



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Uma comparação sobre o financiamento Assistência Social em Minas Gerais: da Agenda Social à PEC da morte

Dayene Mendes Silva Gonçalves, Luiz Ismael Pereira

[ARTIGO] GT 11 Federalismo e Relações Intergovernamentais

Uma comparação sobre o financiamento Assistência Social em Minas Gerais: da Agenda Social à PEC da morte

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo comparar as transferências de recursos entre os anos de 2007 e 2019 para apresentar avanços, limites e desafios após a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e implantação da Agenda Social em relação aos municípios mineiros e suas mesorregiões. Para metodologia foram aplicadas as técnicas estatísticas Postos Sinalizados de *Wilcoxon* com o intuito de identificar se existe diferença estatística nas comparações realizadas. Como resultado foi constatado que houve um aumento na transferência de recursos pelo Fundo Nacional de Assistência Social em todas as regiões comparadas, corroborando com o fato de que por meio da PNAS houve um aumento nos montantes transferidos fundo a fundo, ao mesmo tempo em que aponta-se que as políticas de ajustes fiscais aplicadas após 2016 (como a Emenda Constitucional 95), contribuíram para o retrocesso no campo socioassistencial.

Palavras-chave: Assistência Social no Brasil. PNAS. FNAS. Agenda Social. EC 95.

Introdução:

A Assistência Social, no Brasil, se tornou um direito do cidadão e um dever do Estado somente em 1988, por meio da Constituição Federal (CF/88). E, somente em 2004, uma Política Nacional de Assistência Social – a PNAS – foi promulgada. Tal Política busca direcionar ações para proteger os cidadãos contra as vulnerabilidades sociais e auxiliá-los nas necessidades sociais. Dentre seus objetivos estão: (1) prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; (2) contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; e (3) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005).

A PNAS é resultado de um debate nacional amplo e intenso, que visava construir um instrumento decisivo e capaz de consolidar a condução do trabalho realizado pela Assistência Social (FERNANDES, 2008; COUTO, 2009; TELES; LIMA, 2019). Contudo, para esta Política implementar programas, projetos e serviços em todo território brasileiro é necessário que os entes federativos estejam alinhados. Pois, sua gestão pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, com o intuito de consolidar um sistema descentralizado e participativo (BRASIL, 2005).

Neste contexto, em um país marcado por desigualdade (OXFAM, 2017), é imprescindível que se reflita sobre como a Assistência Social atua, para entender como o país avança através da PNAS, que considera “as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, garantia dos mínimos sociais, provimento de condições para atender

contingências sociais e universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 2005). Para tanto, é indispensável compreender a forma como os União, Estados e Municípios atuam e como ocorre o financiamento e os gastos da Assistência Social nas regiões brasileiras, desde a criação da PNAS.

Esse estudo investiga, o estado de Minas Gerais (MG), localizado na região Sudeste do Brasil. Esta escolha ocorreu em virtude de MG possuir a maior quantidade de municípios dentre os estados brasileiros e a existência de diferentes perfis municipais devido a diversidade demográfica, social e econômica no estado (MASSARDI; ABRANTES, 2015). Nesse recorte, procura-se responder a seguinte questão: a criação da PNAS, e a implantação da Agenda Social, possibilitou o aumento de recursos para a Assistência Social?

Em consonância com a problemática, tem-se como objetivo comparar a transferências de recursos entre os anos de 2007 e 2019 para apresentar avanços, limites e desafios após a criação da PNAS e implantação da Agenda Social em relação aos municípios mineiros e suas mesorregiões. A justificativa desse estudo está na importância de analisar os valores repassados para os municípios mineiros por meio da transferência fundo a fundo, após as prioridades constantes na Agenda Social (implementada em 2007), que ressalta o compromisso de ampliar a promoção da inclusão social com cidadania (IPEA, 2009) e comparar com o ano de 2019, último ano antes da COVID-19 e que sucede a Emenda Constitucional nº95/2016, um novo regime fiscal que congela o gastos com despesas primárias por 20 anos do orçamento do governo federal, o que impacta diretamente as políticas sociais.

1. Assistência Social no Brasil

Os primeiros registros de uma preocupação do Estado com assistência social aparecem no governo Vargas, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938. O CNSS de fato representa a primeira tentativa de regulação e fomento público no âmbito da assistência social no país, mas foi uma iniciativa marcada pela prática de clientelismo político no repasse de recursos às entidades favorecidas. Não havia uma diretriz nacional, as ações eram fragmentadas e pontuais, o que produzia um impacto muito pequeno na pobreza (RODRIGUES, 2016; SPOSATI, 1988; 2003).

