

- Encontro Nacional do Congemas -

**Os desafios da Proteção
Socioassistencial em Contexto de
Restrição Fiscal**

Luciana Jaccoud

Belém, 7 de agosto de 2019

Apresentação

- *I- O direito socioassistencial – uma conquista*
- *II- A Emenda Constitucional no. 95 e o Novo Regime Fiscal*
- **III- Ameaças para a política de assistência social**
 - 1- Redução do gasto federal e os riscos ao financiamento do SUAS
 - 2- Enfraquecimento dos direitos sociais
 - 3- Intersetorialidade x a desvinculação do orçamento social
 - 4- Esvaziamento da coordenação federativa
 - 5- Enfraquecimento da participação social

I- O direito socioassistencial

Direitos sociais na seguridade social

- **Princípios básicos:**

- Universalidade**- ampliando as categorias protegidas;
- Uniformidade** - ampliando o acesso em padrões mínimos de qualidade e efetividade para toda a população;
- Distributividade**- garantindo igualdade de proteção e de resultados em face às diferenças socio-econômicas.

- **Direitos criam obrigações para o Estado:**

- Articular os três níveis de governo para assegurar as ofertas públicas que respondem aos direitos sociais;
- Garantir de recursos para assegurar em saúde, previdência rural e urbana e assistência social.

A ampliação do acesso à seguridade social

A ampliação do acesso foi resultado do :

- Reconhecimento do direito integral à saúde e a construção do SUS,
- Reconhecimento da política pública de assistência social e a construção do SUAS,
- Ampliação da cobertura da previdência social, simultânea à expansão do BPC e, posteriormente, do PBF.

O arranjo institucional que viabilizou um sistema de proteção social mais redistributivo se ancorou em:

- **Cooperação federativa para oferta de serviços;**
- **Ampliação de base múltipla para financiamento:**
 - a) Contributivos - Previdência Social
 - b) contributivos com forte apoio fiscal- Previdência rural
 - c) não contributivos – BPC, PBF, SUS e SUAS

II- A Emenda Constitucional no. 95 e o ajuste fiscal

Novo Regime Fiscal

- ❑ **A Emenda Constitucional no. 95, de 2016, congela por 20 anos (2017 a 2036) os gastos federais com as políticas públicas (despesas primárias):**
 - *Define como teto para as despesas primárias o gasto realizado em 2016;*
 - *O teto recebe reajuste apenas pela inflação do ano anterior.*
- ❑ **Congelamento do gasto federal com as políticas públicas nos patamares de 2016 durante 20 anos foi chamado de Novo Regime Fiscal (NRF).**
- ❑ **O congelamento se refere à despesa geral do governo federal - não há tetos por áreas/políticas/órgãos setoriais do Poder Executivo.**
- ❑ **O gasto federal com Educação e Saúde ficam congelados em patamares fixos, reajustados pela inflação.**
- ❑ **Crescimentos reais dos gastos de determinadas áreas/órgãos setoriais deverão ser contrabalançados com reduções reais em outras, de forma a respeitar o limite da despesa primária.**

SOBRE O NOVO REGIME FISCAL

A Emenda Constitucional impõem a queda do gasto social com relação ao PIB.

