificação dos aparelhos de acolhimento, pois isto não seria uma análise da realidade sobre a eficiência e a eficácia dos mesmos, mas trazemos um questionamento quanto à necessidade explícita dos mesmos.

Como ressaltamos anteriormente, Mato Grosso é palco de grande desigualdade social proveniente da concentração agrária existente no estado e por suas pertinentes necessidades políticas e econômicas atendidas por representantes do governo a este lobby. Também notadamente demonstramos que o estado não abandonou a linha da pobreza e a linha da extrema pobreza apresentando em 2014 17.569 mil domicílios com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza, como dissemos na Primeira Sessão.

Logo se percebe que, os aparelhos para atendimento socioassistencial não atendem as reais necessidades da população, a exemplo do Centro POP, que são somente 2 em todo o estado para atender 1.299 mil famílias em situação de rua<sup>30</sup> que estão identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, sem contar as famílias não cadastradas que ainda ficam a margem dos direitos sociais. Mesmo dentre as cadastradas, somente 854 famílias recebem benefícios do Programa Bolsa Família. Ainda sobre o Centro POP, um se encontra em Várzea Grande que apresenta 49 famílias cadastradas e outro em Rondonópolis que registra 330 famílias cadastradas, enquanto que a maior população de rua com 395 famílias “cadastradas” se encontra em Cuiabá.

Tabela 5 – Número de aparelhos dos estados da Região Centro-Oeste

UF	Total de Municípios	CRAS	CREAS	Centro POP	Unidades de Acolhimento	Centro de Convivência	Centro DIA
MT	141	176	43	2	126	67	5
MS	79	134	67	4	173	194	69
GO	234	280	103	5	156	253	25
DF	1	27	10	2	40	54	8
Total	455	617	223	13	495	568	107

Fonte: Censo Suas 2016

A NOB SUAS também prevê a gestão do SUAS no âmbito estadual. Nela fica estabelecido que, a gestão estadual tem responsabilidades como: prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social; definir e implementar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação à rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional, dentre outros. A Resolução Nº 5, de 15 de setembro de 2006 que, dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social e estabelece que, o compromisso da gestão estadual na:

<sup>30</sup> Relatório de Informações Sociais disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#GruposPopulacionaisTradicionais>> e Espec%C3%ADficos>.

[...] execução, organização e coordenação dos serviços socioassistenciais, especificamente da proteção social especial de média e alta complexidade do SUAS, para o atendimento das famílias e indivíduos de municípios onde não há serviços desse nível de complexidade; tendo em vista seu porte populacional que não justifica a existência do serviço e nos municípios não habilitados nos níveis de gestão inicial, básica ou plena do SUAS. (BRASIL, 2007)

Este Pacto reestabelece a função da gestão estadual perante o SUAS, determina responsabilidade e compromisso com a PNAS.

### 3.3 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MATO GROSSO

Outro aspecto importante é quanto ao financiamento da Política de Assistência Social. A Constituição Federal de 1988 institui que, a seguridade social, “deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das diversas contribuições sociais”. (BRASIL, 1988)

O espaço do financiamento é representado pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No campo federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS foi regulamentado pelo Decreto nº 1605/95. No Art. 1º, deste decreto fica estabelecido que o Fundo tem a finalidade de “proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social”. (BRASIL, 1995)

Desta forma o financiamento dos benefícios se dá:

[...] de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e/ou estados, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social. (BRASIL, 2004)

A NOB Suas especifica como ferramentas da gestão financeira e orçamentária do SUAS, o orçamento da assistência social e os fundos de

assistência social. O orçamento expressa o planejamento financeiro dos serviços e benefícios socioassistenciais e das funções de gestão através do

[...] orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de assistência social, na forma preconizada pela LOAS e pela Lei 4.320/64. (BRASIL, 2005)

O orçamento se materializa através dos instrumentos de planejamento orçamentário na administração pública que, se desdobram como já vimos anteriormente, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. No caso da assistência social, estes instrumentos deverão contemplar o conteúdo previsto na PNAS e no SUAS, com a presença dos programas e das ações, integrados com os Planos de Assistência Social, que devem considerar “os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, alocando-os como sendo de proteção social básica e proteção social especial de média e, ou, de alta complexidade”. (BRASIL, 2005)

Já, os fundos de assistência social, são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos estados e dos municípios, em que precisam ser garantidos os recursos designados à execução dos serviços e dos benefícios socioassistenciais. Desta maneira, os recursos do orçamento federal são destinados para o Fundo Nacional de Assistência Social e transferidos para os fundos estaduais e municipais de assistência social bem como dos fundos estaduais para os municipais.

Mas como se forma o fundo público do estado de Mato Grosso? Para responder esta pergunta abriremos um parêntese para entender a receita do estado de Mato Grosso e suas fontes de arrecadação.

O Quadro 7 que segue nos permite observar a receita orçamentária do estado de Mato Grosso nos anos de 2008 a 2015. Vale salientar, que esta receita arrecadada pelo ente público deve ser usada exclusivamente para a aplicação em programas e ações governamentais

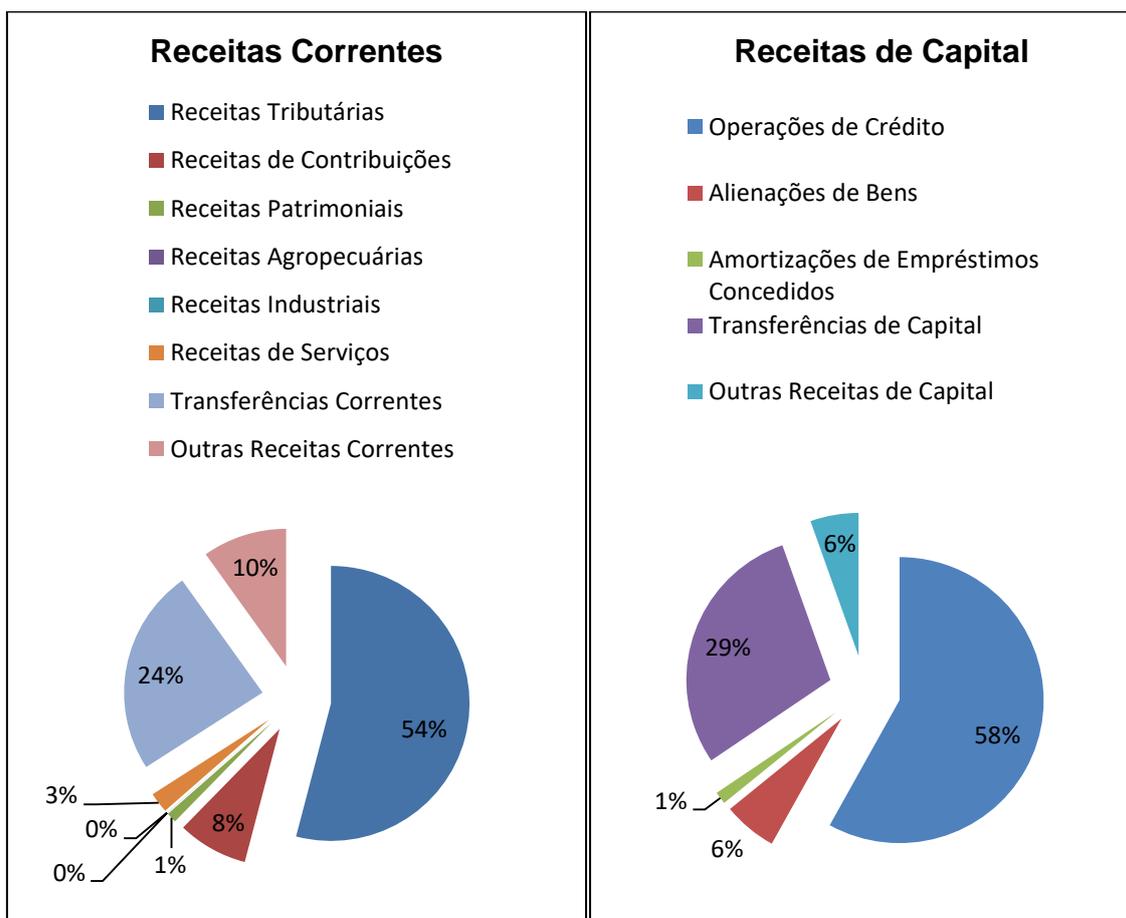
Quadro 7 - Receita orçamentária realizada nos anos de 2008 a 2015 no estado de Mato Grosso

Receita	2008	2009	2010	2011
<b>Receitas Correntes</b>	8.398.318.528,31	8.873.418.409,63	9.681.116.941,17	10.871.902.575,64
Receitas Tributárias	4.629.173.628,34	4.867.978.763,16	5.192.572.849,88	5.749.470.749,54
Receitas de Contribuições	658.535.233,76	816.696.707,12	884.852.293,51	902.424.217,30
Receitas Patrimoniais	113.962.983,15	104.857.014,59	85.659.214,09	93.347.560,68
Receitas Agropecuárias	135.716,62	122.592,82	73.597,60	126.497,88
Receitas Industriais	3.145.859,37	2.367.796,13	2.333.755,76	2.149.371,66
Receitas de Serviços	226.311.472,92	209.215.782,87	231.508.934,97	231.042.932,36
Transferências Correntes	2.390.463.782,82	2.456.775.275,83	2.684.860.635,49	3.080.045.357,27
Outras Receitas Correntes	376.589.851,33	415.404.477,11	599.255.659,87	813.295.888,95
<b>Receitas de Capital</b>	64.791.497,00	293.964.738,92	619.025.757,26	264.105.120,42
Operações de Crédito		95.566.000,00	364.338.994,00	90.045.885,65
Alienações de Bens	19.259.081,80	30.943.191,51	4.804.106,42	6.195.330,90
Amortizações de Empréstimos Concedidos	4.030.034,12	3.415.370,79	2.899.268,60	3.686.243,68
Transferências de Capital	39.908.366,57	162.673.598,59	245.576.399,70	62.873.721,25
Outras Receitas de Capital	1.594.014,51	1.366.578,03	1.406.988,54	101.303.938,94
<b>Total das Receitas Orçamentárias</b>	<b>8.463.110.025,31</b>	<b>9.167.383.148,55</b>	<b>10.300.142.698,43</b>	<b>11.136.007.696,06</b>
Receita	2012	2013	2014	2015
<b>Receitas Correntes</b>	13.699.867.756,4	15.618.318.726,3	21.891.311.984,6	19.028.479.996,07
Receitas Tributárias	7.708.223.166,36	8.790.504.020,89	9.900.802.803,57	11.068.162.042,26
Receitas de Contribuições	1.215.772.807,15	1.240.089.064,29	1.458.514.702,67	1.479.555.449,12
Receitas Patrimoniais	174.823.283,77	156.785.119,51	221.517.609,84	377.848.082,53
Receitas Agropecuárias	168.062,85	101.354,80	113.243,48	146.588,19
Receitas Industriais	2.280.026,73	4.891.224,50	3.157.064,28	3.393.794,72
Receitas de Serviços	349.280.770,80	375.649.363,56	441.142.598,11	495.822.832,51
Transferências Correntes	3.213.552.505,26	3.237.357.495,35	3.763.655.699,13	3.908.569.755,70
Outras Receitas Correntes	1.035.767.133,48	1.812.941.083,43	6.102.408.263,54	1.694.981.451,04
<b>Receitas de Capital</b>	1.445.872.659,51	1.453.222.740,56	1.232.824.194,57	279.600.213,78
Operações de Crédito	1.329.846.367,55	1.131.838.690,79	1.028.805.771,57	239.372.850,42
Alienações de Bens	8.954.185,41	16.226.823,18	13.418.397,11	6.324.223,28
Amortizações de Empréstimos Concedidos	3.217.431,01	2.406.290,59	2.176.774,21	3.818.968,18
Transferências de Capital	99.896.777,63	298.358.611,60	186.750.680,72	26.999.151,27
Outras Receitas de Capital	3.957.897,91	4.392.324,40	1.672.570,96	3.085.020,63
<b>Total das Receitas Orçamentárias</b>	<b>15.145.740.415,91</b>	<b>17.071.541.466,9</b>	<b>23.124.136.179,2</b>	<b>19.308.080.209,85</b>

Fonte: Relatório Circunstanciado Sobre as Contas – Balanço Geral do Estado – Exercício 2008-2015

Observa-se que a receita estadual se divide em Receitas Correntes que são aquelas oriundas: do poder impositivo do Estado – Tributária e de Contribuições; da exploração de seu patrimônio – Patrimonial; da exploração de atividades econômicas – Agropecuária, Industrial e de Serviços; as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes - Transferências Correntes; e as demais receitas destinadas a atender despesas correntes que não se enquadrem nos itens anteriores - Outras Receitas Correntes e ainda as Receitas de Capital que é a receita que altera o patrimônio duradouro do Estado e são provenientes das Operações de Crédito; Alienações de Bens; do recebimento de Amortizações de Empréstimos Concedidos; Transferências de Capital e Outras Receitas. (MATO GROSSO, 2014)

Gráfico 9 – A média da receita do estado de Mato Grosso de 2008 a 2015



Fonte: Relatório Circunstanciado Sobre as Contas – Balanço Geral do Estado – Exercício 2008-2015

Os dados revelam que as participações mais expressivas, no conjunto das receitas dos 8 anos pesquisados, pertenceram às receitas correntes, que representaram em média 95,35% do total, seguido das receitas de capital com 4,72% dos tributos, como pode-se observar no Gráfico 9. Dentre as Receitas Correntes se destacam a arrecadação com Tributos, representando 54% da média dessa receita, seguida das Transferências Correntes com 24% da média e de Outras Receitas Correntes com 10% da média. Dentre as Receitas de Capital destacam-se Operações de Crédito com 58% da média da receita, seguida das Transferências de Capital com 29% da média da receita.

Dentre as Receitas Correntes destaca-se a Receita Tributária que o ente arrecada mediante o emprego de sua soberania, nos termos fixados em lei, constituindo-se de três tipos de tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria. De acordo com a receita tributária de Mato Grosso nos anos de 2008 a 2015, conforme Tabela 6 abaixo, percebe-se que o estado manteve sua maior arrecadação em cima dos Impostos com uma média de 98,34% seguido da arrecadação com média de 1,70% de Taxas. Da receita do estado destaca-se o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço de Transporte – ICMS, representando 88% da média do total referente aos impostos arrecadados, seguido do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF que representa 6,28% da média, do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA com 4,85% e ainda, o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doação de Bens e Direitos – ITCD com uma média de 0,54%.

Tabela 6 – Receita Tributária dos anos de 2008 a 2015 em Mato Grosso

Receita	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Média*
<b>Impostos</b>	4.568,0	4.793,1	5.116,0	5.649,0	7.589,4	8.623,5	9.708,2	10.861,3	100,00%
IRRF	241,5	257,0	320,0	391,0	404,6	594,6	666,0	701,6	6,28%
IPVA	196,2	239,9	261,0	306,0	354,2	399,6	467,1	537,5	4,85%
ITCD	16,0	18,3	21,0	27,0	45,3	51,3	50,0	80,1	0,54%
ICMS	4.114,3	4.277,9	4.514,0	4.925,0	6.785,3	7.578,0	8.525,1	9.542,1	88,32%
<b>Taxas</b>	57,5	74,8	76,0	101,0	118,6	166,7	192,4	206,7	
<b>Total</b>	4.625,5	4.867,9	5.192,0	5.750,0	7.708,00	8.790,2	9.900,6	9.448,7	

Fonte: Relatório Circunstanciado Sobre as Contas – Balanço Geral do Estado – Exercício 2008-2015

Nota\*: A Média aqui calculada refere-se ao montante dos "Impostos" arrecadados.

Conforme a base de incidência, os tributos são abalizados diretos ou indiretos. Os tributos diretos recaem sobre a renda e o patrimônio e são pagos diretamente pelo contribuinte sem que ocorra a transferência para terceiros. Salvador (2008, p.184) considera estes “impostos mais adequados para a questão da progressividade”. Na contramão, estão os tributos indiretos que incidem sobre bens e serviços, que são passíveis de transferência para terceiros, ou seja, a cobrança dos impostos é repassada para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores, assim para Salvador (2008, p.184) são eles que “acabam pagando de fato o tributo mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor”. Desta forma, os impostos indiretos são arrecadados da população sem considerar a possibilidade econômica de quem os obtém, desta forma, acabam “agravando mais pesadamente a renda de pessoas e famílias que destinam maior parcela de seus ganhos ao consumo”. (SALVADOR 2008, p.181)

De acordo com os dados coletados a maior parte do fundo público de Mato Grosso é formada por tributos, que incidem sobre bens e serviços, seguindo a linha do sistema tributário brasileiro. Salvador (2008, p.185) explica que a população de baixa renda brasileira “suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo”. Além disso, como podemos observar anteriormente, uma quantia considerável da receita pública cobrada desta população, não foi destinada para os serviços públicos, mas sim alocada para o pagamento dos encargos da dívida, que segundo o autor “acaba beneficiando os rentistas, também privilegiados pela menor tributação”.