A promulgação da Constituição de 1988 (CF/88), marcou um período inédito para a Assistência Social no Brasil ao reconhecer o direito de cidadãos e cidadãs e a obrigação do Estado como uma obrigação de prestação (BRASIL, 1988). A proteção social realizada

pela Assistência Social cuida “das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos (...) por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana” (BRASIL, 2005, p.15).

As ações socioassistenciais desde então têm se ampliado e sofrido alterações. A Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – foi criada para estruturar os programas, projetos, benefícios e ações da Assistência Social. Por meio da LOAS foi estabelecido que a Assistência Social deve prestar serviços continuados para grupos e famílias de baixa renda, sendo este serviço caracterizado como um direito social fundamental (BRASIL, 1993; TELES; LIMA, 2019).

Com o intuito de ampliar a Assistência Social, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, foi deliberada a criação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, implantado em 2005. Uma rede criada para prevenir situações de vulnerabilidade e de risco social, e garantir que seja realizada a reconstrução de vínculos entre os cidadãos e sua família (TELES; LIMA, 2019). Outra medida importante foi a criação da PNAS, em 2004, assumindo um papel central na delimitação de princípios, diretrizes e estratégias para a Assistência Social no Brasil (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017; TELES; LIMA, 2019).

PNAS e SUAS juntos fazem emergir forças políticas que disputam a direção social na perspectiva de justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir de profundas alterações que propõem nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017). A PNAS expressa que as ações da Assistência Social devem ocorrer de acordo com um sistema descentralizado e participativo, contando com a ação integrada e intersetorial dos entes federativos e da sociedade. A intersetorialidade ocorre por meio de uma ação conjunta envolvendo outras políticas públicas, proporcionando uma rede de proteção social sem a fragmentação (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017; FERNANDES, 2008).

Por meio da Portaria 440/05 e 442/05 da Norma Operacional Básica/SUAS de 2005, foram instituídos os Pisos de Proteção Social Básica e os Pisos de Proteção Social Especial, definindo que os recursos transferidos fundo a fundo de maneira automática e regular, devem ser executados nas primazias do Plano de Assistência Social, com o intuito de possibilitar que os serviços socioassistenciais de proteção básica e especial possuam meios necessários para sua execução (BRASIL, 2005).

1.1. O financiamento da Assistência Social

Os recursos que compõem as fontes de financiamento da Seguridade Social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil. Mas das políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que demorou mais tempo para conquistar o espaço próprio no orçamento público brasileiro (COURI; SALVADOR, 2007).

Os dispositivos constitucionais só foram regulamentados em 1993, com a aprovação da LOAS, que também criou o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O FNAS atendeu aos princípios de descentralização político administrativa e de participação da sociedade e definiu que todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão estabelecidos na LOAS devem ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (art. 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o FNAS (BOSCHETTI, 2003). Para tanto, é necessário haver um pacto federativo entre os entes e, de acordo com Tavares (2009, p.233), o financiamento da Política de Assistência Social deve “guardar relação com o diagnóstico socioterritorial (regional, municipal, intramunicipal), que norteie o planejamento das ações e ofereça os insumos necessários à orçamentação”.

O financiamento é feito através de repasses de transferências regulares e automáticas, pela celebração de convênios e pela transferência fundo a fundo (PEREIRA, 2007; BRASIL, 2015). Na modalidade de transferência fundo a fundo, segundo o Ministério da Cidadania,

os pagamentos realizados são aqueles que se caracterizam pelo repasse por meio de descentralização de recurso diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de forma regular e automática (...) Por sua vez, o repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social é realizado por meio dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF) e dos Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS), de acordo com as condições gerais, os mecanismos e os critérios de partilha para a transferência de recursos federais (BRASIL, 2015, n.p).

É estabelecido que deve ser realizado o controle social sobre estes fundos, desde o momento da definição do destino do orçamento até a execução dos recursos previstos. Acrescenta-se ainda que eles sejam unidades orçamentárias, sendo assim mecanismos de apoio financeiro e captação aos programas orçamentários e às ações da área (TAVARES, 2009).

1.2. Uma Agenda Social em 2007 e uma PEC da morte 2017

Em 2007, a Presidência da República, no segundo governo Lula, inseriu a Agenda Social no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011) que, apesar de não ser inédita, estava sendo adotada por meio de diferentes recursos desde 1999. A maioria das ações priorizadas na Agenda Social já vinha sendo implementada no primeiro mandato do governo Lula, mas este novo arranjo pretendia ressaltar o compromisso de ampliar a promoção da inclusão social com cidadania (IPEA, 2009).