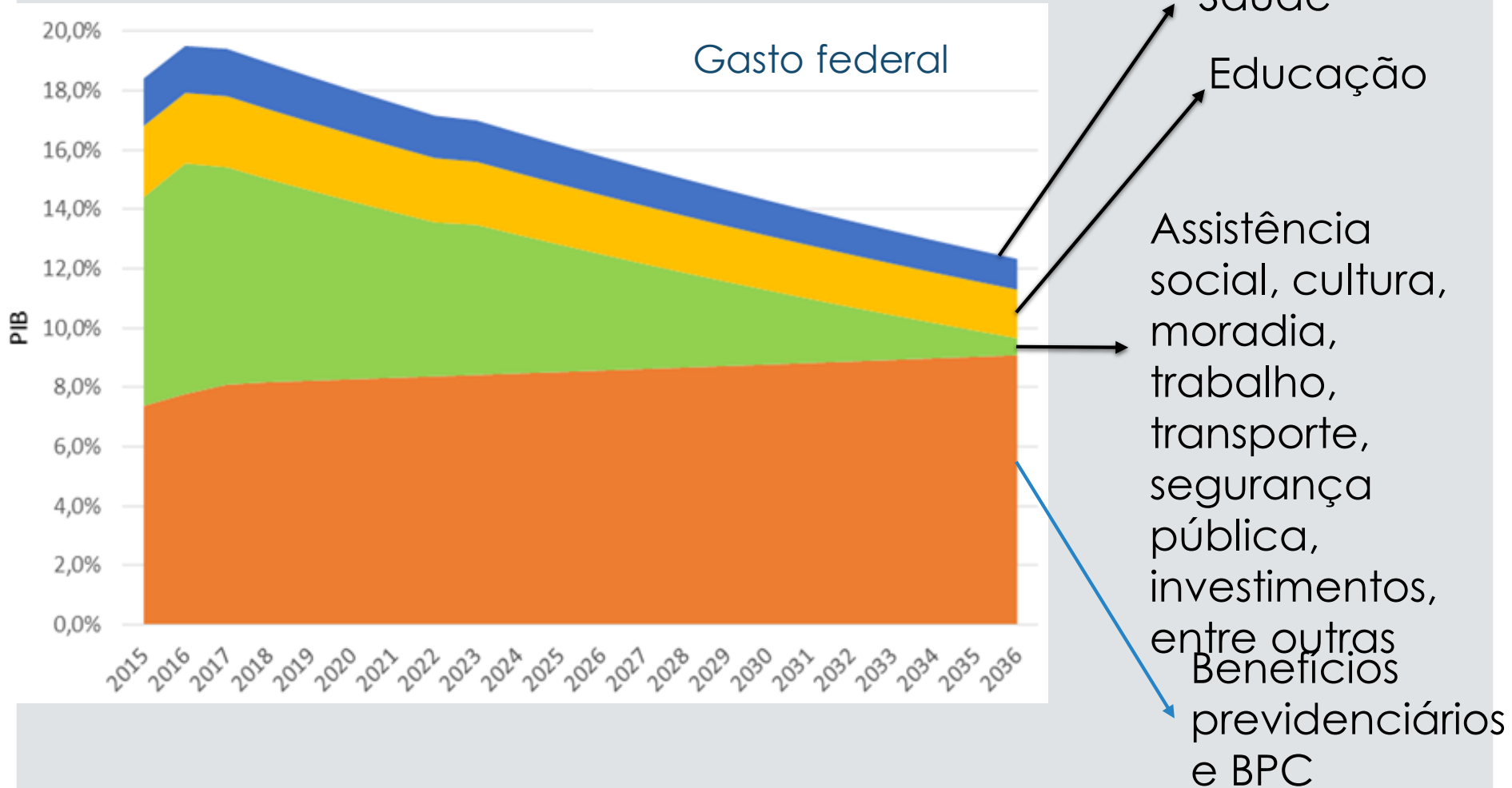
As despesas primárias permanecem congeladas mesmo em cenário de crescimento econômico.

➤ Aumentos no PIB ou na arrecadação não poderão ser revertidos no aperfeiçoamento de políticas públicas (como foi feito em outros países que adotaram ajustes fiscais).

Pressão acentuada sobre os gastos discricionários;

Pressão progressiva sobre os gastos obrigatórios, compostos por despesas pouco flexíveis, majoritariamente assegurando direitos sociais.

Por que a EC 95 torna progressivamente mais difícil a alocação recursos no SUAS?



Fonte: Friedrich Ebert; Fórum 21; Plataforma Política Social; GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). **Austeridade e retrocesso:** finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: 2016. Disponível: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>. Acesso: 8 nov. 2016.

Dinâmica das despesas primárias do Poder Executivo - NRF

❖ *Pressão das despesas obrigatórias :*

- ❑ despesas discricionárias tendem à progressiva redução: serviços socioassistenciais, cultura, habitação, transporte, desenvolvimento rural, etc;
- ❑ pressão sobre as despesas com benefícios previdenciários, BPC, seguro-desemprego e abono salarial (despesas obrigatórias), que tendem a crescer acima da inflação;
- Exceção: saúde e educação - não podem crescer abaixo da inflação.