Dito isso, seguiremos na perspectiva do financiamento da Assistência Social no Estado e qual tipo de receita que a compõe. A Lei estadual Nº 6.696/95 – MT, que teve por objetivo criar o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS foi sancionada em 1995. Com esta medida, o estado de Mato Grosso já estava competente para receber os repasses regulares e automáticos do Fundo Nacional de Assistência Social.

Em seu Art. 22 ficou instituído que, constituirão receitas do Fundo:

I - dotações orçamentárias próprias; II - dotações, auxílios e contribuições de terceiros; III - recursos oriundos do Governo Federal e de outros órgãos públicos, recebidos diretamente ou por meio de

convênios; IV - recursos financeiros oriundos de organizações internacionais de cooperação, recebidas diretamente ou por meio de convênios; V - a parte de capital decorrente de realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizada em lei específica; VI - rendas provenientes de aplicação de seus recursos no mercado de capitais; VII - outras receitas provenientes de fontes aqui não explicitadas, à exceção de impostos. (MATO GROSSO, 1995)

Esta lei foi Revogada pela Lei nº 9.051/2008 que ampliou a composição do Fundo e estabelece em seu Art. 22 que, constituirão receitas do Fundo:

I - recursos provenientes da transferência do Fundo Nacional de Assistência Social; II - dotações orçamentárias próprias e recursos adicionais que a lei vier a estabelecer; III - doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais; IV - receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo realizadas na forma da lei; V - as parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas de financiamentos das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo Estadual de Assistência Social vier a receber por força de lei e de convênios no setor; VI - receitas provenientes da alienação de bens móveis e imóveis do Estado, no âmbito da assistência social; VII - doações em espécie feitas diretamente ao Fundo; VIII - recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias no âmbito estadual; IX - outras receitas que vierem a ser instituídas. (MATO GROSSO, 2008)

Como podemos observar o Fundo da Assistência Social é composto por recursos oriundos de fontes, que não recaem sob o patrimônio, mas sob o faturamento, o lucro e as transações financeiras. Desta forma, condizente ao pensamento de Salvador podemos entender que,

[...] são os próprios beneficiários da seguridade social que estão arcando com seu financiamento seja por meio da contribuição direta para acesso aos benefícios da previdência social ou por meio do pagamento de tributos indiretos, embutidos nos preços dos bens e serviços, que são destinados apenas, em parte, às políticas de saúde e assistência social. Isso confirma que temos um Estado Social, que não faz redistribuição de renda. (SALVADOR, 2008, p. 220)

O orçamento da assistência social também precisará ser incluído na proposta de Lei Orçamentária na Função 08 – Assistência Social e deve ser direcionado, conforme o Quadro 8 a seguir.

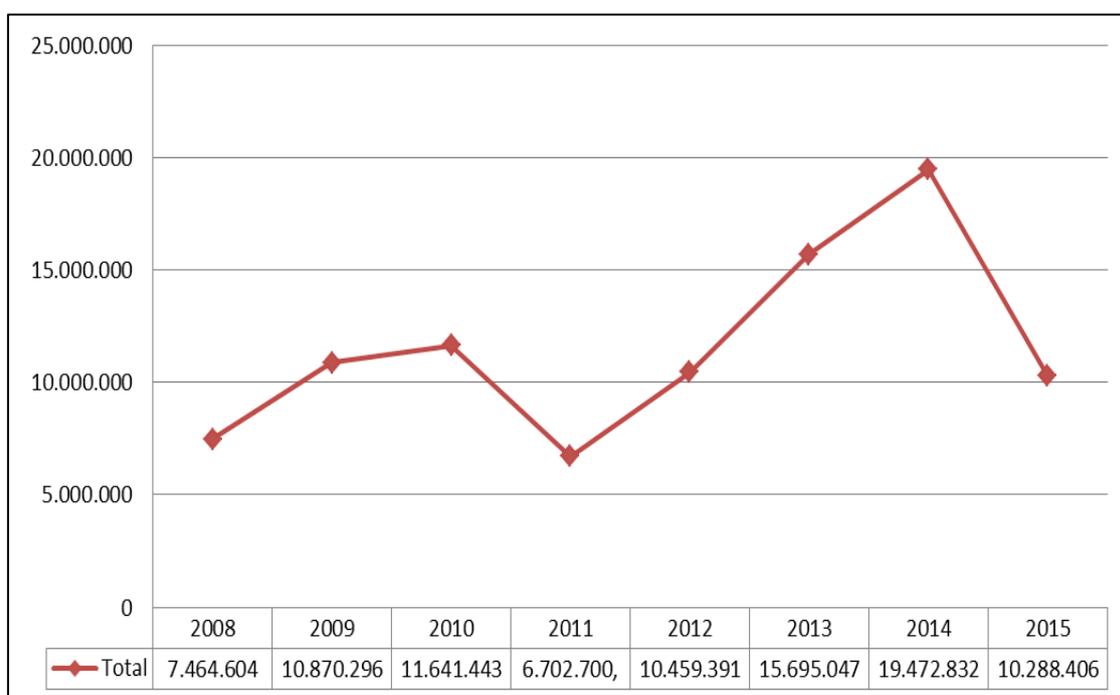
Quadro 8 – Referência do pagamento e sua alocação

Referência do pagamento	Alocação do recurso
<b>Despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais.</b>	Fundos de Assistência Social (constituídos como unidades orçamentárias).
<b>Despesas relativas às atividades meio.</b>	No orçamento do órgão gestor dessa política na referida esfera de governo.

Fonte: BRASIL, 2005

Como vimos anteriormente, a Função 8 Assistência Social recebe muito pouco ou quase nada de recursos do estado de Mato Grosso. Conforme podemos averiguar no Gráfico 10 abaixo a evolução da despesa paga que, ocorreu um crescimento nos valores destinados ao orçamento para a Política de Assistência Social, alocados no FEAS de 2008 com 7464604,41 para 11.641.443 em 2010 chegou a 29.313.391,57.

Gráfico 10 – Evolução da despesa paga na Função 8 de 2008 a 2015 em Mato Grosso

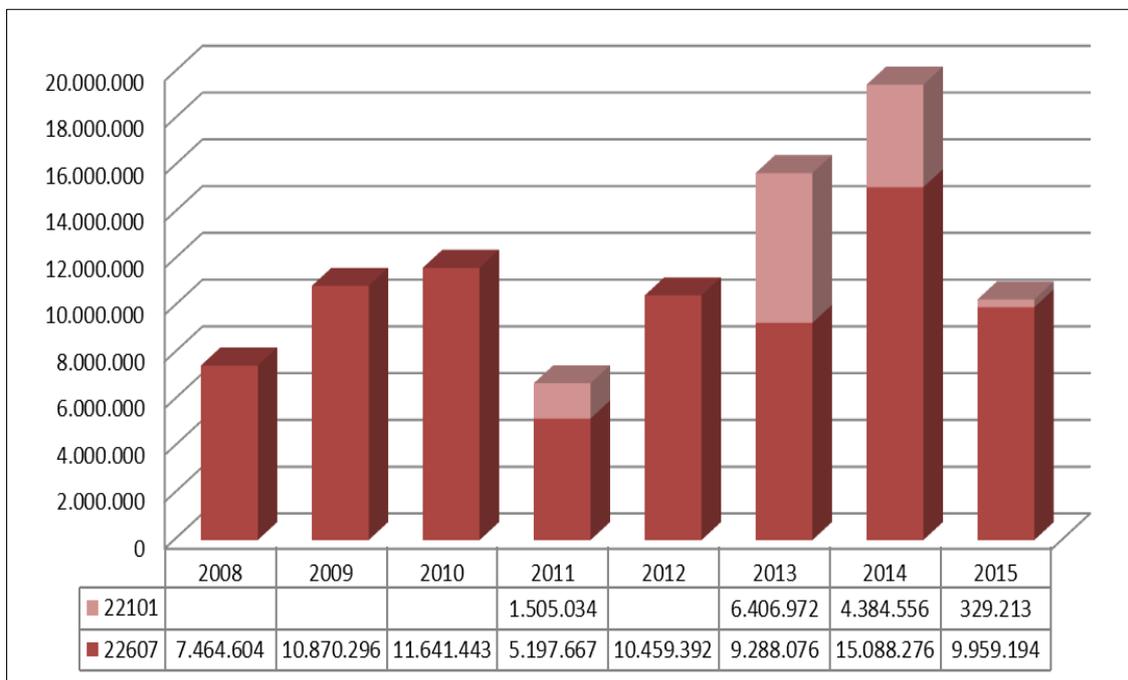


Fonte: FIPLAN – Balanço Geral do Estado – Exercício 2008-2015

Ainda se observa que em 2011 há uma brusca queda para 6.702.700,72, mesmo com uma receita estadual maior que nos anos anteriores. Este ano assim como 2013, 2014 e 2015 é alocado na Função 8, o Fundo Para a Infância e Adolescência. Em 2012 ocorre novamente um crescimento dos valores com 10.459.391,73, 15.695.047,84 em 2013 e 19.472.832,01 em 2015, atingindo seu melhor desempenho. Mas em 2015 torna a decrescer chegando com 10.288.406,88 de valores pagos na função 8.

O Gráfico 11 abaixo nos permite visualizar o montante do FEAS e do Fundo da Infância e Adolescência alocados na Função 8. Em 2011 o FEAS representou 77,55% enquanto que o Fundo da Infância e Adolescência representou 22,45%. Em 2013 e 2014 o FEAS representou 59,18% e 77,48% subsequentemente e o Fundo da Infância e Adolescência representou 40,82% e 22,52%. Nos outros anos pesquisados o FEAS representou 100%.

Gráfico 11 – Evolução da despesa paga na Função 8 no FEAS e no Fundo da Infância e Adolescência de 2008 a 2015 em Mato Grosso



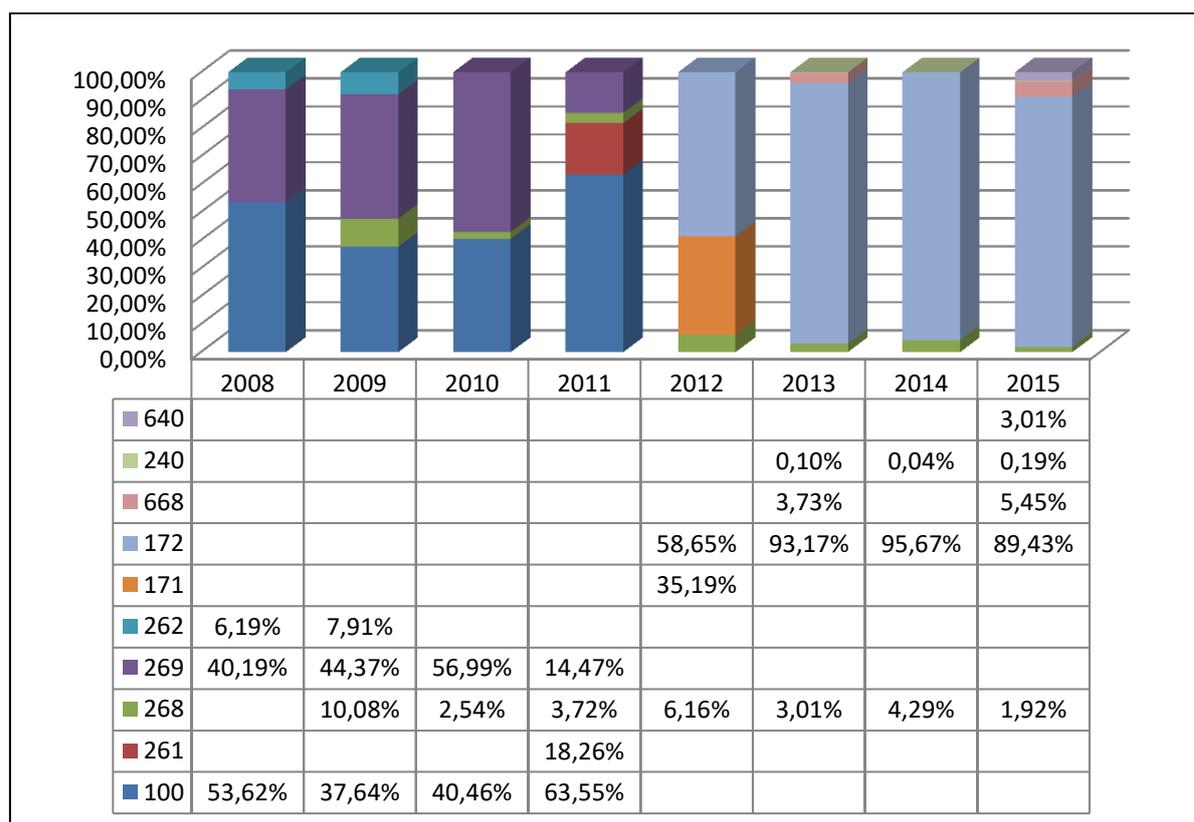
Fonte: FIPLAN – Balanço Geral do Estado – Exercício 2008-2015

Observou-se também que nos anos de 2008 a 2015 a Função 08 – Assistência Social no estado de Mato Grosso foi financiada pelos recursos provenientes de: recursos ordinários do tesouro estadual na Fonte 100; recursos de convênios com outra esfera de governo e ongs firmados pela

administração direta na Fonte 161; recursos destinados ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Social de Mato Grosso<sup>31</sup> na Fonte 171; recursos destinados ao fundo de erradicação da pobreza na Fonte 172; recursos próprios na Fonte 240; recursos de convênios com outra esfera de governo e entidades não governamentais firmados pela administração indireta na Fonte 262; recursos de outras transferências da União - administração indireta na Fonte 268; outras transferências á União – administração direta na Fonte 269; recurso próprio do exercício na Fonte 640 e recursos de outras transferências da União - administração indireta na Fonte 668.

O Gráfico 12 abaixo nos fornece a participação das fontes nos respectivos anos pesquisados.

Gráfico 12 – A evolução da despesa paga de acordo com as fontes pagadoras de 2008 a 2015 em Mato Grosso



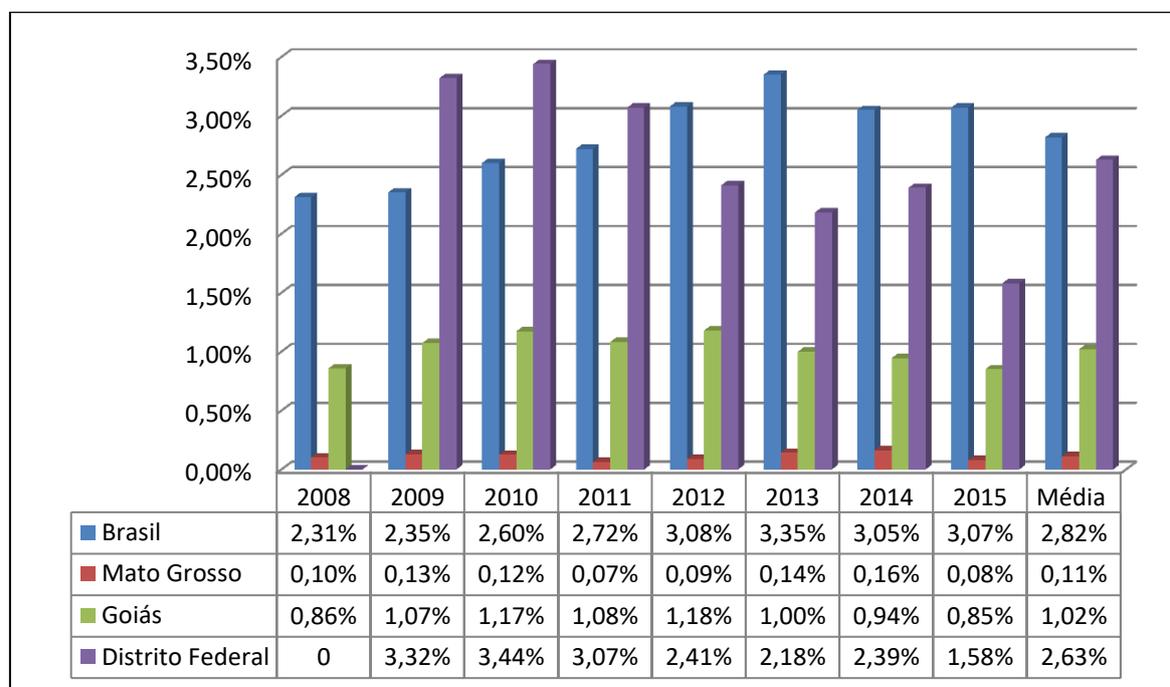
Fonte: FIPLAN – Balanço Geral do Estado – Exercício 2008-2015

<sup>31</sup> Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Lei Complementar nº 144/2003. Seu Art. 2º dispõe que: Fica criado, no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania - SETEC, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, unidade destinada a captar e canalizar recursos para a implementação de políticas de combate e erradicação da pobreza

Pode-se observar que em 2008 43,58% são provenientes do tesouro estadual, 40,19% de transferências da União e 6,19% de convênios governamentais. Em 2009 37,64% são recursos provenientes do tesouro estadual, 7,91% de convênios governamentais e o restante são recursos da União em duas fontes distintas. Em 2010 40,46 são recursos provenientes do tesouro estadual e o restante são recursos da União. Em 2011 houve um aumento dos recursos provenientes do tesouro estadual que atinge 63,55%, mesmo ano em que ocorre menos recurso na Função 8 dos anos aferidos. Em 2012 58,65% são recursos oriundos do Fundo de Erradicação da Pobreza, 35,19% do Fundo Estadual de Desenvolvimento Social de Mato Grosso e 6,16% da União. Em 2013 93,17% são recursos oriundos do Fundo de Erradicação da Pobreza e 3,73% da União. Em 2014 95,67% do Fundo de Erradicação da Pobreza e 4,29% da União. Em 2015 89,43% do Fundo de Erradicação da Pobreza, 5,45% da União e 3,01% recursos próprios.