A organização da Agenda Social respondeu à demanda da Presidência da República para que se colocasse mais foco na articulação e na ampliação da escala das ações sociais que obtiveram melhores resultados, em termos de melhoria das condições de vida da população, durante o primeiro mandato do Governo Lula. A definição dos eixos organizadores contou com aval do próprio presidente Lula e a agenda foi adotada no fim de agosto de 2007 (IPEA, 2009).

Em linhas gerais, os objetivos da Agenda Social são:

- i) reduzir desigualdade social, promovendo oportunidades para famílias pobres;
- ii) consolidar política garantidora de direitos;
- iii) buscar gestão integrada das políticas; e
- iv) incentivar a pactuação federativa entre União, estados e municípios. Seguindo a lógica de promover inclusão social com a cidadania, a estratégia norteadora da agenda é a busca pela unificação da ação do Estado no território.

No entanto, colocar em prática uma agenda de prioridades assim requer gestão estratégica, com clareza sobre quais são essas prioridades, com a necessidade instrumentos de mobilização e coordenação política sofisticados, que sejam capazes de romper com lógica setorializada e burocratizada da execução do orçamento público (IPEA, 2009).

Com a finalidade de mostrar como governos diferentes podem minar com os avanços alcançados pelos seus predecessores, damos um salto de 12 anos, desde a criação da Agenda Social e caímos em 2019 para analisar a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95), o novo regime fiscal, que ficou conhecido como “PEC da morte”.

Um discurso social e político conservador já estava instaurado nas instituições, agudizando ainda mais com a crise econômica que se aprofunda no país desde 2014 (PEREIRA; VANDERLEI; ANDRADE, 2020). Após o golpe parlamentar de 2016, o avanço desse discurso conduzido pela burguesia e por parcelas da classe média, bem como por ações de austeridade econômica como forma de se caminhar para um novo

projeto de desenvolvimento, levou à eleição, em 2018, de um projeto de governo ultraliberal na economia e na área social, ultra conservador nos valores e costumes e autoritário na política e na perseguição às lutas sociais, e com avanço ainda mais acelerado da ofensiva aos direitos sociais (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019; ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018; MASCARO, 2018).

Sustentado no diagnóstico de redução das taxas de crescimento econômico, da elevação da dívida pública e do suposto déficit da previdência social, o governo Temer conseguiu implementar o amargo remédio do endurecimento do ajuste fiscal, centrado na redução de gastos públicos, com exceção das despesas financeiras (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 69).

Neste contexto, aconteceu no Brasil a aprovação do congelamento dos gastos públicos pela EC 95 em 2016. Ao se comparar as despesas de 2017 e 2018 em relação a 2016, já era possível identificar a redução de recursos na Seguridade Social, com redução de 1,7% em 2017 e 0,8% em 2018. A política de saúde foi a mais atingida, com queda de 7,0% em 2017 e 2,9% em 2018 em relação a 2016. Em seguida, a função assistência social teve diminuição de 2,8% em 2017 e 0,5% em 2018. Na sequência, a previdência social teve redução de 0,2% em 2017 e 0,3% em 2018 (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019).

Segundo um relatório publicado pela Oxfam Brasil, uma organização da sociedade civil brasileira (sem fins lucrativos), a austeridade, e a EC 95, em particular, não é um plano de estabilização fiscal, mas um ataque aos direitos humanos dos brasileiros, o que aumenta a desigualdade social e econômica. O estabelecimento de um limite para o gasto público, faz com que fique fora do alcance do Brasil qualquer progresso na conquista de direitos humanos (OXFAM, 2017).

O resgate dessas informações se faz necessário para compreender os dois cenários em evidência no Brasil, que marcaram 2007 e 2019, para situar os contextos dos dados que serão analisados e discutidos nas próximas seções.

2. Procedimentos metodológicos

2.1. População, Amostra e Dados da pesquisa

Considerou-se como população os 853 municípios do estado de Minas Gerais, nos anos de 2007 e 2019. O período de 2019 se justifica para atender ao objetivo proposto no estudo, que envolve avaliar diferenças em repasses e despesas que envolvem a Assistência Social e, o ano de 2019 é o ano mais recente sem impacto da pandemia, uma vez que se infere-se que a Covid-19, pode ter alterado as dinâmicas das transferências de recursos,

em razão das prioridades que envolviam a crise sanitárias e isso pode ter afetado ações e investimentos relacionados aos programas socioassistenciais.