❖ *Deterioração dos gastos discricionários – como serviços socioassistenciais e segurança alimentar.*

❖ *Em movimento seguinte, pressão para redução das despesas obrigatórias.*

- Na experiência internacional, incluindo países com situação de desequilíbrio fiscal pior do que a brasileira, nenhum adotou um regime fiscal tão restritivo quanto o Brasil.
- Problemas fiscais não precisam implicar na fragilização das políticas sociais: por exemplo com alteração da política tributária regressiva.
- O NRF organiza uma ampla reforma do Estado, travestida em política fiscal.

III - AMEAÇAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 1- Redução do gasto federal**
- 2- Enfraquecimento dos direitos sociais**
- 3- Desvinculação do orçamento social**
- 4- Desresponsabilização com a cooperação federativa**
- 5- Enfraquecimento da participação social**

1- A redução do gasto federal e os riscos para o financiamento do SUAS

DINÂMICA DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

➤ Comportamento do BPC e PBF foram distintos em 2017, apesar de ambos serem despesas obrigatórias.

❑ **o gasto com o BPC apresentou um incremento real de 4,4% relação a 2016;**

- Pagamento de 4,5 milhões de beneficiários: aumento de 3,13% em relação a 2016 (obrigatoriedade constitucional do gasto)
- Reajuste do SM em 2017: 6,47%

❑ **o gasto o Programa Bolsa Família caiu 2,6% (passou de R\$ 28,5 bilhões para R\$ 27,7 bilhões, em termos reais).**

- Reajuste do BF: não foi realizado em 2017
- Redução da média mensal de famílias que receberam o Bolsa Família em 2017 (13,47 mil famílias) em relação a 2016 (13,83 mil famílias)

DINÂMICA DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS : SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS- 2017

➤ Queda real de 12,5% das despesas discricionárias do MDSA entre 2017 e 2016 (valores pagos)

➤ **Ações em destaque:**

- Serviços socioassistenciais: ↑ R\$ 314 milhões
- Programa Criança Feliz: ↑ R\$ 174 milhões
- Segurança alimentar: ↓ R\$ 193 milhões
- Apoio a creche para crianças do PBF : ↓ R\$ 105 milhões

→ **Atraso nos repasses dos serviços socioassistenciais**




→ Pleitos de pagamentos de repasses atrasados - Congemas

→ Queda do gasto federal com serviços socioassistenciais não se confirmou devido ao repasse ocorrido no mês de dezembro.

- ❑ Até novembro 2017 , haviam sido repassados apenas 45% do total (R\$ 847 milhões)
- ❑ No mês de dezembro, houve um repasse de R\$ 1,03 bilhão, fechando o ano com R\$ 1,88 bilhão = *DESCONTINGENCIAMENTO*;
- ❑ Comportamento atípico na comparação com o outros anos: total de repasses até novembro:

2013 = 70%; 2014 = 88%; 2015 = 90%; 2016 = 74%;

SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS - 2018

- **Em 2018, os recursos executados com serviços socioassistenciais apresentaram queda de R\$ 1,13 milhões com relação à 2017**
 - **uma redução dos valores pagos, saindo do patamar de 2,7 bilhões em 2017 para R\$ 1,5 bilhão em 2018**
 - Serviços de PSB: 
 - ❑ R\$ 1.795 milhões para R\$ 1.019 milhões.
 - Serviços de PSE: 
 - ❑ Média complexidade: R\$ 606 milhões para R\$ 300 milhões.
 - ❑ Alta Complexidade: R\$ 314 milhões para R\$ 195 milhões.
 - Programa Criança Feliz:  R\$ 248 milhões
- **O Novo Regime Fiscal traz um efetivo risco para a continuidade da Política de Assistência Social dos próximos anos.**

2- Enfraqueciemnto dos direitos sociais

Benefícios previdenciários e assistenciais- dezembro 2017

TIPO DE BENEFICIO	Benefícios pagos	%	Valor do benefícios = 1 SM (em %)
RGPS Urbano	20,3 milhões	58,8	41,4
RGPS Rural	9,5 milhões	27,5	98,4
Beneficio Assistencial - BPC	4,7 milhões	13,6	100
TOTAL	34,5 milhões	100	65 %