O Gráfico 13 abaixo, ainda nos aponta que os recursos direcionados a Função 8 tem se mostrado em nível porcentual inferiores também ao estado de Goiás e Distrito Federal e do Brasil

Gráfico 13 – Recursos alocados na Função 8 – Assistência Social de 2008 a 2015 no Brasil, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal



Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso; Goiás Controladoria Geral do Estado de Goiás - Portal transparente/execução orçamentária; Portal sigabrasilia.df.gov.br/ despesa por área temática

Percebe-se que, enquanto o Brasil tem destinado em média 2,82% da receita, o Distrito Federal 2,63 e Goiás 1,02%, Mato grosso aloca somente 0,11% da sua receita apresentado a menor média entre esses. Ressalta-se aqui que a intenção era comparar os dados do Brasil e Região Centro-oeste, porém, os dados do estado de Mato Grosso do Sul não estavam disponíveis no Portal Transparência do site do governo estadual e não houve sucesso em sua coleta até o presente momento.

Com o desenho da situação financeira da Política de Assistência Social em Mato Grosso conseguimos perceber o tamanho descaso do estado frente às expressões da questão social. Um Estado que arrecada da classe trabalhadora sua fonte de recurso, não atribui a ela a mediação necessária, ou seja, um Estado para poucos ou nas palavras de Marx ditas anteriormente e que reiteramos aqui “um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”. (MARX, 2008, p.48)

#### 3.4 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADO NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL “NA FUNÇÃO 8” EM MATO GROSSO

A descentralização política e administrativa do estado descrita na CF de 1988 prevê, a participação de entidades para a execução de serviços socioassistenciais. Para que estas entidades atuem na gestão compartilhada do SUAS, necessitam se habilitar no SUAS, ao se habilitar, só podem realizar o que está previsto e regulamentado por lei.

A política de assistência social, por meio de suas bases legais, prevê que Programas, Projetos, Benefícios e Serviços sejam executados pelo Estado, mas também aponta a possibilidade de celebração de convênio com entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

Tendo em vista a assistência social enquanto política social pública e analisando sua trajetória histórica, a privatização e a focalização das políticas sociais como resgatamos anteriormente e principalmente a fragilização dos direitos sociais pelo qual o Brasil avança, deve-se considerar para que não se constituam e nem que se fortaleça a ideia dessas entidades serem as maiores responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais.

A NOB SUAS (2005) determina em seus princípios organizativos que, a “integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com ações e entidades de assistência social”. Ou seja, compete às entidades socioassistenciais: executar ações de caráter continuado, permanente e planejado; assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários; garantir que todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam gratuitos; garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização.

Ainda que pareça simples e uma forma de parceria, a relação estabelecida entre público (Estado) e privado (entidades) proporciona alguns aspectos que tendem a não contribuir para a proposta do SUAS, já que, alguns aspectos que trouxemos para a discussão anteriormente e ainda as isenções tributárias e imunidades, que são concedidas a entidades de assistência social sem fins lucrativos evidenciam o propósito de conciliar classe explorada com a classe que detém o capital.

Outra demanda que se põe como barreira para a plenitude dos serviços no SUAS são as fraudes nos repasses para as entidades sem fins lucrativos, que se fazem presentes na realidade brasileira. Em 2011, com as irregularidades em convênios realizados por meio da “modalidade 50” a presidente Dilma Rousseff editou o Decreto Nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, que determina “a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos” e dá outras providências que suspendeu por um mês o repasse para entidades sem fins lucrativos, com exceções. (BRASIL, 2011)

O nosso objeto de pesquisa não tem em seu cerne averiguar os serviços ofertados pelas instituições, mas, o volume de recursos atribuídos a elas pelo governo estadual na Modalidade de Aplicação 50 na Função 8.

Para tanto, empreende-se aqui uma tentativa de aproximação com o objeto a partir do fundo público estadual, partiu-se dos PPAs 2008 – 2011 e 2012 – 2015, para entender a intenção do estado na condução da Política de

Assistência Social, também as LOAs e as LDOs dos respectivos anos, comparados aos recursos pagos nas despesas do estado.

Primeiramente no que tange aos anos de 2008 a 2011. A Lei Nº 8.704, de 23 de agosto de 2007, que versa sobre as diretrizes orçamentárias para a LOA 2008 dispõe em seu Art. 7º e Art. 8º e que,

Art. 7º O Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social compreenderão a programação dos Poderes do Estado, seus Fundos, Órgãos, Autarquias e Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto e que recebam recursos do Tesouro Estadual, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser registrada no momento da sua ocorrência, na sua totalidade, no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso - FIPLAN. Art. 8º O Orçamento da Seguridade Social compreenderá as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, obedecerá ao disposto na Constituição Estadual e contará, dentre outros, com recursos provenientes de receitas próprias dos órgãos, fundos e entidades que integram exclusivamente o seu orçamento. (MATO GROSSO, 2007)

Tanto a Lei Nº 8.957, de 07 de agosto de 2008, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2009, assim como a Lei Nº 9.203, de 25 de agosto de 2009<sup>32</sup>, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2010 e também a Lei Nº 9.424, de 29 de julho de 2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2011, não tem alteração quanto a composição e nem ao detalhamento da despesa e a prestação de contas. Ainda podemos entender que o estado prevê nas LDOs a parceria público privado na arrecadação, execução e controle social da gestão.

Ao verificarmos as LOAs dos mesmos anos, podemos aferir conforme o Quadro 9 que segue, que nos anos de 2008 a 2010 o recurso da Função 8 foi alocado na UO FEAS – 22607 e em 2011 foi alocada na UO FEAS – 22607 e na UO Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência – 22101. A Dotação Inicial prevista na LOA em 2008 com recursos estaduais chegava a 3.856.551 milhões e na Dotação Final (incluída os créditos) chegavam a 8.200.645 milhões, já o Valor Empenhado ficou reduzido e ficou

---

<sup>32</sup> Nesta Lei o texto é encontrado no Art. 8º e Art. 9º.

em 7.477.491 milhões e desse valor foram pagos 99,83%. Em 2009 a LOA previa em sua Dotação Inicial 4.760.164 milhões e com os créditos previa 12.704.698 milhões, porém o Valor Empenhado ficou em 11.130.308 milhões, já desse valor foram pagos 97,66%. Em 2010 a Dotação Inicial prevista na LOA alcançava 6.012.000 milhões e a Dotação Final a 12.720.181, mas seu Valor Empenhado foi reduzido a 11.663.973 milhões e seu Valor Pago atingiu 99,81% do Valor Empenhado. Em 2011 a LOA prevê 6.482.862 milhões na UO 22601 e 1.925.000 milhões na UO 22101, a Dotação Final em 6.899.601 milhões na UO 22601 e 1.693.099 milhões na UO 22101, porém seu Valor Empenhado foi de 5.197.667 e 1.505.034 milhões respectivamente, com Valor Pago de 82,45% na UO 22601 e 95,51% na UO 22101 em comparação ao Valor Empenhado. Ainda podemos apontar que a média dos valores pagos, em comparação aos valores empenhados foi de 95,05%.

Quadro 9 – Recursos previstos na LOA 2008 a 2011 e recursos pagos segundo o Balanço Geral do estado de Mato Grosso de 2008 a 2011

Ano	UO	Programa	Dotação Inicial LOA	Dotação Final (após os créditos)	Valor Empenhado	Valor Pago	% Valor Pago ao Valor Empenhado
2008	22607	280	3.856.551	8.200.645	7.477.491	7.464.604	99,83%
2009	22607	280	4.760.164	12.704.698	11.130.308	10.870.296	97,66%
2010	22607	280	6.012.000	12.720.181	11.663.973	11.641.443	99,81%
2011	22607	280	6.482.862	6.899.601	6.303.774	5.197.667	82,45%
	22101	102	1.925.000	1.693.099	1.575.866	1.505.034	95,51%
Total			23.036.577	42.218.223	38.151.411	36.679.044	
Média %							95,05%

Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2008 a 2011, LOA 2008 a 2011 de Mato Grosso.

O PPA 2008 – 2011 propunha no que tange a Política de Assistência Social em MT o “Programa 280 – Gestão da Política de Assistência Social”. A origem do Programa deu-se a partir da necessidade de fortalecer de forma continuada a Gestão da Política de Assistência Social nos municípios, pois ainda existiam entraves a serem superados que impediam a efetividade almejada pela Política Nacional. A Unidade Responsável – UO, deste Programa era a UO – Fundo Estadual de Assistência Social – 22607. O

objetivo deste Programa pautava-se em monitorar e prestar apoio técnico e financeiro aos 141 municípios de MT, garantindo a proteção à vida, provendo serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.

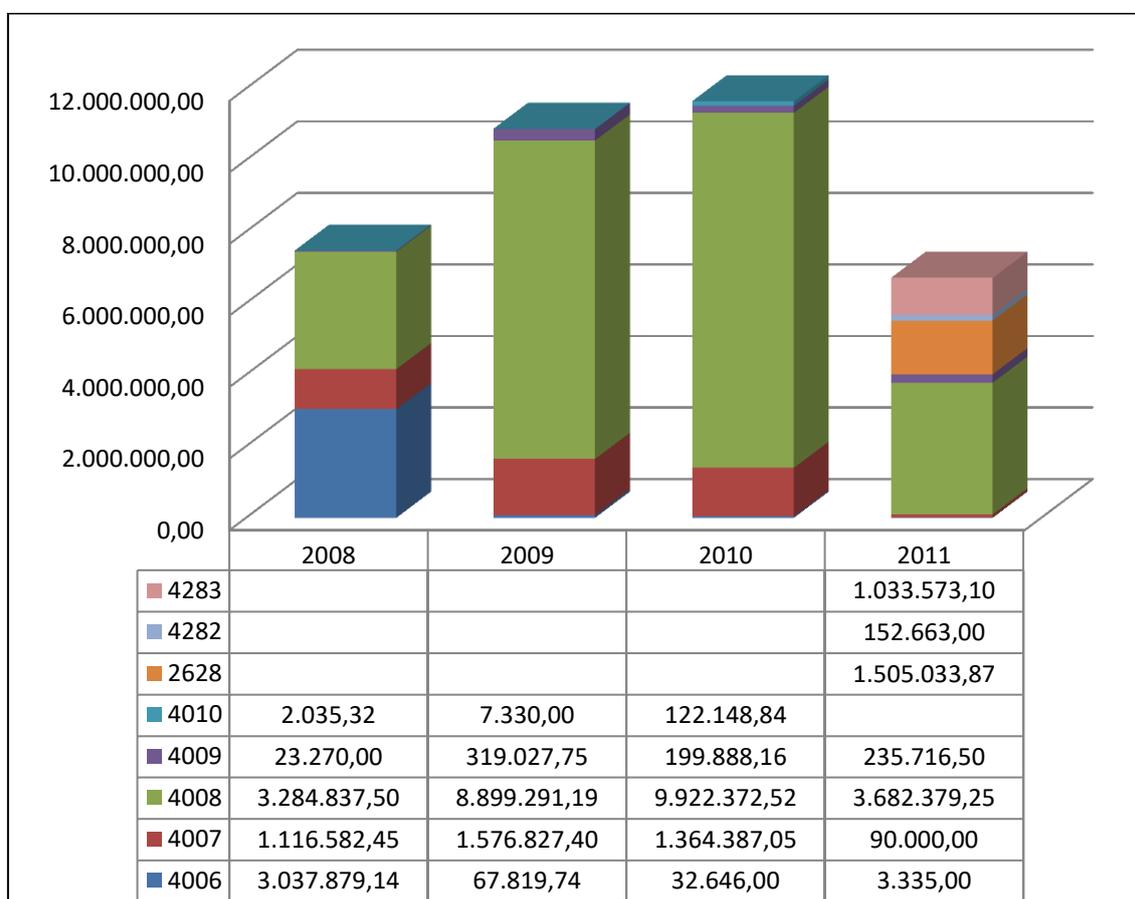
O Programa dividia-se em 5 ações: 4006 – Gestão dos programas, projetos, serviços e benefícios de proteção social básica, com o objetivo de assegurar a proteção social básica mediante aporte de recursos técnicos e humanos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação e capacitação de gestores e agentes nos municípios; 4007 – Gestão dos programas, projetos, serviços e benefícios de proteção social especial de media e alta complexidade, com o objetivo de assegurar atendimento assistencial as famílias e pessoas que se encontram em situação de risco pessoal e social, mediante atendimento direto e apoio técnico e financeiro aos municípios; 4008 – Gestão do sistema Único da Assistência Social no estado de MT, com o objetivo de, assegurar apoio técnico e financeiro ao monitoramento, acompanhamento, orientação e avaliação das ações, serviços, projetos, programas e benefícios na esfera de execução da PNAS; 4009 – Gestão dos programas de transferência de renda com o objetivo de orientar e acompanhar os municípios na operacionalização do sistema informatizado – CadÚnico: BPC, Bolsa Família e Bolsa PETI e a 4010 – Gestão de segurança alimentar e combate a fome com o objetivo de apoiar as ações e projetos de segurança alimentar e desenvolvimento local, que visem a promoção social de famílias. Todas as ações propostas seriam executadas pelo estado e tinham por meta física, alcançar os 141 municípios do estado. As Ações 4283 – Manutenção da Unidade de Alta Complexidade Abrigo Lar da Criança com o objetivo de assegurar atendimento assistencial às crianças de 0 a 12 anos que se encontram em situação de risco pessoal e social, mediante atendimento direto e a Ação 4282 - Manutenção do Conselho Estadual de Assistência Social não aparece no PPA 2008 – 2011, porém são registradas na LOA de 2011.

Também foi previsto no PPA 2008 – 2011, através do Programa 102 – Geração de Trabalho, Emprego e Renda e alocado na Função 8 sob a unidade responsável UO – 22101 – Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social, a Ação 2628 – Intermediação de Mão-de-obra entre Trabalhador e Empregador – SINE. Esta Ação tinha o objetivo de ampliar

a disponibilidade dos serviços de intermediação de mão de obra aos trabalhadores visando a inserção ao mercado de trabalho e versava o atendimento de pessoas.

Os valores para a execução das ações foram alocados na Função 8 Assistência Social. O Gráfico 14 abaixo demonstra que, a Ação 4008 – Gestão do sistema Único da Assistência Social no estado de MT obteve maior investimento de recursos em todos os anos, chegando a valores em 2009 e 2010 com mais de 80% de aplicação.

