



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 21, n. 12, art. 9, p. 175-193, Dez. 2024

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2024.21.12.9>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Zeitschriftendatenbank



Financiamento da Política de Assistência Social: Produção Científica no Brasil de 2003 a 2023

Financing of Social Assistance Policy: Scientific Production in Brazil from 2003 to 2023

Joelma Cristina Lima Cortez Amorim

Assistente Social pela Universidade Federal do Piauí
Mestranda em Políticas Públicas-Universidade Federal do Piauí
E-mail: joelmalcamorim@gmail.com

Osmar Gomes de Alencar Júnior

Economista pela Universidade Federal do Ceará
Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão
E-mail: jrosmar@ufdpar.edu.br

Endereço: Joelma Cristina Lima Cortez Amorim

Rua Paulo Carneiro da Cunha, 2190, Tancredo Neves,
Teresina-PI., Brasil

Endereço: Osmar Gomes de Alencar Júnior

Universidade Federal Do Delta Do Parnaíba,
Departamento de Ciências Econômicas e Quantitativas.
Av. São Sebastião, Ministro Reis Veloso 64000000 -
Parnaíba, PI - Brasil

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues

Artigo recebido em 29/08/2024. Última versão
recebida em 12/09/2024. Aprovado em 13/09/2024.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este artigo propõe uma análise acerca da produção científica voltada para o financiamento da Política de Assistência Social; o objetivo principal do trabalho é identificar as principais tendências, lacunas e debates presentes na literatura científica relacionada ao tema. Este estudo abrange uma síntese de estado da arte e bibliometria de artigos disponíveis e revisados por pares na base de dados CAPES/MEC, publicados entre 2003 e 2023. Foram analisados 57 artigos, categorizados segundo os critérios de ano de publicação e principais assuntos abordados. Evidenciou-se que as pesquisas têm-se debruçado, na sua maioria, a avaliar o orçamento do ente federal, em seguida, o dos municípios e estados. Como há pouco destaque nas pesquisas sobre os estados, propõem-se estudos que possam avaliar como esses entes têm financiado a política.

Palavras-chave: Assistência Social. Financiamento. Fundo Público.

ABSTRACT

This article proposes an analysis of scientific production aimed at financing Social Assistance Policy; The main objective of the work is to identify the main trends, gaps and debates present in the scientific literature related to the topic. This study covers a synthesis of the state of the art and bibliometrics of available and peer-reviewed articles in the CAPES/MEC database, published between 2003 and 2023. 57 articles categorized according to the criteria of year of publication and main topics covered were analyzed. It was evident that research has focused, for the most part, on evaluating the budget of the federal entity, followed by that of municipalities and states. As there is little emphasis on research on states, studies are proposed that can evaluate how these entities have financed policy

Keywords: Social Assistance. Financing. Public Fund.

1 INTRODUÇÃO

O processo de consolidação da política de assistência social no Brasil foi lento e tardio, legitimando-se como um direito social apenas na Constituição Federal de 1988. Antes disso, essa política dependia da boa vontade dos governantes e da população, com ações predominantemente filantrópicas, frequentemente geridas pelas primeiras-damas. Assim, sua base histórica está marcada pela caridade e filantropia.

A política de Assistência Social enfrentou dificuldades para se estabelecer no contexto das políticas sociais brasileiras. Primeiramente, a promulgação de sua lei orgânica enfrentou um longo atraso, demorando cinco anos para ser aprovada. Em segundo lugar, a questão do financiamento dos serviços e programas de assistência social que até nos tempos atuais continua problemática. Apesar do aumento significativo nos recursos aplicados nos programas de transferência de renda nos últimos anos, ainda não há uma exigência mínima de aplicação de recursos orçamentários, a exemplo do que acontece com saúde e educação.

O debate sobre o financiamento da Assistência Social não é inédito nem recente. Silva (2014) aborda que em sua produção científica, no ano de 2010, realizou uma pesquisa sobre a produção bibliográfica do tema, intitulada “O financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: a produção bibliográfica de 1985 a 2008”. Ao analisar 65 títulos, constatou a existência de registros pontuais de produções bibliográficas a partir de 1995, com um adensamento das discussões nos anos subsequentes. A pesquisa também identificou que as publicações se concentraram em comunicações apresentadas em congressos e encontros de Política Social e de Serviço Social (SILVA, 2014 *apud* Silva, 2010).

Em outra pesquisa, Silva, Campos e Berwig (2019) afirmam que as produções sobre o financiamento da Assistência Social priorizaram o estudo do orçamento federal, com destaque para os seguintes aspectos: a) focalização e redução de recursos para serviços, programas, projetos e benefícios; b) reestruturação do financiamento da Assistência Social por meio da implantação dos fundos municipais e do cofinanciamento; c) ampliação dos recursos destinados à Assistência Social, especialmente para programas de transferência de renda.