Fonte- BEPS (2018)
Não inclui os benefícios pagos aos RPPSs

OS BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL

- Os benefícios de Previdência (RGPS urbano e rural) e BPC asseguram renda para 34,5 milhões de brasileiros;
 - **A grande maioria dos idosos brasileiros esta protegida:**
 - ❖ 82% dos idosos recebem benefícios e mais de 90% dos domicílios com idosos;
 - ❖ Cerca de 1% dos idosos em situação de miséria- eram mais de 15% em meados da década de 1990.
 - ❖ Menos de 10 % dos idosos com mais de 65 anos vivem em situação de pobreza -Eram quase metade nos anos 90.
 - **Compondo quase de 20% da renda média das famílias brasileiras, os benefícios previdenciários (RGPS urbano e rural) e assistenciais impactam:**
 - ❖ na redução da pobreza e da desigualdade de renda
 - ❖ na mobilização de importantes fluxos de renda dirigidos ao consumo
 - ❖ no fortalecimento da economia local por meio de compras ao comércio, serviços e capacidade de arrecadação tributária nos municípios.

A REFORMA DA PREVIDENCIA SOCIAL

(1) CRIAÇÃO DO REGIME DE CAPITALIZAÇÃO

- Regime alternativo do sistema de repartição,
- Eliminação do componente solidário da previdencia social;
- Baseado em poupança individual com contribuição definida, mas sem beneficio definido;
- Gerido por instituições financeiras;
- Contribuições patronais deixariam de ser obrigatórias;
- Regras do novo regime seriam definidas em lei complementar - desconstitucionalização da previdência social.

(2) REFORMA NO RGPS RURAL

- Eliminaría o componente solidário da previdência social para com os rurais em regime de economia familiar
- Contribuição mensal para o trabalhador rural- 20 anos de contribuição (R\$ 600,00/ano), independente de condição de safra ou de comercialização;
 - hoje são exigidos 15 anos de trabalho com contribuição se houver comercialização.
- Aumenta a idade mínima para 60 anos (hoje 60 e 55)

Substitutivo em votação na CD:

- Exclui o regime de capitalização e as mudanças no RGPS rural

A REFORMA DA PREVIDENCIA SOCIAL

(3) Reforma no RGPS urbano:

- Idade mínima- 62 e 65 anos;
- Aumento do tempo de contribuição: de 15 para 20 anos;
- Tempo de contribuição: 40 anos de alcançar 100% da média salarial, (proposta acolhida pelo substitutivo);
 - ✓ o valor da aposentadoria será 60% da média de todos os salários por 20 anos de contribuição. Por cada ano a mais, aumenta 2% e o limite será de 100% da média por 40 anos de contribuição.
 - ✓ regra de cálculo da média dos salários de contribuição em que não se descartam os menores valores, como feito atualmente
- Desconstitucionalização da previdência social- regras sobre o tempo mínimo de contribuição passa a ser regulado por lei complementar (proposta acolhida pelo substitutivo);

Riscos:

- Redução do valor da aposentadoria
- Risco de exclusão previdenciária
 - Aumento da desproteção: estima-se exclusão no RGPS urbano- 26% homens e 44% de mulheres

A REFORMA DA PREVIDENCIA SOCIAL

(4) REFORMA DO BPC

Proposta apresentada pelo governo:

- O benefício no valor de um salário mínimo restrito aos idosos com 70 anos (não mais com 65 anos).
- Criação de um benefício no valor de R\$ 400,00 para os idosos em situação de miséria entre 60 e 69 anos.
- Criação de um critério adicional de miserabilidade: patrimônio familiar de até R\$ 98 mil.
- Constitucionalização do BPC- renda de um quarto de SM para acesso.

Substitutivo em votação na CD:

- Exclui as mudanças na idade de acesso;
- Aceita o novo critério de miserabilidade;
- Inclui a renda de acesso (um quarto do SM) no texto constitucional.

◦ **Impactos :**

- Impossibilitar o acesso ao BPC daqueles que tem um imóvel em valor superior ao estipulado.
 - ❖ Valor que corresponde a faixa de menor valor do programa de habitação social Minha Casa Minha Vida.
- Incentivar a venda do patrimônio como condição para fazer demanda do BPC.
- Pode ter efeito imediato para os atuais beneficiários, se for aplicado na revisão do benefício (realizado a cada 2 anos).
- Ampliar a judicialização para acesso ao benefício.