Gráfico 14 – Recursos pagos na Função 8 de acordo com as Ações executadas no PPA 2008 – 2011 em Mato Grosso

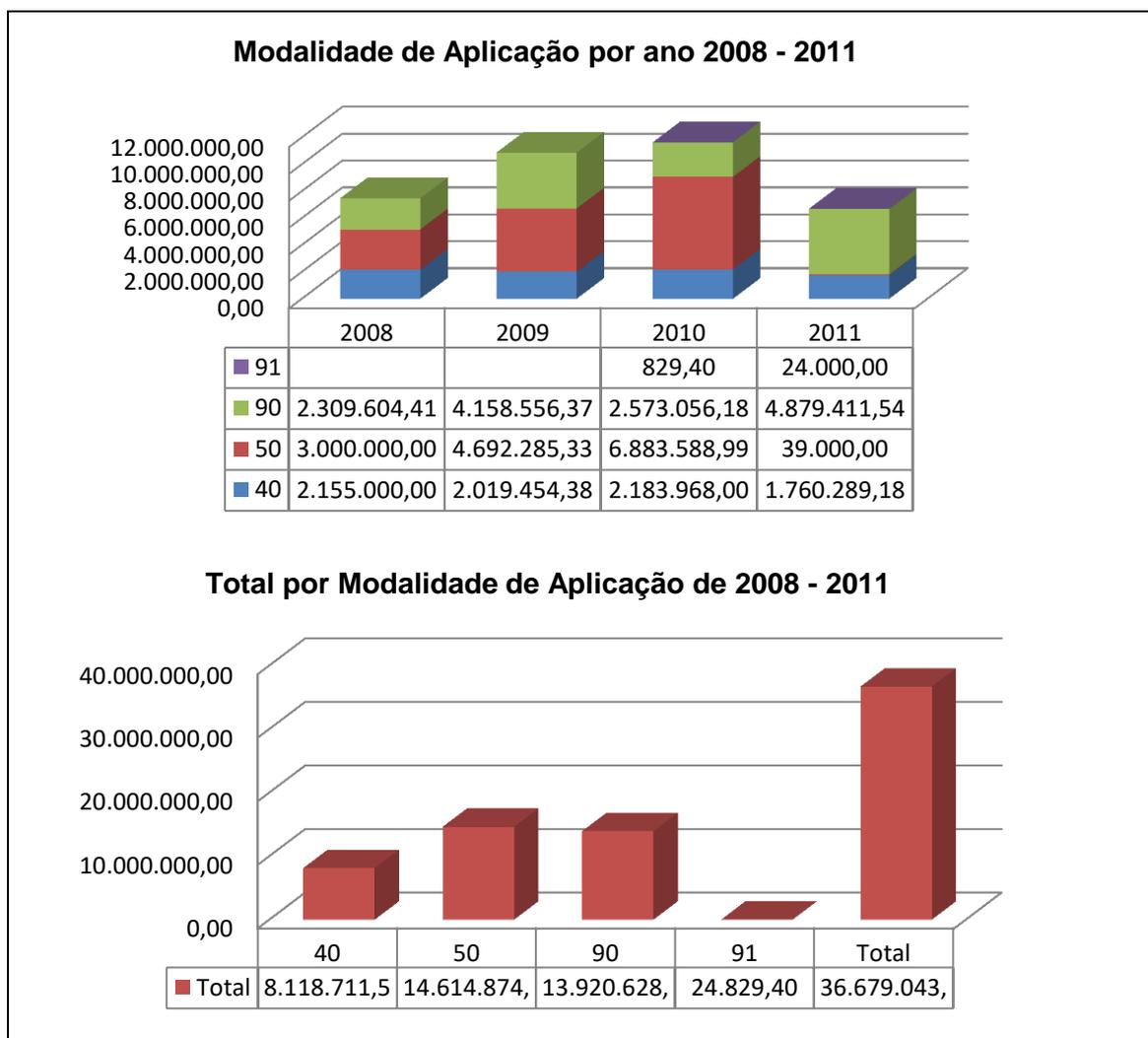


Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2008 a 2011

As ações foram executadas dentro do orçamento público por meio das despesas realizadas no elemento de despesa denominada “Modalidade de Aplicação”. Observa-se que, durante a execução do PPA 2008 – 2011 as Modalidades de Aplicação na Função 8 utilizadas foram: 40 – Transferências aos Municípios; 50 – Transferências à Instituições Privadas Sem Fins

Lucrativos; 90 – Aplicações Diretas e 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Quadro 10 – Modalidade de Aplicação na Função 8 nos anos 2008 – 2011 no estado de Mato Grosso



Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2008 a 2011

O Quadro 10 acima demonstra as Modalidades de Aplicação no PPA 2008 – 2011, referente ao pagamento da despesa. Pode-se observar que, do total pago na Função 8 (PPA 2008 – 2011) 36.679.043,78 milhões, 14.614.874,32 foram pagos a Modalidade de Aplicação 50, que corresponde a 39,85% do total pago na Função 8, seguido pela Modalidade de Aplicação 90 com 13.920.628,50 milhões que corresponde a 37,95%22 dos recursos. Na

Modalidade de Aplicação 40 – Transferências aos Municípios foram pagos 8.118.711,56 milhões, que representa 13% do total.

Quadro 11 – Instituições beneficiadas com recursos na Modalidade de Aplicação 50 nos anos de 2008 a 2011

(Continuação)

<b>Objeto</b>	<b>Instituição Beneficiada</b>	<b>Valor Pago</b>
<b>2008</b>		
Repasse de recurso de convênio nº. 149/2008 para execução e coordenação do Programa Projovem Urbano/SETECS.	Associação Horizontes	350.000,00
		2.000.000,00
		650.000,00
<b>Total</b>		<b>3.000.000,00</b>
<b>2009</b>		
Pagamento ref ao Processo nº 323324/2009, Convênio 01/2009, Formação inicial e continuada dos educadores do Projovem Urbano no âmbito do Estado de MT - Pagamento de Diárias, Aquisição de Material de Consumo e outros.	Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso	665.840,00
Repasse de recurso de convênio nº. 149/2008 para execução e coordenação do Programa Projovem Urbano/SETECS.	Associação Horizontes	3.248.933,33
Repasse para aquisição de gêneros alimentícios (Merenda Escolar) do Termo de Compromisso do Programa Projovem Urbano, vários convênios.	CDCE das escolas no interior do estado	777.512,00
<b>Total</b>		<b>4.692.285,33</b>
<b>2010</b>		
Repasse de Recurso, Convênio nº 150/2010 - Oferecer Conhecimento sistematizados, metodologias e ferramentas técnicas aos participantes profissionais e colaboradores da assistência social, gestores, conselheiros, sociedade civil organizada, usuários e demais envolvidos, para a Execução do Projeto "Consulta Pública à Nob Suas 2010". Repasse de recurso financeiro do convênio nº 02/2010 para atender Setecs e IMTDH para gerir o Projeto prato.	Instituto Matogrossense de Desenvolvimento Humano	277.690,00
Repasse para aquisição de gêneros alimentícios (Merenda Escolar) do Termo de Compromisso do Programa Projovem Urbano, vários convênios.	CDCE das escolas no interior do estado	200.246,40
Repasse de recurso de convênio nº. 149/2008 para execução e coordenação do Programa Projovem Urbano/SETECS.	Associação Horizontes	6.159.812,59
Pagamento ref ao Processo nº 323324/2009, Convênio 01/2009, Formação inicial e continuada dos educadores do Projovem Urbano no âmbito do Estado de MT - Pagamento de Diárias, Aquisição de Material de Consumo e outros.	Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso	245.840,00

Quadro 11 – Instituições beneficiadas com recursos na Modalidade de  
Aplicação 50 nos anos de 2008 a 2011

(Conclusão)

<b>Objeto</b>	<b>Instituição Beneficiada</b>	<b>Valor Pago</b>
<b>Total</b>		<b>6.883.588,99</b>
Repasse de recurso do convênio nº 149/2008 para contratação de educadores de ensino fundamental, do programa Projovem Urbano.	Associação Horizontes	39.000,00
<b>Total</b>		<b>39.000,00</b>
<b>TOTAL</b>		<b>14.614.874,32</b>

Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2008 a 2011.

Ainda podemos identificar que os recursos pagos na Modalidade de Aplicação 50 foram dispostos, conforme o Quadro 11.

Verifica-se um crescimento contínuo do ano de 2008 a 2010, no valor total do repasse anual. Percebe-se também que, no ano de 2008 foi destinado recursos para a execução do projeto PROJOVEM para a Instituição Associação Horizontes, mas somente no ano de 2009 foi destinado recurso para treinamento/qualificação de profissionais em encargo da UFMT. Nota-se que neste mesmo ano em que houve o treinamento/capacitação, o recurso para a Instituição Associação Horizontes não deixou de ser feito e ainda recebeu pequeno crescimento no valor total.

Já o ano de 2010, o valor para treinamento/capacitação para a UFMT foi inferior ao ano de 2009, já que neste mesmo ano houve também recurso destinado ao IDH para treinamento/capacitação. E o recurso destinado a Instituição Associação Horizontes, para execução do Projovem teve um crescimento de aproximadamente 89% em relação ao ano de 2009. Já no ano de 2011, o repasse total para esse objeto foi apenas de 39 mil e foi destinado somente para a instituição Associação Horizontes, para execução em todo o Mato Grosso.

Por seguinte, no que tange aos anos de 2012 a 2015. As LDOs N° 9.606, de 04 de Agosto de 2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2012, a Lei nº 9.784, de 26 de Julho de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2013, a N° 9.970, de 02 de Agosto de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para

a elaboração da Lei Orçamentária de 2014 e a Nº 10.233, de 30 de Dezembro de 2014, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2015 não tiveram alteração em comparação aos anos de 2008 a 2011, no que diz respeito à assistência social. Desta forma, seguem sem alteração quanto a composição, ao detalhamento da despesa e a prestação de contas. Ainda podemos entender que o estado continua a prever nas LDOs, a parceria público privado tanto na arrecadação, como na execução e controle social da gestão.

Ao examinarmos as LOAs dos anos 2012 a 2015 podemos assinalar que, conforme o Quadro 12 a seguir, no ano de 2012, o recurso da Função 8 foi alocada na UO FEAS – 22607 e os anos de 2013 a 2015 os recursos foram alocados na UO FEAS – 22607 e na UO 22603 - Fundo para Infância e Adolescência.

A Dotação Inicial prevista na LOA em 2012 com recursos estaduais chegava a 23.962.400 milhões registrando o maior índice até o momento, na Dotação Final chegaram a 37.997.898 milhões, já o Valor Empenhado ficou amortizado em 12.277.721 milhões e ainda deste valor somente foram pagos 85,19%.

Em 2013 a LOA prevê na Dotação Inicial um montante de 22.389.400 milhões na UO 22601 e 1.053.872 milhões na UO 22603, na Dotação Final um montante de 20.781.219 milhões na UO 22601 e 1.053.872 milhão na UO 22603, porém seu Valor Empenhado ficou restrito a 18.788.648 milhões e 150.423 mil respectivamente. O Valor Pago registrou uma porcentagem de 82,99% na UO 22601 e 67,71 % na UO 22603 em comparação ao Valor Empenhado, marcando assim a menor porcentagem paga dos anos pesquisados.

Em 2014 a LOA prenuncia um total de 13.121.429 milhões na UO 22601 e 134.875 mil na UO 22603, a Dotação Final em 23.465.513 milhões na UO 22601 e 274.875 mil na UO 22603, já seu Valor Empenhado foi de 20.355.043 milhões e 216.256 mil respectivamente, com Valor Pago de 94,83% na UO 22601 e 78,75% na UO 22603 em comparação ao Valor Empenhado. Em 2015 a LOA calcula uma somatória de 13.243.720 milhões na UO 22601 e 91.536 mil na UO 22603, a Dotação Final ficou calculada em 14.360.501 milhões na UO 22601 e 762.868 mil na UO 22603, mas seu Valor Empenhado foi

registrado em 9.975.102 milhões e 337.102 mil respectivamente, com Valor Pago representou de 99,84% na UO 22601 e 97,66% na UO 22603 em comparação ao Valor Empenhado. Apresentou-se melhor desempenho de valores pagos em relação aos valores empenhados dos 4 anos. Também podemos abalizar que a média dos valores pagos, em comparação aos valores empenhados foi de 86,71%, esta média apresenta-se bem inferior à média de 2008 a 2011 que era de 95,05%.

Quadro 12- Recursos previstos na LOA 2008 a 2011 e recursos pagos segundo o Balanço Geral do estado de Mato Grosso de 2012 a 2015

Ano	UO	Programa	Dotação Inicial LOA	Dotação Final (após os créditos)	Valor Empenhado	Valor Pago	% Valor Pago ao Valor Empenhado
2012	22607	280	23.962.400	37.997.898	12.277.721	10.459.391	85,19%
2013	22607	280	22.389.400	20.781.219	18.788.648	15.593.199	82,99%
	22603	280	1.053.872	1.053.872	150.423	101.848	67,71%
2014	22607	280	13.121.429	23.465.513	20.355.043	19.302.539	94,83%
	22603	280	134.875	274.875	216.256	170.292	78,75%
2015	22607	280	13.243.720	14.360.501	9.975.102	9.959.194	99,84%
	22603	280	91.536	762.868	337.102	329.212	97,66%
Total			73.997.232	98.696.746	62.100.295	55.915.675	
Média %							86,71%

Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2012 a 2015, LOA 2012 a 2015 de Mato Grosso.

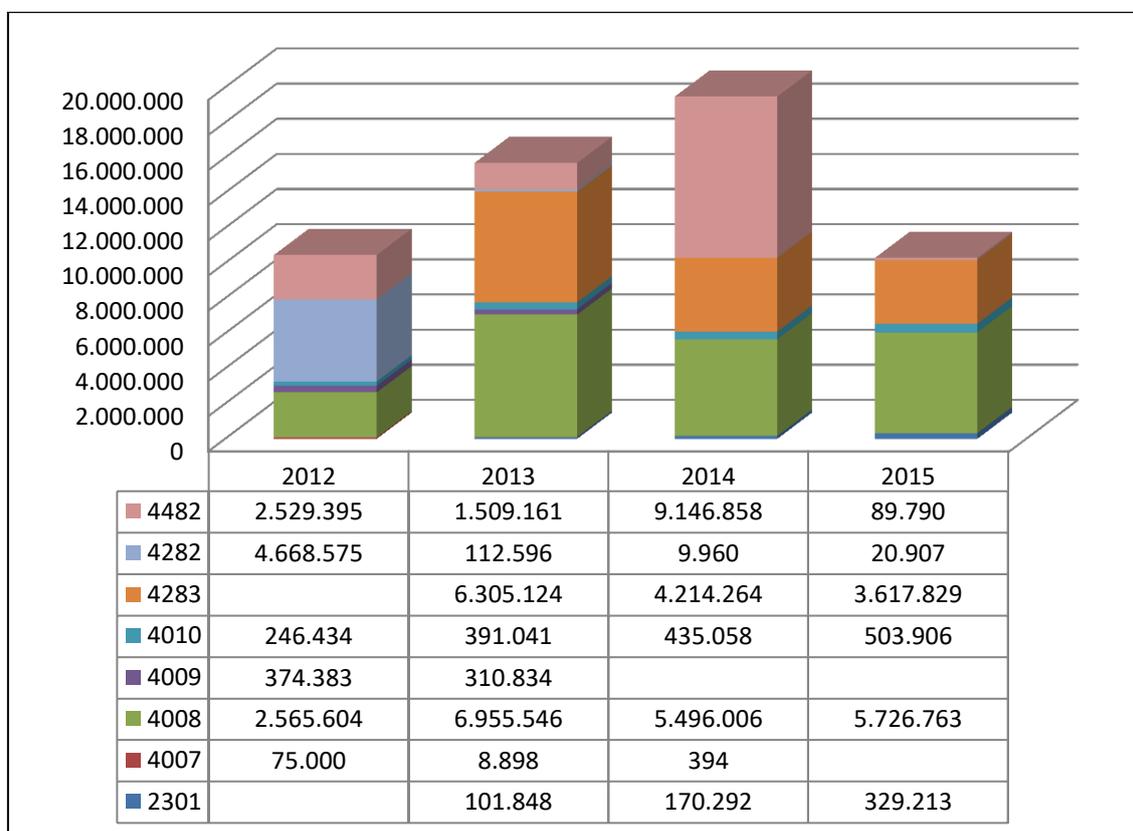
O PPA 2012 – 2015 demonstrou no que se refere à Política de Assistência Social em MT, a continuidade do “Programa 280 – Gestão da Política de Assistência Social”. Com os mesmos objetivos pauta-se em monitorar e prestar apoio técnico e financeiro aos 141 municípios de MT, na busca pela proteção à vida, através de provisão de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. As Unidades Orçamentárias se dividiam entre a UO – Fundo Estadual de Assistência Social – 22607 e a UO 22603 - Fundo para Infância e Adolescência que alocavam seus fundos na Função 8.

O recurso destinado a UO 22603 - Fundo para Infância e Adolescência tinha como destino a Ação Promoção de Direitos à Criança e ao Adolescente – CEDCA. Esta Ação trazia como objetivo assegurar a efetivação dos direitos e acesso a políticas públicas da criança e do adolescente e atingia a cobertura dos 141 municípios do estado. Já as Ações da UO – Fundo Estadual de Assistência Social – 22607, como a 4007 – Gestão dos programas, projetos, serviços e benefícios de proteção social especial de média e alta complexidade, 4008 – Gestão do sistema Único da Assistência Social no estado de MT e 4010 – Gestão de segurança alimentar e combate à fome continuaram a ser executadas com os mesmos objetivos. A estas Ações foram somadas as: 4482 - Transferência de Renda para as Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza - Panela Cheia que, trazia em seu cerne o objetivo de proporcionar incremento de renda das famílias para acesso a alimentação a 3 mil famílias no estado; 2301 – Promoção de Direitos a Criança e ao Adolescente – CEDCA, com o objetivo de assegurar a efetivação dos direitos e acesso a políticas públicas da criança e do adolescente e a 4283 – Manutenção da Unidade de Alta Complexidade Abrigo Lar da Criança com o objetivo de assegurar atendimento assistencial às crianças de 0 a 12 anos que se encontram em situação de risco pessoal e social, mediante atendimento direto. A Ação 4282 - Manutenção do Conselho Estadual de Assistência Social não aparece no PPA 2012 – 2015, porém é registrada na de LOA 2012 a 2015, como veremos mais à frente.