O período de 2007 se justifica por ser posterior à criação da PNAS e por ter sido o ano de lançamento da Agenda Social realizada pela Presidência da República em 2007. Essa agenda teve como objetivo “contribuir para a promoção da inclusão social com cidadania, garantindo mais foco na articulação e na ampliação da escala de algumas ações consideradas essenciais” (IPEA, 2009, p.34).

Isto posto, entende-se que uma janela de 12 anos é um período de tempo capaz de compreender os reflexos na estrutura de arrecadação e financiamento na área de Assistência Social após a implementação da política supracitada e de todos os programas e ações que surgiram graças a ela. Já a escolha de se analisar os municípios mineiros, se justifica pois o estado é o segundo mais populoso do Brasil e possui 33 cidades com mais de 100 mil habitantes, e acredita-se que ele pode ser um retrato do Brasil, com peculiaridades no financiamento e arrecadação presentes no contexto da Assistência Social, bem como as particularidades de cada mesorregião mediante as condições financeiras e administrativas heterogêneas.

Os dados financeiros e demográficos utilizados na análise (Quadro 1) foram obtidos nas bases da Secretaria do Tesouro Nacional- Finanças do Brasil (FINBRA).

Quadro 1 - Dados coletados e utilizados na pesquisa

Informações	Tipo de Dados	Fonte
População	Demográfico	FINBRA
Fundo Nacional de Assistência Social	Financeiro	FINBRA
Despesa em Assistência Social	Financeiro	FINBRA

Fonte: Elaborado pela autora

A primeira análise considerou todos os municípios mineiros, 853 amostras, e posteriormente os mesmos foram separados em suas respectivas mesorregiões, sendo o Noroeste de Minas composto por 19 municípios; Norte de Minas, 89; Jequitinhonha, 51; Vale do Mucuri, 23; Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, 66; Central Mineira, 30; Metropolitana de Belo Horizonte, 130; Vale do Rio Doce, 102; Oeste de Minas, 44; Sul e Sudoeste de Minas, 146; Campo das Vertentes, 36; e Zona da Mata, 142.

Com o objetivo de homogeneizar a amostra, os valores das variáveis de dimensão financeira, foram relativizados com base no número de habitantes dos municípios (informados também pela FINBRA), no respectivo ano da informação.

Constatou-se que alguns municípios não continham informações completas e optou-se por excluí-los. Considerando a presença de outliers, devido à existência de

municípios com valores discrepantes, em razão dos montantes arrecadados de recursos e efetivamente gastos na área da Assistência Social, efetuou-se o tratamento dos dados, antes da realização dos testes estatísticos. A amostra final passou a conter um total de 767 observações.

2.2. Delimitação das Variáveis e Modelagem

Para a representação da Assistência Social, delimitou-se como foco de análise as variáveis que expressam os montantes relacionados à arrecadação referente à modalidade de transferência fundo a fundo, uma vez que esse tipo de pagamento está vinculado ao financiamento de serviços continuados e à perpetuação dos programas, projetos, ações e benefícios da Assistência Social. Ademais, os fundos estão sujeitos ao controle social, desde o momento da definição do destino do orçamento até na execução dos recursos previstos. Os aspectos apresentados corroboram para a importância deste para o orçamento municipal, a fim de que haja perpetuação das ações da PNAS.

Por sua vez, a variável Despesa em Assistência Social representa o valor efetivamente utilizado (empenhos pagos) pelos municípios nos programas, projetos, ações e benefícios definidos pela PNAS.

Desta forma, tais dados auxiliam na compreensão do modo como os municípios estão financiando os serviços socioassistenciais para seus habitantes. Perante tais justificativas, no Quadro 2 estão expostas as descrições e formas de mensuração das variáveis utilizadas no estudo.

Quadro 2 - Definição das variáveis utilizadas no estudo

Variável	Descrição	Formas de Mensuração
Fundo Nacional de Assistência Social	Valor repassado aos municípios por meio da transferência fundo a fundo pela União.	Valor obtido no FINBRA e posteriormente transformado em termos per capita.
Despesa em Assistência Social	Valor efetivamente destinado as ações, projetos, programas e benefícios referentes à Assistência Social.	Valor obtido no FINBRA e posteriormente transformado em termos per capita.

Fonte: Elaborado pela autora

Optou-se na realização do trabalho pela adoção da técnica de estatística de Testes de *Wilcoxon* de Amostras Relacionadas, com o intuito de identificar se existe diferença estatística entre as medianas dos municípios ao se comparar os anos de 2003 e 2019 para as variáveis definidas. Esse teste tem caráter não-paramétrico e usa os postos de dados amostrais compostos de pares combinados, o objetivo da técnica é testar a mediana das diferenças nas amostras (BARROS; MAZUCHELI, 2005).