Silva e Dalton (2022) destacam que o debate sobre o financiamento da Assistência Social se intensificou após os anos 2000, em decorrência do processo de reconhecimento e institucionalização da Assistência Social como uma política pública integrante da Seguridade Social. Esse processo foi iniciado na Constituição Federal de 1988, consolidado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e pela Política Nacional de Assistência

Social (PNAS), em 2004, bem como pelas Normas Operacionais Básicas, em 2005 e 2012, e pela Lei 12.435/2011 (Lei do SUAS).

Contudo, apesar da visibilidade e centralidade adquiridas pela Política de Assistência Social há quase 20 anos, essa temática ainda é pouco estudada, pois o orçamento é frequentemente considerado uma peça de ficção, de difícil compreensão e desvelamento. No entanto, segundo Salvador (2010), o orçamento deve ser entendido como algo indispensável para a compreensão da política social. Não se trata apenas de um documento técnico-contábil, mas de um instrumento que permite avaliar a correlação de forças e interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos.

Nesse sentido, ainda é pouca a atenção dada ao comportamento da produção acadêmica sobre esse tema; são raras as pesquisas com esse objetivo. No processo de pesquisa para a elaboração deste artigo, foi encontrado apenas o estudo de Silva (2014 *apud* SILVA, 2010), já mencionado anteriormente.

Este trabalho pretende preencher essa lacuna, através de uma revisão bibliométrica de abordagem qualitativa da produção nacional sobre o financiamento da Assistência Social entre 2003 e 2023, e contribuir para a análise e compreensão de como a produção acadêmica sobre o financiamento da Assistência Social está estruturada.

O objetivo é identificar a forma como os autores têm elaborado suas contribuições para a discussão do assunto, evidenciar as principais tendências na produção científica, delinear um cenário abrangente da trajetória da produção acadêmica e propor uma agenda de pesquisa que possa orientar novas investigações relacionadas ao financiamento da Assistência Social.

O artigo está organizado em tópicos, contendo a introdução, um breve debate sobre as categorias fundamentais para o estudo do tema, a trajetória do financiamento da Assistência Social no Brasil, perfil e análise dos trabalhos e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Categorias fundamentais para estudo do financiamento da Assistência social: Estado, Fundo Público e Política Social

Silva e Dalton (2022) propõem uma abordagem metodológica científica para investigar a política de Assistência Social e seu financiamento, enfatizando a importância de analisar criticamente a realidade, considerando a totalidade do fenômeno. As autoras destacam a necessidade de compreender conceitos fundamentais, como Estado, Política Social

e Fundo Público. Além disso, sugerem investigar a relação entre o capitalismo contemporâneo e o Estado, especialmente como essa relação se manifesta no contexto brasileiro. Elas também ressaltam a importância de entender a relação entre o Fundo Público e a política social, assim como a estruturação da lógica orçamentária em diferentes níveis governamentais (União, estados e municípios).

A seguir, realiza-se uma sucinta análise das categorias teóricas Estado, Fundo Público e Política Social.

O Estado pode ser interpretado por meio de várias abordagens teóricas, incluindo a perspectiva do marxismo clássico. Segundo Lenin (2017, p. 37), o Estado é visto como um instrumento repressor a serviço da classe burguesa, sendo considerado "o produto e a manifestação do antagonismo de classes".

Outros autores, dentro da tradição marxista, como Althusser (1999) e Poulantzas (2019), enfatizam que o Estado é um aparelho repressor e ideológico, um instrumento utilizado pela classe dominante para promover seus interesses de classe. Os autores argumentam que o Estado utiliza a ideologia jurídico-política para dissimular os interesses econômicos da classe dominante, transformando-os em interesses supostamente gerais do povo ou da nação (ALENCAR JÚNIOR, 2021).

Na perspectiva liberal, o Estado é concebido como um instrumento de conciliação de classes, incumbido de mediar conflitos oriundos do modo de produção capitalista. Sua intervenção ocorre quando o mercado não consegue resolver questões econômicas e sociais, devendo ser esta intervenção mínima, limitada às funções de "defesa da sociedade, administração da justiça, manutenção de algumas obras e instituições não lucrativas" (ALENCAR JÚNIOR, 2021, p. 43).

Para caracterizar a concepção de fundo público, optou-se por recorrer a autores de orientação marxista com vasta experiência de pesquisa relacionada ao tema, cujas análises transcendem a abordagem meramente objetiva e superficial, como a contabilidade, e proporcionam uma compreensão mais ampla ao situá-lo no contexto da reprodução do capital e do trabalho (Silva, 2014). Entre esses autores, destacam-se Francisco de Oliveira (1988), Evilásio Salvador (2010), Osmar Gomes de Alencar Júnior (2021) e Elaine Behring (2021).