Diferentemente do pagamento as Ações do PPA 2008 – 2011, o Gráfico 15 a seguir demonstra que, a Ação 4008 – Gestão do sistema Único da Assistência Social no estado de MT, não representou o cerne das ações deste PPA. Pode-se perceber que a Ação 4482 - Transferência de Renda para as Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza - Panela Cheia, obteve um significativo desempenho na despesa paga pelo estado, com o maior investimento de recursos registrado em 2014, já em 2015 ocorre uma redução brusca e contempla somente 89.790 mil. Outra Ação que ganhou destaque foi a 2301 – Promoção de Direitos à Criança e ao Adolescente – CEDCA, com o objetivo de assegurar a efetivação dos direitos e acesso a políticas públicas da criança e do adolescente, que começa a ser alocada na Função 8 a partir de

2013. É pago para esta Ação em 2013 o total de 6.305.124 milhões, mas em 2015 registra somente 3617.829 milhões, 57% comparado ao ano de 2013.

Gráfico 15 - Recursos pagos na Função 8 de acordo com as Ações executadas no PPA 2012 – 2015 em Mato Grosso



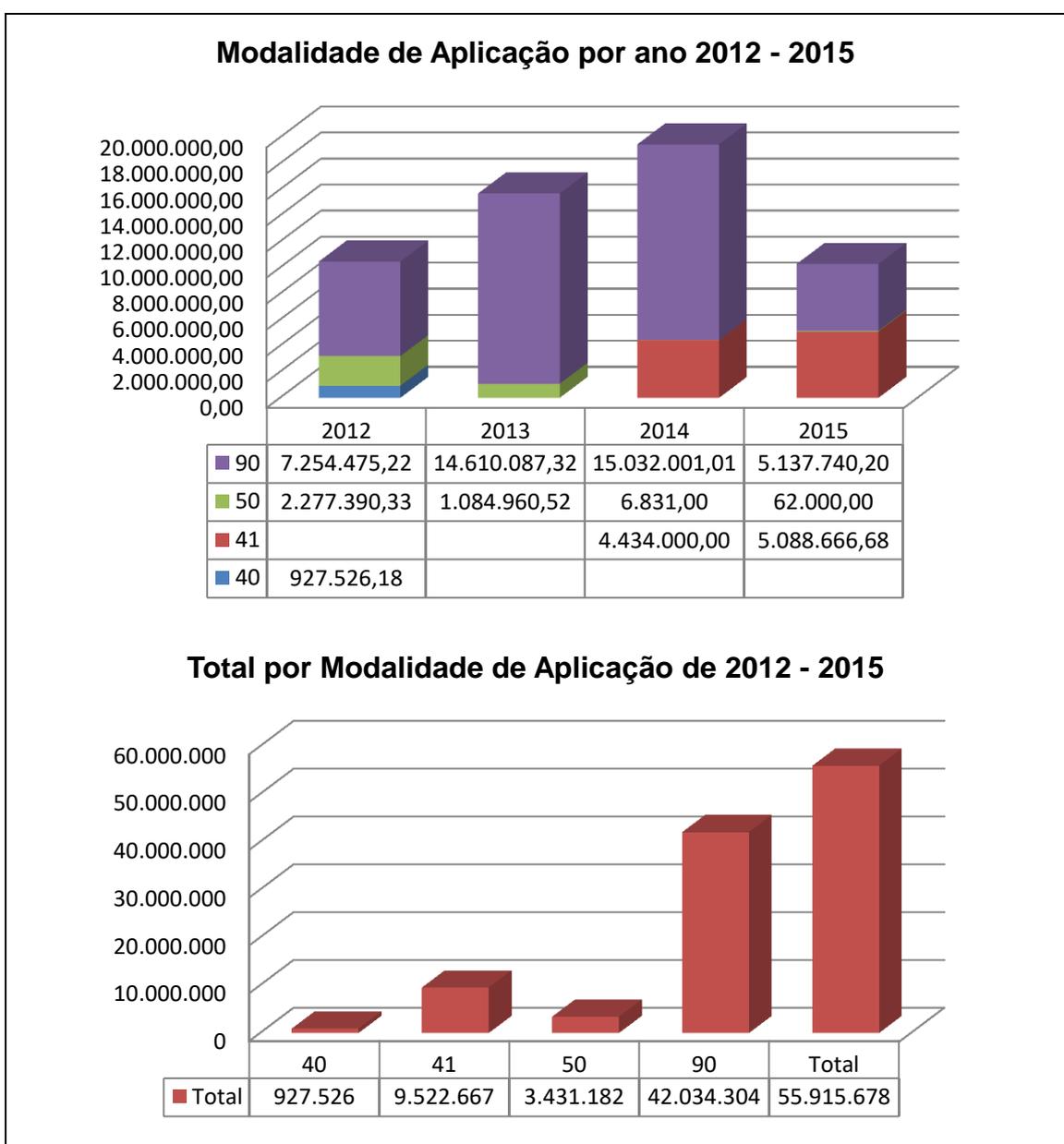
Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2012 a 2015

Como na execução do PPA anterior, as ações foram executadas dentro do orçamento público por meio das despesas realizadas no elemento de despesa denominada “Modalidade de Aplicação”. Observa-se que, durante a execução do PPA 2012 – 2015 as Modalidades de Aplicação na Função 8 utilizadas foram: 40 – Transferências aos Municípios; 50 – Transferências à Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos; 90 – Aplicações Diretas e 41 – Transferências a Municípios – Fundo a Fundo.

O Quadro 13 a seguir demonstra as Modalidades de Aplicação no PPA 2012 – 2015, referente ao pagamento da despesa. Pode-se observar que, do total pago na Função 8 (PPA 2012 – 2015) 55.915.678,46 milhões, desses 3.431.181,85 foram pagos a Modalidade de Aplicação 50, que corresponde a 6,14 % do total pago na Função 8. Já a Modalidade de Aplicação 90 registra

9.522.666,68 milhões que corresponde a 75,17% dos recursos. Na Modalidade de Aplicação 40 – Transferências aos Municípios foram pagos 927.526,18 mil, que representa 1,66% do total e 41 –Transferências a Municípios – Fundo a Fundo, que representa 17,03% do total. Registra-se o maior pagamento na Modalidade de Aplicação 90, lembrando que o crescente e o decrescente pagamento acompanham o pagamento à Ação 4482 - Transferência de Renda para as Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza - Panela Cheia, que somados os 4 anos foram pagos 13.275.204 milhões.

Quadro 13- Modalidade de Aplicação na Função 8 nos anos 2012 – 2015 no estado de Mato Grosso



Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2008 a 2011

O Quadro 14 abaixo identifica que os recursos pagos na Modalidade de Aplicação 50 foram dispostos, de forma diferente e também reduzida ao que foi visto anteriormente. Aqui o Instituto Concluir começa a receber recursos alocados na Função 8 para atender demandas do Abrigo Lar da Criança e recebe em 2012 o valor de 2.277.390,33 milhões e no ano seguinte 668.382,52 mil.

Quadro 14 – Instituições beneficiadas com recursos na Modalidade de Aplicação 50 nos anos de 2012 a 2015

<b>Objeto</b>	<b>Instituição Beneficiada</b>	<b>Valor Pago</b>
<b>2012</b>		
Repasse de recurso de convênio nº 001/2012 para contratação de serviços técnicos especializados para atender demanda do Abrigo Lar da Criança (Pessoa Jurídica).	INSTITUTO CONCLUIR	2.277.390,33
<b>Total</b>		<b>2.277.390,33</b>
<b>2013</b>		
Repasse de recurso de convênio nº 001/2012 para atender demanda do Abrigo Lar da Criança e rescisões contratuais.	INSTITUTO CONCLUIR	668.382,52
Transferência de recursos financeiros do convênio nº 001/2013 para realização da X Conferencia Estadual de Assistência Social.	Instituto Programa de Ação Social da Pessoa Idosa de Mato Grosso - PROASPI-MT	405.373,00
Referente repasse recursos financeiros convênio nº 13/2013	Apae de Cuiabá	11.205,00
<b>Total</b>		<b>1.084.960,52</b>
<b>2014</b>		
REPASSE CONVENIO 013/2013 no valor de R\$ 3.249,00. Conforme processo nº 552707/2014.	Apae de Cuiabá	6.831,00
<b>Total</b>		<b>6.831,00</b>
<b>2015</b>		
Repasse de convênio nº 001/2015 para confecção de DVD's voltado para atendimento de 800 crianças e adolescentes que se encontram em vulnerabilidade social.	Instituto Cultural FLAUTA MAGICA	62.000,00
<b>Total</b>		<b>62.000,00</b>
<b>Total</b>		<b>3.431.181,85</b>

Fonte: FIPLAN – Balanço Geral de Mato Grosso 2012 a 2015

Também aparece o Instituto PROASPI que trabalha com ações sociais e culturais voltadas a crianças, adolescentes, jovens em situação de risco e público da melhor idade. Atua no ensino da música através do canto coral, e flauta doce e foi fundado em 30/06/2011 e em 2013 já recebe recursos para a

realização da X Conferência Estadual de Assistência Social, ainda aparece um convênio tímido com a APAE e Instituto Cultural FLAUTA MÁGICA.

Ao analisar os relatórios das Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS-MT (Relatório Técnico Preliminar, exercício de 2013), pode-se apontar a existência de 07 (sete) impropriedades, todas de natureza grave, conforme conclusão preliminar (documento digital nº 65401/2014). Nesse documento, o Ministério Público Estadual – MPE ressaltou que o,

[...] Instituto Concluir foi o responsável pela elaboração das problemáticas apostilas, as quais estavam repletas de erros grosseiros e informações falsas sobre municípios matogrossenses, destinadas ao programa “Qualifica Mato Grosso” e, que em face do verificado, entendeu pela aplicação de multa em seu patamar máximo aos responsáveis. (Mato Grosso, 2014)

Os promotores de Justiça do Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado (Gaeco) de Mato Grosso após investigações acusaram a ex-primeira dama Roseli Barbosa de um suposto esquema que foi operado na Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (Setas). A acusação do Gaeco foi baseada em delação do empresário e proprietário do Instituto Concluir e do Instituto Matogrossense de Desenvolvimento Humano arrolado no esquema, que revelou detalhes da forma de atuação que incluía as duas instituições sem fins lucrativos, como fachada para superfaturar serviços contratados pela Setas, cujos valores eram divididos entre os membros do esquema. Até o presente momento das investigações, mesmo com o pedido do MPE quanto a devolução dos valores subtraídos não conseguimos hesito para identificar a tal devolução.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações a seguir não expressam o término das discussões acerca do objeto, seguindo a perspectiva da maioria dos estudos referenciados pelo materialismo histórico dialético, se entende que não é nelas que reside a relevância do trabalho. Também, não se busca cogitar suposições, mas sim, se compreende que a dinâmica da história está sempre em movimento e a busca incontrolável do capital pela acumulação nos expõe continuamente a buscar e tentar revelar a contradição na relação capital x trabalho.

Baseado no método crítico dialético, buscamos a essência dos elementos mais complexos, que permearam os processos históricos das transformações societárias ocorridos na contemporaneidade a partir do processo de reestruturação produtiva sob o ideário neoliberal, que inseriu novos desenhos nas relações de produção e novas demandas às expressões da questão social. Permitiu-nos entender as intenções e as implicações na redução da função do Estado e na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil que, desencadeou um processo expansivo de mercantilização, precarização e refilantropização do atendimento à questão social. Também, através deste pode-se compreender a reluta em efetivar a Política de Assistência Social, assim como, outras políticas consideradas necessárias para garantir um mínimo de dignidade para a sociedade brasileira, que no caso da pesquisa destacamos a mato-grossense.

O objetivo proposto nesta investigação é analisar as transferências de recursos financeiros estaduais às entidades e organizações de assistência social no período de 2008 a 2015. Procuramos apreender os princípios que norteiam a direção dos recursos financeiros destinados para as políticas sociais no estado de Mato Grosso e como isso se expressa na sociedade mato-grossense. A finalização desta pesquisa contribui para a ampliação do debate da inserção das entidades e organizações de assistência social na disputa do fundo público do Estado.

Ao aproximarmos inicialmente das novas configurações do Estado e da sociedade civil, procuramos discutir a constituição do Estado moderno a partir da concepção dos clássicos até a contemporaneidade. Dessa forma, nos

apoiamos nos clássicos, que problematizam e buscam explicar a origem do Estado em defesa de suas ideologias.

Inicialmente buscamos perceber a visão dos defensores da teoria dos direitos naturais, os jusnaturalistas. O jusnaturalista Locke defendia o Estado como figura que deveria garantir e conservar o direito à vida, a liberdade e a propriedade sem interferir nas relações da vida privada da sociedade. Neste ponto de vista, a vida econômica é responsabilidade de cada indivíduo, portanto, a educação, a habitação, a saúde entre outros, se tornam a dever de cada grupo familiar. Este pensamento demonstra a perspectiva liberal recente da época, em que a burguesia lutava para derrubar a monarquia e implantar seu domínio político e econômico na sociedade em articulação com o pensamento liberal.

Na contramão desta perspectiva e sobre a luz do fundamento teórico crítico que permeia esta dissertação, procuramos nos alicerçar no pensamento trazido por Karl Marx. Marx consegue entender as relações de produção e o que isto significava para a sociedade daquela época. Tanto Marx, como Engels se debruçavam na luta para a construção de outra forma de sociedade, em que, a população não ficasse refém dos proprietários dos meios de produção. Para isto, refutavam o surgimento do Estado e a necessidade de extingui-lo.

Também, nos alicerçamos a partir da percepção do pensador Gramsci, que sem perder a centralidade da luta de classes como motor da história descrita em Marx, dispõe de outra possibilidade para a superação das classes. Compreendemos sua percepção do sentido ampliado de Estado, que nos permitiu refletir sobre as contradições impostas pelo capital, as questões próprias da formação brasileira e a movimentação das classes sociais em torno das disputas pelo poder.

Gramsci percebe a socialização da política da sociedade contemporânea e conclui que não é preciso a superação do Estado, mas sim a tomada deste. Para ele, esta apropriação deve ser de forma hegemônica, por um consenso que possa incluir projeto integrador que contemple os interesses gerais dos grupos subordinados. Para isso, no entendimento do pensador é imprescindível outra concepção de mundo e não uma disputa pelo poder a partir do poder político, econômico e militar.

Nesta direção é possível compreender o processo de transição do Brasil monárquico para republicano e ainda os processos ditatoriais que marcaram a construção sócio-histórica do Brasil. Percebemos a partir da análise gramsciana que vivenciamos uma articulação entre classe dominante e poder político, em que a classe dominante não poupou esforços para articular mecanismos de cooptação para se sustentar no poder.

Como dito anteriormente, Gramsci percebe que o Estado é formado pela sociedade civil + política e o conceito de sociedade civil é destacado pelo autor, a partir de sua articulação dialética na luta pela hegemonia da classe subalterna. Também, explica como a sociedade civil, pode ser decisiva para a conquista do poder por parte da classe subalternizada pelo capital. Para isso, Gramsci assinala que é preciso uma direção de classe, que articule os interesses e as necessidades da população e que se formem intelectuais no seio da sociedade civil, que organizem e dirijam a sociedade para a formação de uma consciência política, que recupere a unidade entre teoria-prática fortalecendo a base do conceito de hegemonia pautado por Gramsci.

Essa retomada foi necessária para fundamentar nosso entendimento acerca da apropriação da sociedade civil pelos ideais neoliberais, dando um caráter funcional ao gerenciamento do Estado após 1990.

Os apoiadores do entendimento de que, a sociedade civil deve-se compor como um braço do Estado defende que, ao reforçar a sociedade civil em detrimento do Estado estão contribuindo para a democratização da sociedade. Porém desta explicação, surti contradições que apontam para o caráter funcional desta proposta do projeto hegemônico vigente e ainda, demonstra um movimento despolitizador operado no reconhecimento da sociedade civil e da função do Estado.

As análises acerca da correlação de forças que envolvem o Estado e a sua função, bem como o papel assumido pelas organizações do “terceiro setor” na atualidade, vem se conformando como espaço de disputa do fundo público. O Estado ao mudar de função, se afasta de suas responsabilidades sociais e transfere para o âmbito da sociedade civil. Dessa forma, colabora para a focalização, fragmentação e precarização das políticas sociais, em especial a Política de Assistência Social que, nos confere o estudo.