Os riscos da reforma da previdência

- Ampliação do contingente de trabalhadores sem proteção na velhice;
- Redução do acesso ao BPC;
- Ampliação da pobreza e vulnerabilidade entre idosos e pessoas com deficiência;
- Ampliação da pobreza e a desigualdade do país.
- Ampliação da pobreza nos municípios:
 - ❖ a Previdência Social, urbana e rural, supera em seis vezes o volume de recursos que chegaram aos municípios brasileiros pela via do FPM.
 - ❖ o BPC equivale a 60% dos recursos do FPM.
- **Ampliação da demanda para a política de Assistência Social.**

3- A intersectorialidade x^o desvinculação do orçamento das políticas sociais

Desvinculação das políticas sociais

- ❑ Anuncio da PEC da desvinculação, (ou PEC do Pacto federativo ou do Orçamento democrático):
 - Objetivo: abolir os percentuais mínimos de gasto obrigatório em educação e saúde.
 - Aprofunda o efeito da EC n. 95, permitindo a redução do gasto social na esfera federal e nos Estados e municípios.
- ❑ Riscos de adotada a reforma do chamado “orçamento democrático”:
 - Desobriga os três níveis de governo a garantir um orçamento estável para as políticas de educação e saúde;
 - Queda dos recursos alocados;
 - Descontinuidade orçamentária;
 - Incerteza na gestão dos serviços;
 - Valorização das emendas parlamentares em substituição à repasses continuados e pactuados a finalidades e indicadores;
 - Degradação dos serviços: piora na provisão dos bens públicos e das condições de saúde da população e na qualidade da educação prestada.
- **Impacto sobre a assistência social → maior fragilidade na organização das ofertas de educação e saúde nos territórios vulneráveis e nas articulações intersetoriais em prol da garantia e efetividade dos direitos sociais.**

4- Desresponsabilização com o pacto federativo nas políticas sociais

PACTO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

→ Reconhecimento da responsabilidade conjunta e da interdependência entre as esferas de governo para executar políticas sociais e alcançar seus objetivos

- ❑ Cogestão

- ❑ Cofinanciamento

- **OBJETIVOS DA PACTUAÇÃO FEDERATIVA**

- ✓ Combater a fragmentação da ação pública,

- ✓ Integrar esforços,

- ✓ fortalecer a cooperação,

- ✓ Fomentar a adesão a estratégias e metas comuns,

- ✓ Aumentar a eficiência do gasto e da gestão.

INSTABILIDADE e REDUÇÃO do GASTO FEDERAL

A EC 95 sinaliza para:

- progressiva retirada do financiamento federal para benefícios e serviços socioassistenciais.
- cenário de desresponsabilização do governo federal com relação às ofertas e aos resultados no campo da proteção garantida pela assistência social.
- Ameaça ao reconhecimento da responsabilidade conjunta dos entes federados sobre:
 - ❑ ofertas socioassistenciais
 - ❑ redução das vulnerabilidades sociais e violações de direitos
 - ❑ combate à pobreza e à desigualdade.

IMPACTOS FINANCEIROS E INSTITUCIONAIS:

- ❑ Quadro de incertezas para a gestão de serviços
- ❑ Desorganização da gestão local
- ❑ Enfraquecimento da coordenação da política nacional

→ Descentralização pela via da atomização e da municipalização

- município como principal executor da política x município como o único responsável pela oferta

Enfraquecimento da coordenação federativa

- Fragilizam-se os mecanismos e instancias de pactuação federativa:
 - ❑ Alteração da periodicidade da CIT;
 - ❑ Questionamento sobre o status institucional da CIT;
- **Perda da qualidade sistêmica da política de assistência social.**
 - fragmentação ou superposição de ações – ineficiências de gasto a nível regional
 - comportamentos não cooperativos e predatórios
 - ampliação da desigualdade no gasto social entre municípios
 - esvaziamento dos compromissos nacionais em torno de prioridades comuns
 - retorno a invisibilidade de grupos e populações mais vulneráveis
 - enfraquecimento dos direitos sociais que pressupõem universalidade e uniformidade na oferta.

COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO SUAS

Os aprendizados institucionais no SUAS mostram que a coordenação federativos tem impactos positivos :

- Normatização dos serviços socioassistenciais: maior clareza na natureza e objetivos das ofertas;
 - ❖ NOB-SUAS
 - ❖ TIPIIFICAÇÃO DE SERVIÇOS
- Ampliação dos recursos para cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, com critérios de partilha pactuados e mecanismos automáticos de transferências de recursos fundo a fundo
- Aperfeiçoamento da gestão federal, estadual e municipal;
- Melhoria dos indicadores de gestão e de cobertura de serviços e benefícios;
- Melhoria dos indicadores de gestão
- Redução das desigualdades regionais em oferta e em resultados.

5- Enfraquecimento da participação social

Os conselhos e conferências:

- Qualificam a formulação das políticas públicas com base em prioridades nacionais;
- Ajudam no estabelecimento de objetivos e estratégias de implementação;
- Asseguram que demandas de populações invisíveis sejam reconhecidos e acolhidos no processo decisório e na implementação;
- Avaliam o alcance e a efetividade das metas e estratégias previstas;
- Fiscalizam a garantia de direitos;
- Fiscalizam a gestão e o repasse dos recursos em função das regras estabelecidas;

◦ CONFERÊNCIAS NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

➤ Brasília, 25 e 26 de novembro de 2019

SUAS E OS SEUS COMPROMISSOS

- **As garantias e os compromissos pela construção de uma política pública de assistência social:**

- ❖ Direito social garantido na Constituição Federal.
- ❖ Co-responsabilidade e co-financiamento garantidos na LOAS;
- ❖ Manutenção e expansão dos equipamentos públicos
 - ❑ 2004 – cerca de 2.000 unidades públicas;
 - ❑ 2016 - mais de 11.000 CRAS, CREAS e Centros Pop;
- ❖ Profissionalização na política, com definição de equipes mínimas de referência para os diferentes serviços e padrões mínimos e atuação nas unidades públicas e na rede privada sem fins lucrativos ;
- ❖ Comprometimento com a melhoria progressiva da gestão pública em serviços e benefícios (inclusive IGD) nos 3 níveis de governo.
- ❖ Garantia de universalização da cobertura do BPC e PBF ao público-alvo;
- ❖ Expansão e qualificação dos serviços socioassistenciais tipificados.

- **Enfrentar a naturalização das vulnerabilidades, situações de violência e violação de direitos.**

- **Metas e estratégias para:**

- ✓ Redução da pobreza e extrema pobreza;
- ✓ Garantia de segurança alimentar para toda a população;
- ✓ Combate ao trabalho infantil;
- ✓ Enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes;
- ✓ Fortalecimento das ações para adolescentes e jovens em vulnerabilidade e risco;
- ✓ Fortalecimento de vínculos para grupos ameaçados de fragilidade relacional;
- ✓ Fortalecimento da ação intersetorial voltada à públicos em vulnerabilidade e risco social.

Concluindo

- **O SUAS tem como compromisso a redução das vulnerabilidades em territórios e famílias.**
- **Mas outros projetos disputam a política de assistência social :**
 - ❑ o projeto clientelista, caritativo e paternalista, voltado a moralizar o comportamento dos pobres
 - ❑ o projeto de criminalização da pobreza, voltado à estigmatizar, punir e reprimir:
 - A tragédia do emprisionamento da juventude negra e dos homicídios de jovens negros no Brasil
 - O aumento da violência contra públicos específicos, incluindo índios, negros e religiões de matriz africana, população LGBTI, e mulheres nos casos crescentes de feminicídio.
- **Contudo, em nenhum lugar, desenvolvimento social se fez com clientelismo ou com ações de moralização do pobre ou de criminalização da pobreza.**
- **Desenvolvimento social depende de:**
 - Políticas públicas de combate a pobreza
 - Políticas públicas de prevenção da pobreza
 - Políticas públicas de redução da desigualdade de renda e de oportunidades
 - Políticas públicas de enfrentamento de vulnerabilidades e violações de direitos

◦ Obrigada!