A escolha deste teste ocorreu em razão do Teste de Normalidade *Kolmogorov-Smirnov* ter indicado que a distribuição dos dados não seguia a distribuição normal, ou seja, os dados são não paramétricos. As hipóteses para o teste estatístico foram:

H0: A mediana das diferenças entre FNAS per capita 2007 e FNAS per capita 2019 é igual a 0.

H1: A mediana das diferenças entre FNAS per capita 2007 e FNAS per capita 2019 não é igual a 0.

Com a realização do teste supracitado, obtiveram-se condições para se fazer inferências sobre a dinâmica de investimento e financiamento dos serviços socioassistenciais, possuindo como marco a implementação da PNAS. Ressalta-se que o teste foi realizado tanto para os municípios como um todo e para as regiões do país, a fim de averiguar se há peculiaridades em cada região devido ao contexto de disparidade social que ocorre no território nacional.

3. Resultados e Discussões

Mediante o objetivo de compreender a dinâmica de transferência de recursos para a Assistência Social após a PNAS e após a Agenda Social em relação aos municípios mineiros e as mesorregiões adotadas, este tópico foi subdividido em duas seções, sendo que na primeira houve a preocupação de se analisar as estatísticas descritivas das variáveis de Minas Gerais e nas mesorregiões, com o intuito de identificar as características destas. Na segunda seção estão apresentados os resultados, obtidos pelo método uso da técnica de estatística de Testes de *Wilcoxon* de Amostras Relacionadas.

3.1. Análises descritivas

Na Tabela 1 evidenciam-se as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na análise.

Tabela 1 - Estatística Descritiva das variáveis

Localidade	Variável	Ano	Valor médio	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Minas Gerais	FNAS	2007	8,352	7,253	,058	39,808
		2019	32,234	19,696	,375	100,47
	DESPESAS	2007	34,562	22,303	,297	190,156
		2019	99,764	49,664	1,576	377,126
Noroeste de Minas	FNAS	2007	7,8	4,2	0,2	13,3
		2019	36,0	22,7	8,5	79,9
	DESPESAS	2007	43,28	19,22	16,67	84,88
		2019	116,86	60,11	28,94	214,28
Norte de Minas	FNAS	2007	14,6	9,3	0,1	39,8
		2019	46,3	20,4	2,9	100,5
	DESPESAS	2007	33,39	13,84	12,61	75,75
		2019	98,25	37,69	34,48	196,78
	FNAS	2007	16,8	8,7	0,2	39,6
		2019	40,3	15,5	15,8	79,1

Jequitinhonha	DESPESAS	2007	37,10	13,64	7,49	72,10
		2019	98,31	39,21	45,18	181,24
Vale do Mucuri	FNAS	2007	12,4	7,1	1,9	26,4
		2019	40,8	15,8	21,6	70,2
	DESPESAS	2007	28,59	12,50	13,89	64,65
		2019	92,01	34,77	52,54	175,02
Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba	FNAS	2007	7,2	5,5	1,0	22,3
		2019	32,0	21,0	4,8	98,3
	DESPESAS	2007	55,63	37,27	7,45	190,16
		2019	131,21	68,81	44,68	377,13
Central Mineira	FNAS	2007	6,4	4,6	0,2	14,5
		2019	26,0	24,5	0,4	99,3
	DESPESAS	2007	29,52	18,62	3,42	75,23
		2019	61,03	42,46	1,58	171,59
Metropolitana de Belo Horizonte	FNAS	2007	5,4	4,6	0,1	20,3
		2019	24,9	18,3	0,7	69,8
	DESPESAS	2007	38,05	29,40	0,30	155,49
		2019	104,81	59,41	5,23	357,60
Vale do Rio Doce	FNAS	2007	9,6	6,6	0,2	26,2
		2019	39,2	19,7	6,4	94,3
	DESPESAS	2007	31,38	18,38	6,76	109,05
		2019	112,71	46,13	32,49	233,32
Oeste de Minas	FNAS	2007	4,9	3,1	0,5	15,0
		2019	26,1	16,3	4,1	63,3
	DESPESAS	2007	26,05	14,26	4,32	62,57
		2019	83,40	43,45	17,23	196,55
Sul/Sudoeste de Minas	FNAS	2007	4,8	3,1	0,1	18,5
		2019	22,1	12,1	3,4	74,1
	DESPESAS	2007	34,62	20,31	4,30	96,19
		2019	89,45	43,08	30,36	231,20
Campo das Vertentes	FNAS	2007	4,8	3,7	0,5	15,7
		2019	24,5	16,3	1,5	66,0
	DESPESAS	2007	27,17	13,75	6,05	65,98
		2019	96,16	49,51	30,26	226,90
Zona da Mata	FNAS	2007	6,4	5,7	0,1	31,5
		2019	34,2	19,2	3,1	96,9
	DESPESAS	2007	29,15	18,03	3,64	89,50
		2019	96,41	44,73	24,11	219,80

Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar os valores referentes ao estado de Minas Gerais como um todo, percebe-se que em 2007 tanto a despesa realizada com Assistência Social, quanto os repasses realizados pelo FNAS eram menores que os valores apresentados no ano de 2019. Nota-se que o valor máximo gasto com a despesa per capita em 2007 era de R\$190,17, e em 2017 este valor subiu para R\$377,13, assim como subiu também o repasse do FNAS, que de 39,81 per capita, passou para R\$100,47. Em termos percentuais, o repasse do FNAS aumentou em 285,94% ao longo dos 12 anos, enquanto as despesas aumentaram 188,65% (Tabela 2). Apesar da média mostrar que os repasses foram proporcionalmente maiores que as despesas, os valores indicam que no estado de Minas

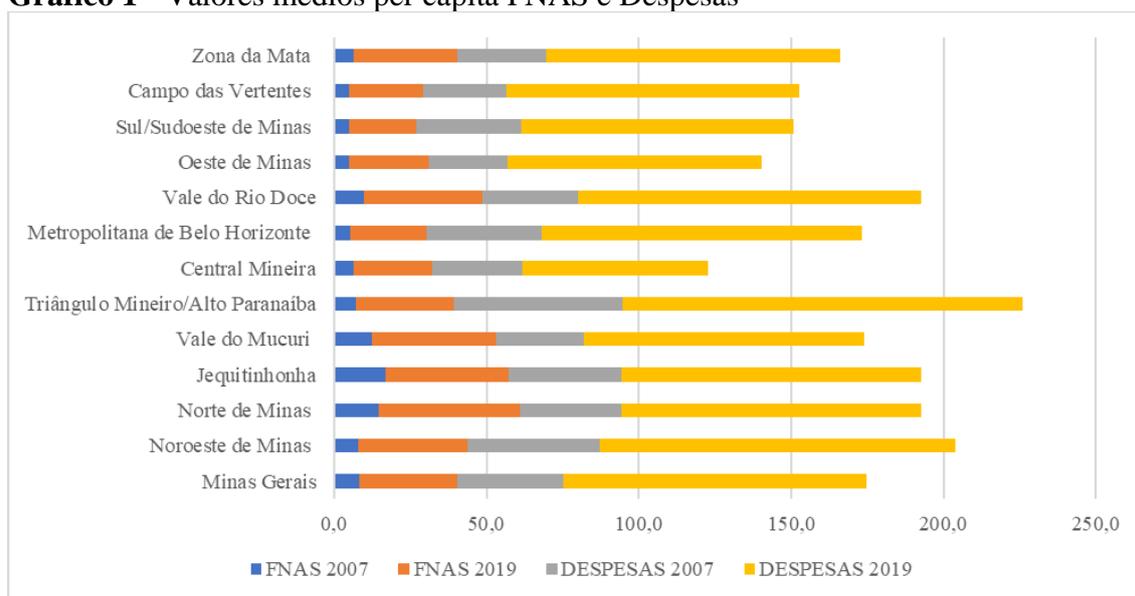
Gerais, em 2019, a despesa *per capita* era o equivalente a R\$99,75, mas o repasse do FNAS era apenas de 32,24, menos de um terço do necessário para cobrir cada cidadão.

O que chama atenção no estado de Minas Gerais e em todas as mesorregiões são os valores mínimos, que indicam que em algumas cidades, o repasse *per capita* em 2007 atingiu valores baixíssimos, chegando a R\$0,10 (Zona da Mata, Sul/Sudoeste de Minas, Metropolitana de Belo Horizonte e Norte de Minas) e R\$0,20 (Vale do Rio Doce, Central Mineira, Jequitinhonha e Noroeste de Minas). O que mostrava que mesmo 3 anos após a implantação da PNAS, os repasses eram muito aquém do que deveria ser, uma realidade que poderia ser alterada após a criação da Agenda Social, ao fim de 2007.

Para ilustrar os valores médios e facilitar a comparação entre extratos, foi construído o Gráfico 1. Em relação ao FNAS, no ano de 2007, o maior repasse pôde ser encontrado na região do Jequitinhonha. Mas essa região perdeu lugar para o Norte de Minas, onde naquele ano foi registrado o maior repasse em valor médio *per capita*.