Também, buscamos apresentar em resgate da reestruturação do capital após 1970 e a função que o fundo público desempenha na reprodução do capital. Salvador (2008) nos elucida que, o fundo público serve tanto para garantir a execução das políticas públicas, como serve a reprodução do capital, pois, no momento que os recursos são alocados para garantir a execução das políticas públicas, o mercado é fortalecido com a expansão do consumo. Ainda percebemos que o Estado interviu com políticas em tempos de crise, que asseguravam uma produção em massa, mediante uma combinação de consumo em massa.

Salvador (2008) nos proporcionou o entendimento acerca da formação do fundo público através da arrecadação de impostos e a compreensão de que, o Brasil tem um sistema tributário que, favorece a concentração de renda, com uma arrecadação de impostos indiretos sobre o consumo e não da renda e muito menos sobre a propriedade.

Não distante do cenário nacional, constatamos que as participações mais expressivas da receita orçamentária de Mato Grosso nos 8 anos analisados, pertenceram as receitas correntes que representaram em média 95,35% do total arrecadado pelo estado. Desta arrecadação, ainda podemos verificar que 88% da média total dos anos verificados foram impostos sobre o ICMS. Além disso, observamos que 21,07% desta arrecadação considerável da receita pública cobrada da população mato-grossense é destinado aos Encargos Especiais dentre eles o pagamento da dívida interna e externa de Mato Grosso. Em contrapartida, observamos que os valores pagos às políticas sociais como Organização Agrária, Agricultura, Saneamento, Habitação, Direito a Cidadania, Trabalho, e a Assistência Social não chegam a 4% do total arrecadado.

Esses encaminhamentos demonstram que mesmo com a ascensão do partido dos trabalhadores no poder não conseguimos criar o que Gramsci nos evidencia, a necessidade de ter um projeto de classe hegemônica para o Brasil, ou seja, a construção da vontade coletiva e o encaminhamento da reforma intelectual e moral.

Ainda nessa caminhada buscamos nos aproximar da assistência social na formação do Brasil, trouxemos comportamentos tanto da igreja como do Estado, no trato da questão social e suas diferentes expressões no decorrer

das décadas. Percebemos que, a intervenção religiosa através de práticas de caridade e da benevolência serviram para imprimir o cunho caritativo da assistência. Nos escritos de Mestriner observamos a parceria entre Estado e sociedade civil não é uma prática nova, pois, desde o início da colonização brasileira na assistência social, pode-se perceber que o Estado prestava financeiramente auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil.

Ao analisar o enfrentamento do Estado na formação do Brasil e percebemos que, o mesmo era ausente do compromisso com as desigualdades sociais e se restringia, a proteger os interesses da classe dominante. O Estado não reconhecia a pobreza enquanto expressão da questão social e sua intervenção era praticada através da repressão policial.

Com a redemocratização e a conquista dos direitos sociais a assistência social toma forma de direito na Constituição de 1988. Agora como política pública tem um longo percurso a trilhar. Porém, sua implementação foi de forma fragmentada e descontínua, pois, logo após ganhar o título de política pública os encaminhamentos econômicos a níveis mundiais restringiram os investimentos nas políticas sociais ao longo dos anos.

O Estado brasileiro embalado pelo neoliberalismo restringiu a população aos direitos sociais adquiridos e as ações se tornaram focalizadas e fragmentadas, ainda, se manteve a concentração de renda, o aumento do desemprego e a deterioração das condições de infraestrutura e dos serviços públicos.

A análise dos anos nos proporcionou identificar que mais de 5 milhões de domicílios tinham uma renda inferior à linha da extrema pobreza no final da década de 1980 no Brasil. O Brasil somente pode experimentar algumas mudanças com as intervenções do Estado a partir do governo Lula-Dilma que intensificou o Programa Bolsa Família e implementou novas possibilidades para a classe trabalhadora. Observamos que, somente em 2004 o Brasil começa a caminhar para a diminuição gradativa dos domicílios com renda inferior à linha da extrema pobreza chegando em 2014 a um pouco mais de 2 milhões. Nesta perspectiva, o estado de Mato Grosso também caminhou com o cenário nacional, em 1988 apresentava 43.750 domicílios com renda inferior à linha da extrema pobreza, já em 2014 apresentava 17.569 domicílios com renda inferior à linha da extrema pobreza, uma significativa diferença na

realidade da população, porém não conseguimos avançar e o projeto hegemônico neoliberal se materializa destituindo de forma imoral a presidenta Dilma da presidência em 2016.

Mesmo com retrocessos, não podemos negar os avanços. Com a queda de 82% da população de brasileiros em situação de subalimentação identificado pelo relatório FAO em 2014, pode-se dizer que, a Política de Assistência Social foi determinante para identificar a população vulnerável e encaminhá-la para os programas existentes, já que o relatório cita que o aumento da renda dos mais pobres, através do Programa Bolsa Família, entre outros, como fatores que contribuíram para este desempenho.

Outro ponto analisado foi a descentralização político administrativa que o Estado implantou após a CF de 1988 e em especial como se configurou a Política de Assistência Social com a implementação do SUAS nos estados, municípios e a participação da sociedade civil. Notamos que o SUAS prevê a articulação entre o público e o privado por meio da rede socioassistencial, porém, o que fica explícito é um aumento desta parceria e uma retração das responsabilidades por parte do Estado. Outra prática constatada foi a escolha das instituições para executarem as ações previstas nos convênios, por que financiar uma e não outra? Ao destinar recursos a um projeto e não a outro, fica claro a escolha seletiva a partir da vontade política governamental.

Nossa busca demonstra que a Função 8 – Assistência Social pagou de 2008 a 2015 uma média irrisória de 0,11% do total pago do orçamento do estado de Mato Grosso. Desses 39,85% foram destinados a instituições sem fins lucrativos nos anos de 2008 – 2011 na modalidade 50. Já de 2012 a 2015 ocorre uma redução brusca e os recursos destinados a instituições sem fins lucrativos chegam 6,14 na modalidade 50.

Analisando a destinação dos recursos podemos averiguar que, os recursos destinados às instituições sem fins lucrativos que se destacaram eram destinados à execução e coordenação do Programa Projovem. Dessa forma, percebemos que, ao propor que a execução e a capacitação sejam dos atores da sociedade civil através das entidades executoras, o Estado continua a se desresponsabilizar de sua função. Ainda entendemos que, o programa beneficia principalmente o setor privado mediante repasse de recursos, o que contribui para o fortalecimento da parceria público-privado e para a

mercantilização das políticas públicas, que nesse caso envolve uma transversalidade de políticas, também executadas pelas instituições (assistência social, educação, dentre outras).

A relação público privado assentada nos resultados nos indica que, os convênios representam uma política pactuada que, sugere a continuação do pacto com a burguesia, um processo que acompanha o Estado brasileiro desde sua formação, com a apropriação privada da máquina estatal pelas classes dominantes, da qual a figura da primeira-dama é a expressão caricaturada da persistência das velhas práticas em nova roupagem. Nossos questionamentos não se restringem ao volume de recursos repassados às entidades sem fins lucrativos, se remetem ainda aos investimentos na execução dos serviços públicos que, defendemos ser priorizados pelo Estado e também como esses recursos são apropriados de forma indevida pelos gestores.

Para tanto, é imprescindível não somente a criação e ampliação de espaços democráticos de controle social, mas também a legitimação desses, que permitam o monitoramento, avaliação e acompanhamento, por parte da sociedade, das ações, serviços, projetos e da utilização dos recursos do fundo público da Política de Assistência Social.

Desta forma, observamos que nem o poder econômico e muito menos o social, consegue ascender o patamar de cidadão ao trabalhador, pois este fica fora do âmbito das decisões e principalmente distanciado da condução do Estado.

A pesquisa ainda nos confere que na relação capital trabalho, as condições de sobrevivência do trabalhador são subordinadas aos encaminhamentos direcionados pelo capital, fazendo com que as reformas administrativas e econômicas retirem da pauta a consagração dos direitos sociais.

Durante o processo de pesquisa observamos que o financiamento, nosso objeto de pesquisa não deve ser visto de forma isolada, pois, agrega vários determinantes que influem diretamente nas opções políticas que, cada gestão opera enquanto governo. Somado a isso, ainda podemos conferir que existe projetos políticos diferentes em curso que visam a hegemonia da sociedade, e que isto nos impõe cada vez mais um desafio para buscar o pensamento crítico e construtivo para pensar um outro projeto de sociedade,

que inclua a sociedade civil tanto partícipe, como espaço para a superação das particularidades.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Os despossuídos: crescimento e pobre: a no país do milagre. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação da Política de Assistência Social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? In Serviço Social e Sociedade nº 92. São Paulo. Cortez. 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205p.

ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP. 2000.

BARBOSA, Rui. A questão Social e Política no Brasil. 1919. Disponível em [http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/p\\_a5.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a5.pdf)

BEHRING, Elaine Rossetti. **Contra-reforma desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. Relação Estado-sociedade na lei orgânica de assistência social brasileira: redistribuição de poder e colaboração vigiada. In: **XVI Congresso Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social**, 1998, Santiago de Chile. Anais del XVI Congreso Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Santiago-Chile, 1998. v. 1. Disponível em <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-028.pdf>> Acesso em 15/08/2017 as 15:56.

\_\_\_\_\_, Ivanete. Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais. In: **Ser Social**, v. 15 nº 33, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília. Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial da União 08/12/1988. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. **Organizações sociais.** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2, 5ª ed.1998.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do desenvolvimento social e Combate à fome. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família. Brasília; 2006.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica de Recurso Humanos do SUAS. Brasília, 2006. Secretaria Nacional de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: [s. n.], 2005.

\_\_\_\_\_. Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social / organizado por Luziele Tapajós e Roberto Wagner da Silva Rodrigues. – Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. In: **Revista do Serviço Público.** Ano 49. Número 1. Jan-Mar 1998.

CARDOSO, Franci Gomes; LOPES, Josefa Batista. O trabalho do assistente social nas organizações da classe trabalhadora. In: **Serviço Social: direitos e competências profissionais.** In: Programa de Capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD, 2009.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. A assistência social no Brasil: da caridade ao direito. 2008. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) - **Universidade Católica do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2008.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. Publicação: Outubro: **Revista do Instituto de Estudos Socialistas**, São Paulo n. 5. p. 7-28 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** em estudo sobre seu pensamento político, Rio de Janeiro: Campus, 2003.

COUTINHO, Joana Aparecida. O que está por trás do “não” das ONGs. **ORG & DEMO**, v.5, n.2, p.167-186, 2004.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista política e Sociedade.** Florianópolis, v.3, Nº 5 – Outubro de 2004. p. 139 – 164.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 5 ed. Campinas: Autores associados, Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v27. 1996.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Descentralização, políticas públicas e participação popular. Núcleo de Pesquisas e Movimentos Sociais. In: **Movimentos sociais, participação e democracia**. Florianópolis. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 25 abr. 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; SILVA, Ísis; DEBÓRTOLI, Débora. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. In **Serviço Social e Sociedade** n. 96. São Paulo: Cortez. 2008.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9.ed. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A., 1984.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 5ª ed. São Paulo: Globo. 2006.

FREIRE, Silene de Moraes. As armadilhas da Recente Notoriedade da Sociedade Civil no Brasil. In: FREIRE, L. M. de B. FREIRE, S. de M. e CASTRO, A.T.B. **Serviço Social, Política Social e Trabalho**. Desafios e Perspectivas para o século XXI. São Paulo. Cortez, 2006, p: 75-98

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1974.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 5. ed. 1982. Tradução e orelha de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 244p.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere: O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v. 5.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques Marco Aurélio Nogueira Carlos Nelson Coutinho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou em Maquiavel**. Tradução de Dario Canali. 14. ed. Porto Alegre: L&PM. 1996.

GURGEL, Claudio. **A gerência do pensamento: Gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez. 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 11. ed. São Paulo: Loyola. 2002. 349 p.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Pensadores; vol. 1).

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, ABEPSS/Graflina, ano II, n. 3, jan./jun. 2001, p. 9-33.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**, São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. In: **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. In: Programa de Capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19ª ed. São Paulo, Cortez, 2006.

IBGE. Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - PEAS 2013. Primeiros resultados. Rio de Janeiro. 2014.

\_\_\_\_\_. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro. 2006.

\_\_\_\_\_. Censo Agropecuário – 2006.

IPEA. Conjuntura e política social. In: **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**. nº 1. 2000. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Política social e desenvolvimento. In: **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**. Edição Especial. nº 13, 2007. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no BRASIL. Nota Técnica. 2016 - Setembro - Número 27.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; Chaibub, Juliana Rochet. **Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)**. IPEA, 2009. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf)>

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de

Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994 – (Coleção clássicos do pensamento político).

MATO GROSSO. Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS-MT, exercício de 2013.

MARX, Karl. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 288 p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução, Rubens Enderle, Nélio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo. 2007. MATO GROSSO. Manual Técnico de Orçamento. Secretaria de Estado de Planejamento Superintendência de Orçamento – SEPLAN. 2014.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). DESLANDES, Suely Ferreira. GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 31ª ed., 2012.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999. P. 75-91.

NETTO, J. P. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. et al (Orgs.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 61-83.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2003, vol.18, n.52, p.185-202.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Editora Cortez, 2004.

NOVAIS, Liliâne Capilé Charbel; MORAES, Josilene. A configuração da rede de serviços socioassistenciais no município de Cuiabá-MT: entre a normatização e a realidade. In Velasco, Erivã (org). **Desigualdade Questão**

**Social e Serviço Social: Conhecimento e debate na realidade mato-grossense.** Cuiabá: EdUFMT. 2010.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, n 22, São Paulo, 1988, p. 8-28.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petropolis, RJ: Vozes, 1998.

OSORIO, R. G. Desigualdade e pobreza. In: CALIXTRE, A; VAZ, F. (Orgs.). Pnad 2014 breves análises. Brasília: **Ipea**, 2015. (Nota Técnica Ipea, n. 22).

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Tendências e perspectivas do Sistema de Proteção Social Contemporâneo. In: Seminário de Políticas Sociais: Desafios Contemporâneos. Campina Grande - PB, maio/ 1998.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez. 2000.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução Maria Ermantina Galvão; cronologia e introdução Jacques Roger. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. – (Clássicos).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** Trad Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed Ridendo Castigat Mores ([www.jahr.org](http://www.jahr.org)), 2002

SALVADOR, Evilásio da Silva. **Fundo público no Brasil:** financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. 395 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SANTOS, Jaciane Geraldo dos; OLIVEIRA, Micheline Ramos de. A relação público X privado: cofinanciamento da Política de Assistência Social. **Revista Brasileira de Tecnologias Sociais**, v.3, n.1, 2016 doi: 10.14210/rbts.v3.n1.p53-70

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, n.1., p.18-27. São Leopoldo, 2010.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez. 2010.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil – Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. v. 8p. 435

SILVA, Giselle Souza da. Fundo Público e Políticas Sociais: o trabalho necessário sobre a égide do capital portador de juros. **Anais Circuito de Debates Acadêmicos**, 1. IPEA, 2011.

SILVA, Ivone Maria Ferreira. **Questão social e Serviço Social no Brasil Fundamentos Sócio-Históricos**. 2ª ed. São Paulo. EDUFMAT, 2014.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez. 2003. (Coleção questões para nossa época: 103)

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? **Revista Katálisis**. 2004, vol.07, n.01, Florianópolis-SC, p.19-30.

\_\_\_\_\_. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-política. In **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e lutas sociais na América Latina: entre a harmonização das classes e as estratégias de resistência. In: BOSCHETTI, I. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 215 - 226, ago. / Dez. 2011.

SPOSATI, Aldaíza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. Carta-tema: a assistência social no Brasil: 1983-1990. 2 ed. São Paulo: Cortez. 1995.

\_\_\_\_\_. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Assistência Social: de ação individual a direito social. Revista Brasileira de Direito Constitucional (RDBC), São Paulo, n. 10, jul./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: \_\_\_\_\_. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13 - 56.

SPOSATI, Aldaíza, RODRIGUES, Fernanda. Sociedade-providência: Uma estratégia de regulação social consentida” in Revista Critica de Ciências Sociais n.º 42. 1995. pp. 77-104.

SPOSATI, Aldaíza et al.. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1998. 112 p.

TELLES. Vera da Silva **A “nova questão social” brasileira:** ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. Cadernos CRH, 30/31, Salvador, jan.-dez. 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na cidade de São Paulo.** São Paulo: Instituto Polis, PUC SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo.)

\_\_\_\_\_. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: **SUAS: configurando os eixos de mudança.** Brasília, MDS, IEE, 2008.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc. [online].** 2012, n.110, pp. 288-322.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social.** 8 ed. São Paulo: Cortez. 2015.