Em relação às despesas, a região do Triângulo Mineiro é a que ocupa os maiores gastos com Assistência Social em 2007, seguido pelo Jequitinhonha e Norte de Minas, e também em 2019, alcançando 131,21 em 2019. Um valor que se distancia do segundo colocado, Noroeste de Minas, com 116,86.

Gráfico 1 - Valores médios per capita FNAS e Despesas



Fonte: Elaborado pela autora

A Tabela 2 apresenta, em valores percentuais, a diferença registrada entre os repasses do FNAS e das despesas entre os dois anos analisados.

Tabela 2 - Valores percentuais

	FNAS	DESPESAS
Minas Gerais	285,94%	188,65%
Noroeste de Minas	362,66%	170,02%
Norte de Minas	217,19%	194,28%
Jequitinhonha	139,31%	164,98%
Vale do Mucuri	228,49%	221,85%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	346,85%	135,84%
Central Mineira	308,41%	106,71%
Metropolitana de Belo Horizonte	364,93%	175,46%
Vale do Rio Doce	309,64%	259,13%
Oeste de Minas	437,37%	220,13%
Sul/Sudoeste de Minas	365,81%	158,41%
Campo das Vertentes	407,84%	253,86%
Zona da Mata	432,76%	230,77%

Fonte: Elaborado pela autora

Através desses valores, nota-se que o FNAS de 2007 e 2019 sofreu, proporcionalmente, um aumento maior se comparado aos valores das despesas, em todas as regiões analisadas, com exceção do Jequitinhonha onde foi registrado um aumento de 139,31% do FNAS e 164,98% das despesas.

Destaca-se as regiões Noroeste de Minas, Triângulo Mineiro, Central Mineira, Metropolitana de Belo Horizonte e Sul/Sudoeste de Minas, onde o repasse do FNAS dobrou em relação ao aumento das despesas. Em sentido oposto, chama-se atenção para o Vale do Mucuri, no qual a diferença entre os aumentos de FNAS e despesas, foi somente de 6,64%.

3.2. Análise Estatística

Conforme os resultados obtidos através da técnica de estatística de Testes dos de *Wilcoxon* de Amostras Relacionadas, e para comprovar o que a estatística descritiva apontou, nota-se que existem diferenças estatísticas entre os montantes das despesas realizadas com Assistência Social nos anos de 2007 e 2019, tanto no Brasil como um todo, e quanto em todas as regiões que o compõem, tal afirmação ocorre devido a todos os valores encontrados de *z* serem negativos e mediante ao fato de ter sido considerado o intervalo de confiança de 95%.

Os valores negativos significam que em 2007, todos os valores foram menores do que 2019, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 - Valores encontrados no teste de *Wilcoxon*

Região	Valor z	
	Despesas	PNAS
Minas Gerais	-23,62	-20,588
Noroeste de Minas	-3,574	-3,413
Norte de Minas	-7,995	-7,502
Jequitinhonha	-5,968	-5,296
Vale do Mucuri	-3,724	-3,408
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	-6,495	-5,219
Central Mineira	-3,001	-7,419
Metropolitana de Belo Horizonte	-8,098	-7,276
Vale do Rio Doce	-8,374	-7,419
Oeste de Minas	-5,33	-4,286
Sul/Sudoeste de Minas	-9,946	-8,329
Campo das Vertentes	-4,86	-4,356
Zona da Mata	-9,504	-8,189

Fonte: Elaborado pela autora

A partir dessa análise, verificamos que entre os anos de 2007 e 2019, houve um aumento nos valores investidos em ações, programas e benefícios, realizados pelos serviços socioassistenciais, demonstrando um avanço neste direito. Ademais, infere-se que a PNAS é o fator central nesta ampliação das despesas com Assistência Social, pois a partir de sua implementação em 2004, houve a consolidação de sistema socioassistencial de oferta contínua e sistemática, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios (COUTO, 2009), aumentando assim valor das despesas com Assistência Social.

Em relação aos repasses realizados pelo FNAS, nota-se que também há diferenças estatísticas entre os montantes repassados em 2007 e em 2019, em todo o país. O teste realizado considerou o intervalo de confiança de 95%. Indicando que houve um aumento estatístico no valor repassado pelo FNAS para os municípios brasileiros, corroborando para que houvesse um aumento dos serviços socioassistenciais.

Infere-se que o aumento do montante transferido pelo FNAS ocorreu para que pudesse ser cumprido o estabelecido na PNAS e conseqüentemente na Agenda Social. Por meio da PNAS os convênios entre entes federativos passaram apenas a apoiar financeiramente programas e projetos não continuados, havendo assim uma ampliação das transferências realizadas via fundo a fundo, já que os convênios foram substituídos pelas transferências fundo a fundo (PEREIRA, 2007).

Considerações Finais

A partir da análise dos valores per capita transferidos pelo FNAS nos anos de 2007 e 2019, evidencia-se que houve um aumento no valor em todas as regiões mineiras, corroborando com o fato de que por meio da PNAS houve um aumento nos montantes transferidos fundo a fundo.

Os valores gastos com Assistência Social e os valores transferidos pelo FNAS são diferentes entre as regiões mineiras e entre os municípios que compõem essas mesorregiões, comprovando que ainda há uma diferença nos serviços socioassistenciais prestados e nos repasses que ocorrem, evidenciando que mesmo com a PNAS não há uma equidade nos valores transferidos fundo a fundo e nas despesas com Assistência Social.

As constatações que chegamos neste trabalho, nos levam a novas indagações. É fato que a PNAS auxiliou no avanços das políticas socioassistenciais e que a Agenda Social foi um avanço considerável. Mas será que os valores dos repasses pelo FNAS seriam os mesmos em 2019 se, em 2018, um governo ultraliberal na economia e no social (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019) não estivesse se instaurado?

O contexto econômico no Brasil em 2019, estava marcado pelo discurso neoliberal, que apontava a causa da crise no excesso dos gastos públicos, fazendo com que “o ajuste fiscal no país fosse aprofundado nos últimos quatro anos em benefício dos interesses do capital” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019, p. 70), o que se configura como um retrocesso no campo das políticas socioassistenciais. Iniciativas como a da “PEC da morte” aprofundam as desigualdades socioeconômicas na sociedade brasileira, com impactos desproporcionais, sobretudo para aqueles já em situação de vulnerabilidade (OXFAM, 2017).

O Brasil “é um dos países mais desiguais do planeta, com profundos déficits em direitos humanos. A desigualdade representa um custo significativo em termos de desempenho econômico, desenvolvimento sustentável e o usufruto de direitos humanos” (OXFAM, 2017, p. 7), enfrentar esse problema deveria ser a agenda prioritária brasileira, com uma política fiscal que caminhasse nesse sentido, com um Estado indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social.

Como sugestão para estudos futuros propõem-se investigar como os ajustes fiscais após o golpe de 2016, o avanço do conservadorismo, o governo de 2018 e as políticas fiscais implementadas, influenciaram no repasse do FNAS.

Tem-se como limitações da pesquisa a ausência de dados disponibilizados de alguns municípios sobre os valores transferidos fundo a fundo e das despesas com Assistência Social.

Referências:

BARROS, E. A. C.; MAZUCHELI, J. Um estudo sobre o tamanho e poder dos testes t-Student e Wilcoxon. **Acta Scientiarum. Technology**, v. 27, n. 1, 2005.

BOSCHETTI, I. S.; TEIXEIRA, S. O. o draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. Em: **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2019. p. 368.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: UnB, 2003.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**. . Brasília, 1993.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Repasses da Assistência Social (FNAS)**. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Brasília, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma Operacional Básica NOB/ SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005.

COURI, J. R.; SALVADOR, E. DA S. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, v. 9, n. 3, p. 81–97, 2007.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In*: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco. 200, p. 205-217.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. Em: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2017.

FERNANDES, S. **Estado e política de assistência social: particularidades do trabalho do assistente social nos centros de referência de assistência social do estado do Paraná**. Tese—São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS. Análise da Agenda Social do Governo Federal. Em: **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. IPEA, 2009. v. 3.

MASCARO, A. L. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **REGE - Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 295–313, 1 jul. 2015.

OXFAM BRASIL. **Direitos Humanos em tempos de austeridade**. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/>. Acesso em 26 mar. 2023.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, n. 20, p. 63–84, 14 ago. 2007.

PEREIRA, L. I; VANDERLEI, A. C. F. ; ANDRADE, G. P. P. . Direitos humanos e conservadorismo: o caso da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados em 2013. **Revista Interfaces Científicas**, v. 8, p. 350-364, 2020.

RODRIGUES, A. **A psicanálise e a política de assistência social brasileira: um diálogo possível**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. DE. **Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SPOSATI, A. DE O. **Vida Urbana e Gestão da Pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSATI, A. O. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TAVARES, G. C. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. Em: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 423.

TELES, I. M. S. C.; LIMA, M. C. R. Gestão da política pública de assistência social: Uma revisão bibliográfica em relação à vulnerabilidade social. **Id on Line Revista Multidisciplinar de Psicologia**, v. 13, n. 44, p. 1016–1024, 2019.