## ANEXOS

## Anexo A – FIP 613 - DEMONSTRATIVO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA



GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO  
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA  
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL - SATE/SEFAZ  
SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS



## FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária

Exercício igual a 2009  
Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
Mês de Referência menor igual a Dezembro  
Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

UO: 22607 Fundo Estadual de Assistência Social						
Dotação	Dotação Inicial	Créd. Suplementar	Créd. Especial	Créd. Extraordinário	Redução	
	Créd. Autorizado	Bloqueado	Reserva Empenho	Contingenciado	Saldo da Dotação	
	Empenhado	Liquidado	A Liquidar	Valor Pago	Valor a Pagar	
Função:	8 - ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Subfunção:	422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS					
Programa:	280 - GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT					
Projeto/Atividade:	4006 - GESTÃO DOS PROGRAMAS, PROJETOS, SERVIÇOS E BENEFÍCIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BASICA					
Regional:	9900 - ESTADO					
33901400.100.1.1	15.000,00	30.000,00	0,00	0,00	19.480,00	
	25.520,00	0,00	0,00	0,00	180,00	
	25.340,00	25.340,00	0,00	25.340,00	0,00	
33903000.100.1.1	10.100,00	0,00	0,00	0,00	10.100,00	
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
33903600.100.1.1	0,00	8.000,00	0,00	0,00	119,50	
	7.880,50	0,00	0,00	0,00	0,00	
	7.880,50	7.880,50	0,00	7.880,50	0,00	
33903900.100.1.1	64.900,00	13.600,00	0,00	0,00	55.585,00	
	22.915,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	22.915,00	22.915,00	0,00	22.915,00	0,00	
33904700.100.1.1	0,00	1.600,00	0,00	0,00	1.600,00	
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
33909300.262.1.1	0,00	12.000,00	0,00	0,00	0,00	
	12.000,00	0,00	0,00	0,00	315,76	
	11.684,24	11.684,24	0,00	11.684,24	0,00	
<b>Total Sub-Reg</b>	<b>740.000,00</b>	<b>1.431.119,99</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>447.804,49</b>	
	1.723.315,50	470.000,01	0,00	0,00	20.809,65	
	1.232.505,84	1.232.505,84	0,00	276.185,84	956.320,00	
Função:	8 - ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Subfunção:	422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS					
Programa:	280 - GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT					
Projeto/Atividade:	4007 - GESTÃO DOS PROGRAMAS, PROJETOS, SERVIÇOS E BENEFÍCIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MEDIA E					
Regional:	9900 - ESTADO					
33404100.100.1.1	10.000,00	0,00	0,00	0,00	10.000,00	
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
33901400.100.1.1	15.950,00	9.000,00	0,00	0,00	7.660,00	
	17.290,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	17.290,00	17.290,00	0,00	17.290,00	0,00	
33903000.100.1.1	549.813,00	566.136,12	0,00	0,00	4.500,00	
	1.111.449,12	0,00	0,00	0,00	18.014,88	
	1.093.434,24	1.093.434,24	0,00	1.093.434,24	0,00	
33903000.268.1.1	108.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	108.000,00	0,00	0,00	0,00	19.612,61	
	88.387,39	88.387,39	0,00	88.387,39	0,00	
33903900.100.1.1	229.187,00	115.500,00	0,00	0,00	58.810,64	
	285.876,36	0,00	0,00	0,00	18.121,53	
	267.754,83	267.754,83	0,00	267.754,83	0,00	



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA**  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREIRO ESTADUAL - SATE/SEFAZ  
 SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
 FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS



**FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária**

Exercício igual a 2009  
 Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
 Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
 Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
 Mês de Referência menor igual a Dezembro  
 Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

Dotação	Dotação Inicial	Créd. Suplementar	Créd. Especial	Créd. Extraordinário	Redução
	Créd. Autorizado	Bloqueado	Reserva Empenho	Contingenciado	Saldo da Dotação
	Empenhado	Liquidado	A Liquidar	Valor Pago	Valor a Pagar
33903900.268.1.1	16.080,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	16.080,00	0,00	0,00	0,00	16.080,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
44905200.100.1.1	65.050,00	25.000,00	0,00	0,00	0,00
	90.050,00	0,00	0,00	0,00	7.151,06
	82.898,94	82.898,94	0,00	80.760,94	2.138,00
44909200.100.1.1	0,00	29.200,00	0,00	0,00	0,00
	29.200,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	29.200,00	29.200,00	0,00	29.200,00	0,00
<b>Total Sub-Reg</b>	994.080,00	744.836,12	0,00	0,00	80.970,64
	1.657.945,48	0,00	0,00	0,00	78.980,08
	1.578.965,40	1.578.965,40	0,00	1.576.827,40	2.138,00
Função:	8 - ASSISTÊNCIA SOCIAL				
Subfunção:	422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS				
Programa:	280 - GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT				
Projeto/Atividade:	4008 - GESTÃO DO SISTEMA UNICO DA ASSISTENCIA SOCIAL NO ESTADO DE MT				
Regional:	500 - REGIAO V - SUDESTE				
44905100.262.1.2	0,00	0,00	485.927,00	0,00	485.927,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
44909200.262.1.1	0,00	3.510,33	0,00	0,00	470,90
	3.039,43	0,00	0,00	0,00	3.039,43
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
44909300.262.1.1	0,00	482.887,57	0,00	0,00	0,00
	482.887,57	0,00	0,00	0,00	0,00
	482.887,57	482.887,57	0,00	482.887,57	0,00
<b>Total Sub-Reg</b>	0,00	486.397,90	485.927,00	0,00	486.397,90
	485.927,00	0,00	0,00	0,00	3.039,43
	482.887,57	482.887,57	0,00	482.887,57	0,00
Função:	8 - ASSISTÊNCIA SOCIAL				
Subfunção:	422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS				
Programa:	280 - GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT				
Projeto/Atividade:	4008 - GESTÃO DO SISTEMA UNICO DA ASSISTENCIA SOCIAL NO ESTADO DE MT				
Regional:	600 - REGIAO VI - SUL				
44905100.262.1.2	0,00	0,00	323.951,00	0,00	323.951,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
44909300.262.1.1	0,00	364.827,47	0,00	0,00	0,00
	364.827,47	0,00	0,00	0,00	0,00
	364.827,47	364.827,47	0,00	364.827,47	0,00
<b>Total Sub-Reg</b>	0,00	364.827,47	323.951,00	0,00	323.951,00
	364.827,47	0,00	0,00	0,00	0,00
	364.827,47	364.827,47	0,00	364.827,47	0,00
Função:	8 - ASSISTÊNCIA SOCIAL				
Subfunção:	422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS				
Programa:	280 - GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT				
Projeto/Atividade:	4008 - GESTÃO DO SISTEMA UNICO DA ASSISTENCIA SOCIAL NO ESTADO DE MT				
Regional:	9900 - ESTADO				



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA**  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL - SATE/SEFAZ  
 SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
 FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS



**FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária**

Exercício igual a 2009  
 Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
 Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
 Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
 Mês de Referência menor igual a Dezembro  
 Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

Dotação	Dotação Inicial Créd. Autorizado Empenhado	Créd. Suplementar Bloqueado Liquidado	Créd. Especial Reserva Empenho A Liquidar	Créd. Extraordinário Contingenciado Valor Pago	Redução Saldo da Dotação Valor a Pagar
33403000.269.1.1	0,00	528.768,00	0,00	0,00	45.000,00
	483.768,00	0,00	0,00	0,00	353.208,00
	130.560,00	130.560,00	0,00	130.560,00	0,00
33403900.269.1.1	0,00	45.000,00	0,00	0,00	0,00
	45.000,00	0,00	0,00	0,00	45.000,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
33404100.100.1.1	2.395.500,00	0,00	0,00	0,00	506.605,62
	1.888.894,38	0,00	0,00	0,00	0,00
	1.888.894,38	1.888.894,38	0,00	1.888.894,38	0,00
33501400.269.1.1	0,00	25.261,00	0,00	0,00	0,00
	25.261,00	0,00	0,00	0,00	1.150,50
	24.110,50	24.110,50	0,00	24.110,50	0,00
33503000.269.1.1	0,00	654.597,00	0,00	0,00	100.000,00
	554.597,00	0,00	0,00	0,00	54.370,50
	500.226,50	500.226,50	0,00	500.226,50	0,00
33503300.269.1.1	0,00	26.072,00	0,00	0,00	0,00
	26.072,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	26.072,00	26.072,00	0,00	26.072,00	0,00
33503600.269.1.1	0,00	3.683.948,00	0,00	0,00	194.400,00
	3.489.548,00	0,00	0,00	0,00	551.120,67
	2.938.427,33	2.938.427,33	0,00	2.938.427,33	0,00
33503900.100.1.1	0,00	247.928,00	0,00	0,00	0,00
	247.928,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	247.928,00	247.928,00	0,00	0,00	247.928,00
33503900.269.1.1	0,00	2.034.322,00	0,00	0,00	500.000,00
	1.534.322,00	0,00	0,00	0,00	330.673,00
	1.203.449,00	1.203.449,00	0,00	1.203.449,00	0,00
33901400.100.1.1	187.600,00	10.000,00	0,00	0,00	99.314,50
	98.285,50	0,00	0,00	0,00	650,00
	97.635,50	97.635,50	0,00	97.635,50	0,00
33901400.268.1.1	77.000,00	225.000,00	0,00	0,00	107.741,30
	194.258,70	0,00	0,00	0,00	4.793,70
	189.465,00	189.465,00	0,00	189.465,00	0,00
33903000.100.1.1	157.201,00	755,18	0,00	0,00	154.000,00
	3.956,18	0,00	0,00	0,00	1,18
	3.955,00	3.955,00	0,00	3.650,00	305,00
33903000.268.1.1	0,00	57.700,00	0,00	0,00	20.000,00
	37.700,00	0,00	0,00	0,00	432,06
	37.267,94	37.267,94	0,00	37.267,94	0,00
33903200.100.1.1	0,00	377.000,00	0,00	0,00	60.937,92
	316.062,08	0,00	0,00	0,00	0,00
	316.062,08	316.062,08	0,00	316.062,08	0,00
33903200.100.2.1	0,00	144.000,00	0,00	0,00	144.000,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
33903300.100.1.1	43.200,00	29.000,00	0,00	0,00	4.851,51
	67.348,49	0,00	0,00	0,00	304,97
	67.043,52	67.043,52	0,00	67.043,52	0,00

CEPROMAT Usuário: cedobo | Data: 22/02/2010 | Hora: 09:38

Página: 785 de 1167

CEPROMAT Usuário: cedobo | Data: 22/02/2010 | Hora: 09:38

Página: 182 de 1167

	61.047,25	61.047,25	0,00	61.047,25	0,00
	61.348,49	0,00	0,00	0,00	304,97
33903300.100.1.1	43.200,00	29.000,00	0,00	0,00	4.851,51
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA**  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL - SATE/SEFAZ  
 SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
 FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS



**FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária**

Exercício igual a 2009  
 Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
 Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
 Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
 Mês de Referência menor igual a Dezembro  
 Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

Dotação	Dotação Inicial	Créd. Suplementar	Créd. Especial	Créd. Extraordinário	Redução
	Créd. Autorizado Empenhado	Bloqueado Liquidado	Reserva Empenho A Liquidar	Contingenciado Valor Pago	Saldo da Dotação Valor a Pagar
33903300.268.1.1	0,00	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
33903900.100.1.1	384.499,00	74.088,62	0,00	0,00	314.000,00
	144.587,62	0,00	0,00	0,00	969,77
	143.617,85	143.617,85	0,00	143.617,85	0,00
33903900.268.1.1	123.000,00	425.779,86	0,00	0,00	1.000,00
	547.779,86	0,00	0,00	0,00	68.817,11
	478.962,75	478.962,75	0,00	478.962,75	0,00
33909200.100.1.1	0,00	3.250,00	0,00	0,00	0,00
	3.250,00	0,00	0,00	0,00	7,20
	3.242,80	3.242,80	0,00	3.242,80	0,00
33913000.268.1.1	0,00	26.700,00	0,00	0,00	26.700,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
33913900.268.1.1	0,00	1.041,30	0,00	0,00	1.041,30
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
44905200.100.1.1	12.000,00	0,00	0,00	0,00	9.111,00
	2.889,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2.889,00	2.889,00	0,00	2.889,00	0,00
44909200.100.1.1	0,00	900,00	0,00	0,00	900,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total Sub-Reg</b>	3.380.000,00	8.631.110,96	0,00	0,00	2.299.603,15
	9.711.507,81	0,00	0,00	0,00	1.411.698,66
	8.299.809,15	8.299.809,15	0,00	8.051.576,15	248.233,00

Função: 8 - ASSISTÊNCIA SOCIAL  
 Subfunção: 422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS  
 Programa: 280 - GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT  
 Projeto/Atividade: 4009 - GESTÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA  
 Regional: 9900 - ESTADO

33901400.100.1.1	20.000,00	0,00	0,00	0,00	15.065,00
	4.935,00	0,00	0,00	0,00	90,00
	4.845,00	4.845,00	0,00	4.845,00	0,00
33901400.268.1.1	77.000,00	50.000,00	0,00	0,00	90.878,00
	36.122,00	0,00	0,00	0,00	13.192,00
	22.930,00	22.930,00	0,00	22.930,00	0,00
33903000.100.1.1	1.100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	1.100,00	0,00	0,00	0,00	0,35
	1.099,65	1.099,65	0,00	1.099,65	0,00
33903000.268.1.1	0,00	15.500,00	0,00	0,00	0,00
	15.500,00	0,00	0,00	0,00	231,40
	15.268,60	15.268,60	0,00	12.438,10	2.830,50
33903300.268.1.1	0,00	25.608,25	0,00	0,00	25.608,25
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA**  
**SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL - SATE/SEFAZ**  
**SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA**  
**FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS**



**FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária**

Exercício igual a 2009  
 Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
 Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
 Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
 Mês de Referência menor igual a Dezembro  
 Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

Dotação	Dotação Inicial	Créd. Suplementar Bloqueado	Créd. Especial Reserva Empenho A Liquidar	Créd. Extraordinário Contingenciado Valor Pago	Redução
	Créd. Autorizado Empenhado				Liquidado
33903900.100.1.1	28.900,00 10.925,00 10.925,00	8.000,00 0,00 10.925,00	0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 10.925,00	25.975,00 0,00 0,00
33903900.268.1.1	159.084,00 290.262,50 254.738,00	146.678,50 0,00 247.928,00	0,00 0,00 6.810,00	0,00 0,00 247.928,00	15.500,00 35.524,50 0,00
44905200.268.1.1	0,00 50.000,00 18.862,00	50.000,00 0,00 18.862,00	0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 18.862,00	0,00 31.138,00 0,00
<b>Total Sub-Reg</b>	286.084,00 408.844,50 328.668,25	295.786,75 0,00 321.858,25	0,00 0,00 6.810,00	0,00 0,00 319.027,75	173.026,25 80.176,25 2.830,50
Função:	8 - ASSISTÊNCIA SOCIAL				
Subfunção:	422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS				
Programa:	280 - GESTÃO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT				
Projeto/Atividade:	4010 - GESTÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE A FOME				
Regional:	9900 - ESTADO				
33901400.100.1.1	5.500,00 7.330,00 7.330,00	4.500,00 0,00 7.330,00	0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 7.330,00	2.670,00 0,00 0,00
33903300.100.1.1	4.500,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00	4.500,00 0,00 0,00
<b>Total Sub-Reg</b>	10.000,00 7.330,00 7.330,00	4.500,00 0,00 7.330,00	0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 7.330,00	7.170,00 0,00 0,00
<b>Total UO 22607</b>	4.760.164,00 12.704.697,76 11.130.307,58	10.592.659,20 0,00 11.123.497,58	809.878,00 0,00 6.810,00	0,00 0,00 10.870.296,08	3.458.003,44 1.574.390,18 253.201,50
<b>Total por Grupo de Despesa</b>					
<b>Grupo de Despesa 3:</b>	4.683.114,00 11.681.804,29 10.148.742,60	9.636.333,83 0,00 10.141.932,60	0,00 0,00 6.810,00	0,00 0,00 9.890.869,10	2.637.643,54 1.533.061,69 251.063,50
<b>Grupo de Despesa 4:</b>	77.050,00 1.022.893,47 981.564,98	956.325,37 0,00 981.564,98	809.878,00 0,00 0,00	0,00 0,00 979.426,98	820.359,90 41.328,49 2.138,00
<b>Total por Fonte de Recurso</b>					
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	4.200.000,00 4.387.672,23 4.342.181,29	1.697.457,92 0,00 4.342.181,29	0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 4.091.810,29	1.509.785,69 45.490,94 250.371,00
<b>Fonte de Recurso 262:</b>	0,00 862.754,47 859.399,28	863.225,37 0,00 859.399,28	809.878,00 0,00 0,00	0,00 0,00 859.399,28	810.348,90 3.355,19 0,00
<b>Fonte de Recurso 268:</b>	560.164,00 1.295.703,06 1.105.881,68	1.034.007,91 0,00 1.099.071,68	0,00 0,00 6.810,00	0,00 0,00 1.096.241,18	298.468,85 189.821,38 2.830,50



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
 SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL - SATE/SEFAZ  
 SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
 FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS



**FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária**

Exercício igual a 2009  
 Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
 Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
 Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
 Mês de Referência menor igual a Dezembro  
 Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

Dotação	Dotação Inicial	Créd. Suplementar	Créd. Especial	Créd. Extraordinário	Redução
	Créd. Autorizado Empenhado	Bloqueado Liquidado	Reserva Empenho A Liquidar	Contingenciado Valor Pago	Saldo da Dotação Valor a Pagar
<b>Fonte de Recurso 269:</b>	0,00	6.997.968,00	0,00	0,00	839.400,00
	6.158.568,00	0,00	0,00	0,00	1.335.722,67
	4.822.845,33	4.822.845,33	0,00	4.822.845,33	0,00
<b>Total por Grupo de Despesa + Fonte de Recursos</b>					
<b>Grupo 3:</b>	4.122.950,00	1.642.357,92	0,00	0,00	1.499.774,69
<b>Fonte 100:</b>	4.265.533,23	0,00	0,00	0,00	38.339,88
	4.227.193,35	4.227.193,35	0,00	3.978.960,35	248.233,00
<b>Grupo 3:</b>	0,00	12.000,00	0,00	0,00	0,00
<b>Fonte 262:</b>	12.000,00	0,00	0,00	0,00	315,76
	11.684,24	11.684,24	0,00	11.684,24	0,00
<b>Grupo 3:</b>	560.164,00	984.007,91	0,00	0,00	298.468,85
<b>Fonte 268:</b>	1.245.703,06	0,00	0,00	0,00	158.683,38
	1.087.019,68	1.080.209,68	6.810,00	1.077.379,18	2.830,50
<b>Grupo 3:</b>	0,00	6.997.968,00	0,00	0,00	839.400,00
<b>Fonte 269:</b>	6.158.568,00	0,00	0,00	0,00	1.335.722,67
	4.822.845,33	4.822.845,33	0,00	4.822.845,33	0,00
<b>Grupo 4:</b>	77.050,00	55.100,00	0,00	0,00	10.011,00
<b>Fonte 100:</b>	122.139,00	0,00	0,00	0,00	7.151,06
	114.987,94	114.987,94	0,00	112.849,94	2.138,00
<b>Grupo 4:</b>	0,00	851.225,37	809.878,00	0,00	810.348,90
<b>Fonte 262:</b>	850.754,47	0,00	0,00	0,00	3.039,43
	847.715,04	847.715,04	0,00	847.715,04	0,00
<b>Grupo 4:</b>	0,00	50.000,00	0,00	0,00	0,00
<b>Fonte 268:</b>	50.000,00	0,00	0,00	0,00	31.138,00
	18.862,00	18.862,00	0,00	18.862,00	0,00
<b>Total por Fonte de Recursos + Elemento de Despesa</b>					
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	244.050,00	53.500,00	0,00	0,00	144.189,50
<b>Elemento 14:</b>	153.360,50	0,00	0,00	0,00	920,00
	152.440,50	152.440,50	0,00	152.440,50	0,00
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	718.214,00	566.891,30	0,00	0,00	168.600,00
<b>Elemento 30:</b>	1.116.505,30	0,00	0,00	0,00	18.016,41
	1.098.488,89	1.098.488,89	0,00	1.098.183,89	305,00
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	0,00	521.000,00	0,00	0,00	204.937,92
<b>Elemento 32:</b>	316.062,08	0,00	0,00	0,00	0,00
	316.062,08	316.062,08	0,00	316.062,08	0,00
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	47.700,00	29.000,00	0,00	0,00	9.351,51
<b>Elemento 33:</b>	67.348,49	0,00	0,00	0,00	304,97
	67.043,52	67.043,52	0,00	67.043,52	0,00
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	0,00	8.000,00	0,00	0,00	119,50
<b>Elemento 36:</b>	7.880,50	0,00	0,00	0,00	0,00
	7.880,50	7.880,50	0,00	7.880,50	0,00
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	707.486,00	459.116,62	0,00	0,00	454.370,64
<b>Elemento 39:</b>	712.231,98	0,00	0,00	0,00	19.091,30
	693.140,68	693.140,68	0,00	445.212,68	247.928,00
<b>Fonte de Recurso 100:</b>	2.405.500,00	0,00	0,00	0,00	516.605,62
<b>Elemento 41:</b>	1.888.894,38	0,00	0,00	0,00	0,00
	1.888.894,38	1.888.894,38	0,00	1.888.894,38	0,00



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
 SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL - SATE/SEFAZ  
 SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
 FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS



**FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária**

Exercício igual a 2009  
 Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
 Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
 Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
 Mês de Referência menor igual a Dezembro  
 Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

Dotação	Dotação Inicial	Créd. Suplementar Bloqueado Liquidado	Créd. Especial Reserva Empenho A Liquidar	Créd. Extraordinário Contingenciado Valor Pago	Redução
	Créd. Autorizado Empenhado				Saldo da Dotação Valor a Pagar
Fonte de Recurso 100:	0,00	1.600,00	0,00	0,00	1.600,00
Elemento 47:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonte de Recurso 100:	77.050,00	25.000,00	0,00	0,00	9.111,00
Elemento 52:	92.939,00	0,00	0,00	0,00	7.151,06
	85.787,94	85.787,94	0,00	83.649,94	2.138,00
Fonte de Recurso 100:	0,00	33.350,00	0,00	0,00	900,00
Elemento 92:	32.450,00	0,00	0,00	0,00	7,20
	32.442,80	32.442,80	0,00	32.442,80	0,00
Fonte de Recurso 262:	0,00	0,00	809.878,00	0,00	809.878,00
Elemento 51:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonte de Recurso 262:	0,00	3.510,33	0,00	0,00	470,90
Elemento 92:	3.039,43	0,00	0,00	0,00	3.039,43
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonte de Recurso 262:	0,00	859.715,04	0,00	0,00	0,00
Elemento 93:	859.715,04	0,00	0,00	0,00	315,76
	859.399,28	859.399,28	0,00	859.399,28	0,00
Fonte de Recurso 268:	154.000,00	275.000,00	0,00	0,00	198.619,30
Elemento 14:	230.380,70	0,00	0,00	0,00	17.985,70
	212.395,00	212.395,00	0,00	212.395,00	0,00
Fonte de Recurso 268:	108.000,00	99.900,00	0,00	0,00	46.700,00
Elemento 30:	161.200,00	0,00	0,00	0,00	20.276,07
	140.923,93	140.923,93	0,00	138.093,43	2.830,50
Fonte de Recurso 268:	0,00	35.608,25	0,00	0,00	35.608,25
Elemento 33:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonte de Recurso 268:	298.164,00	573.499,66	0,00	0,00	17.541,30
Elemento 39:	854.122,36	0,00	0,00	0,00	120.421,61
	733.700,75	726.890,75	6.810,00	726.890,75	0,00
Fonte de Recurso 268:	0,00	50.000,00	0,00	0,00	0,00
Elemento 52:	50.000,00	0,00	0,00	0,00	31.138,00
	18.862,00	18.862,00	0,00	18.862,00	0,00
Fonte de Recurso 269:	0,00	25.261,00	0,00	0,00	0,00
Elemento 14:	25.261,00	0,00	0,00	0,00	1.150,50
	24.110,50	24.110,50	0,00	24.110,50	0,00
Fonte de Recurso 269:	0,00	1.183.365,00	0,00	0,00	145.000,00
Elemento 30:	1.038.365,00	0,00	0,00	0,00	407.578,50
	630.786,50	630.786,50	0,00	630.786,50	0,00
Fonte de Recurso 269:	0,00	26.072,00	0,00	0,00	0,00
Elemento 33:	26.072,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	26.072,00	26.072,00	0,00	26.072,00	0,00
Fonte de Recurso 269:	0,00	3.683.948,00	0,00	0,00	194.400,00
Elemento 36:	3.489.548,00	0,00	0,00	0,00	551.120,67
	2.938.427,33	2.938.427,33	0,00	2.938.427,33	0,00
Fonte de Recurso 269:	0,00	2.079.322,00	0,00	0,00	500.000,00
Elemento 39:	1.579.322,00	0,00	0,00	0,00	375.873,00
	1.203.449,00	1.203.449,00	0,00	1.203.449,00	0,00



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA**  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL - SATE/SEFAZ  
 SUPERINTENDÊNCIA DA GESTÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA  
 FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS



**FIP 613 - Demonstrativo de Despesa Orçamentária**

Exercício igual a 2009  
 Código da Unidade Orçamentária maior igual a 01101  
 Código da Unidade Orçamentária menor igual a 39901  
 Modalidade (1-Orçamentária / 2-Intra-Orçamentária / 3-Orçamentária e Intra-Orçamentária) igual a 3  
 Mês de Referência menor igual a Dezembro  
 Relatório com Resumo (1-Sim / 2-Não) igual a Sim

Dotação	Dotação Inicial	Créd. Suplementar Bloqueado	Créd. Especial Reserva Empenho A Liquidar	Créd. Extraordinário Contingenciado Valor Pago	Redução
	Créd. Autorizado Empenhado				Liquidado
<b>Total por Função</b>					
<b>Função 8:</b>	4.760.164,00	10.592.659,20	809.878,00	0,00	3.458.003,44
	12.704.697,76	0,00	0,00	0,00	1.574.390,18
	11.130.307,58	11.123.497,58	6.810,00	10.870.296,08	253.201,50
<b>Total por Função + Subfunção</b>					
<b>Função 8:</b>	4.760.164,00	10.592.659,20	809.878,00	0,00	3.458.003,44
<b>Subfunção 422:</b>	12.704.697,76	0,00	0,00	0,00	1.574.390,18
	11.130.307,58	11.123.497,58	6.810,00	10.870.296,08	253.201,50
<b>Total por Programa</b>					
<b>Programa 280:</b>	4.760.164,00	10.592.659,20	809.878,00	0,00	3.458.003,44
	12.704.697,76	0,00	0,00	0,00	1.574.390,18
	11.130.307,58	11.123.497,58	6.810,00	10.870.296,08	253.201,50
<b>Total por Projeto Atividade (PAOE)</b>					
<b>PAOE 4006:</b>	90.000,00	65.200,00	0,00	0,00	86.884,50
	68.315,50	0,00	0,00	0,00	495,76
	67.819,74	67.819,74	0,00	67.819,74	0,00
<b>PAOE 4007:</b>	994.080,00	744.836,12	0,00	0,00	80.970,64
	1.657.945,48	0,00	0,00	0,00	78.980,08
	1.578.965,40	1.578.965,40	0,00	1.576.827,40	2.138,00
<b>PAOE 4008:</b>	3.380.000,00	9.482.336,33	809.878,00	0,00	3.109.952,05
	10.562.262,28	0,00	0,00	0,00	1.414.738,09
	9.147.524,19	9.147.524,19	0,00	8.899.291,19	248.233,00
<b>PAOE 4009:</b>	286.084,00	295.786,75	0,00	0,00	173.026,25
	408.844,50	0,00	0,00	0,00	80.176,25
	328.668,25	321.858,25	6.810,00	319.027,75	2.830,50
<b>PAOE 4010:</b>	10.000,00	4.500,00	0,00	0,00	7.170,00
	7.330,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	7.330,00	7.330,00	0,00	7.330,00	0,00

## Anexo B – DESPESA POR CREDOR

web.fiplan.mt.gov.br/html/listaProcessosResultado.php



Sistema Integrado de  
Planejamento, Contabilidade e Finanças



Exercício  Login  Ok
OUVIDORIA

e-MT ESTADO CIDADÃO GOVERNO EMPRESA TERCEIRO SETOR NOTÍCIAS

Cuiabá, Domingo 13 de Maio de 2018

Início

Informativos

Administrador

Conheça o FIPLAN

Como Acessar

Treinamento FIPLAN

Fale Conosco

Consultas Públicas - LC 131/2009

Legislação

Sistema Contábil

**Estou em » Despesa por Credor**

**Resultado da busca:**

Nome Credor	Data	Número do Empenho	Valor	Tipo da Despesa
Associação Horizontes	05/06/2009	22607000109002917	403.920,00	Transferências
Associação Horizontes	31/08/2009	22607000109007013	144.480,00	Transferências
Associação Horizontes	28/08/2009	22607000109006831	2.069.133,33	Transferências
Associação Horizontes	31/08/2009	22607000109007031	437.000,00	Transferências
Associação Horizontes	28/08/2009	22607000109006858	437.000,00	Transferências
Associação Horizontes	31/08/2009	22607000109007005	2.069.133,33	Transferências
Associação Horizontes	28/08/2009	22607000109006841	144.480,00	Transferências
Associação Horizontes	14/12/2009	22607000109010707	194.400,00	Transferências
Associação Horizontes	14/12/2009	22607000109010499	194.400,00	Transferências

Página Inicial Voltar

SEFAZ - SEPLAN - CEPROMAT

## Anexo C – EXTRATO DE EMPENHO

[web.fiplan.mt.gov.br/html/listaProcessosDetalhada.php?numeroEmpenho=22607000109002917](http://web.fiplan.mt.gov.br/html/listaProcessosDetalhada.php?numeroEmpenho=22607000109002917)



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
 FIPLAN - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL - SATE/SEFAZ



**FIP 005 - Extrato de Empenho**

**22607 - Fundo Estadual de Assistência Social**

**DATA: 05/06/2009** **PEDIDO DE EMPENHO: 22607.0001.09.00285-6** **EMPENHO: 22607.0001.09.00291-7**

Credor: 2008.08500-1

Nome: Associação Horizontes

Endereço:

Bairro:

Complemento:

São Paulo - SP

CEP:

Fone:

Identificação: CNPJ - 06.954.576/0001-74

Dotação Orçamentária: 22607.0001.08.422.280.4008.9900.33503600.269.1.1

Tipo de Despesa: 8 - Transferências

Tipo de Recurso: Normal

Nº do Pedido de Adiantamento:

Tipo de Empenho: Estimativo

Data Limite Prestação de Contas:

Histórico: Empenho do PED Nº 22607.0001.09.00285-6

**Controles Financeiros:**

Valor do Empenho:	403.920,00	Total Estornado:	0,00
Total Liquidado:	403.920,00	Total Pago:	403.920,00
Saldo a Liquidar:	0,00	Saldo a Pagar:	0,00
Total Recolhido:	0,00	Total Cancelado RP:	0,00

DATA	OCORRÊNCIA	VALOR	DOCUMENTO	HISTÓRICO
15/06/2009	Liquidação	403.920,00	22607.0001.09.00321-0	Pagamento ref ao processo nº 284830/2009, CONVÊNIO Nº 149, Prestação de serviços de alimentação, contratação de auxiliares de cozinha, Projovem.
17/06/2009	Nota de Ordem Bancária (NOB)	403.920,00	22607.0001.09.00309-8	Pagamento do Empenho 22607000109002917 e Liquidação 22607000109003210

[web.fiplan.mt.gov.br/html/listaProcessosDetalhada.php?numeroEmpenho=22607000109007005](http://web.fiplan.mt.gov.br/html/listaProcessosDetalhada.php?numeroEmpenho=22607000109007005)



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
 FIPLAN - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças  
 SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL - SATE/SEFAZ



**FIP 005 - Extrato de Empenho**

**22607 - Fundo Estadual de Assistência Social**

**DATA: 31/08/2009** **PEDIDO DE EMPENHO: 22607.0001.09.00808-0** **EMPENHO: 22607.0001.09.00700-5**

Credor: 2008.08500-1

Nome: Associação Horizontes

Endereço:

Bairro:

Complemento:

São Paulo - SP

CEP:

Fone:

Identificação: CNPJ - 06.954.576/0001-74

Dotação Orçamentária: 22607.0001.08.422.280.4008.9900.33503600.269.1.1

Tipo de Despesa: 8 - Transferências

Tipo de Recurso: Normal

Nº do Pedido de Adiantamento:

Tipo de Empenho: Estimativo

Data Limite Prestação de Contas:

Histórico: Empenho do PED Nº 22607.0001.09.00808-0

**Controles Financeiros:**

Valor do Empenho:	2.069.133,33	Total Estornado:	0,00
Total Liquidado:	2.069.133,33	Total Pago:	2.069.133,33
Saldo a Liquidar:	0,00	Saldo a Pagar:	0,00
Total Recolhido:	0,00	Total Cancelado RP:	0,00

DATA	OCORRÊNCIA	VALOR	DOCUMENTO	HISTÓRICO
01/09/2009	Liquidação	2.069.133,33	22607.0001.09.00653-8	Repasse de recurso de convênio nº. 149/2008 para execução e coordenação do Programa Projovem Urbano/SETECS.
02/09/2009	Nota de Ordem Bancária (NOB)	2.069.133,33	22607.0001.09.00693-3	Pagamento do Empenho 22607000109007005 e Liquidação 22607000109006538