Na literatura especializada sobre fundo público, há consenso quanto à sua importância fundamental para a implementação das políticas sociais, especialmente com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social nos países do capitalismo central. O fundo público também é reconhecido por sua relação com o padrão de acumulação capitalista adotado após a Segunda Guerra Mundial e mantido até meados da década de 1970.

Em sua análise seminal, Oliveira (1998), que, segundo Behring (2021, p. 99), “inaugura a formulação sobre fundo público de forma instigante e provocativa”, destaca que o sistema capitalista historicamente dependeu de recursos públicos. No contexto do Estado de Bem-Estar Social, o fundo público passou a ser essencial para financiar tanto a acumulação de capital quanto a reprodução da força de trabalho. Essa dinâmica alcança globalmente toda a população por meio dos gastos sociais.

A obra de Oliveira (1988) argumenta que a natureza da contribuição do fundo público para a formação do sistema capitalista passou por mudanças ao longo do tempo. Anteriormente, o fundo público tinha um caráter *ex-post*, ou seja, agia após a ocorrência de certos eventos econômicos. Contudo, atualmente, ele é considerado um componente *ex-ante*, ou seja, antecipa e estabelece as condições necessárias para a reprodução de cada capital particular e para as condições de vida.

Essa nova perspectiva destaca a importância do financiamento público como uma referência fundamental que sinaliza as possibilidades de reprodução dentro do modo de produção capitalista. A mudança de paradigma reflete a mudança do papel do Estado na economia e na sociedade, reconhecendo sua influência na determinação das condições estruturais para a reprodução dos capitais e da força de trabalho.

Conforme Oliveira (1998) explica, o fundo público é pressionado e desempenha um papel crucial na reprodução tanto do capital quanto da força de trabalho. Essa dinâmica gera uma tensão devido à desigual divisão no financiamento público.

Segundo Salvador (2020), o Estado utiliza o fundo público para mobilizar recursos, especialmente por meio de tributos, a fim de intervir em políticas públicas, incluindo as econômicas e sociais. Isso possibilita a modificação ou conservação da realidade socioeconômica do país. O orçamento público é o instrumento que revela a natureza do fundo público. Mais do que um simples documento de planejamento técnico, o orçamento público é uma arena de disputa política na qual as alocações de gastos e suas fontes de financiamento refletem não apenas decisões econômicas, mas também as relações de poder sociais e políticas dominantes na sociedade.

Behring (2021) argumenta que o fundo público se origina de uma extração compulsória – por meio de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida. Em outras palavras, é a combinação do trabalho excedente com o trabalho necessário, apropriado pelo Estado através da extração de parte dos juros, lucros, renda da terra e salários. Esse fundo público tem ganhado cada vez mais importância no processo de reprodução do capital e da força de trabalho, tornando-se um componente essencial do modo

de produção capitalista. Nesse sentido, o fundo público não é apenas um elemento *ex ante* ou *ex post*, mas está intrinsecamente ligado ao fluxo do capitalismo, presente em todas as etapas da reprodução do capital e das condições de vida da sociedade.

Segundo Alencar Júnior (2021), o fundo público desempenha duas funções básicas e contraditórias no contexto do capitalismo contemporâneo: acumulação e legitimação. Ele argumenta que o fundo público é funcional ao capitalismo e assume um papel significativo na reprodução tanto do capital quanto da força de trabalho.

Observa-se, portanto, que o fundo público desempenha um papel crucial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto na execução das políticas sociais. Ele representa um campo de disputa contínuo, no qual, em determinados momentos, está mais inclinado a atender às demandas do capital e, em outros, a atender às reivindicações da classe trabalhadora.

Para compreender e analisar a política social, é necessário um esforço metodológico, que ultrapasse uma análise meramente descritiva ou prescritiva. Tal análise não deve ser excessivamente técnica, nem se limitar a apontar como as coisas "deveriam ser". Da mesma forma, não pode restringir-se a uma análise unilateral que priorize apenas as determinações econômicas e políticas. A análise da política social requer uma compreensão contextualizada dentro do processo social e histórico. A política social é uma resposta, um desdobramento e uma forma de lidar com as expressões da questão social, cujas raízes estão nas relações de exploração do capital (BEHRING, 2017).

As categorias Estado, fundo público e política social estão intrinsecamente relacionadas e são fundamentais para o debate sobre o financiamento da assistência social. É crucial compreender que a concepção de Estado adotada irá determinar quem se beneficia e quem financia o fundo público.

Desse modo, assim resume Alencar Júnior (2021), o orçamento público é o instrumento mais tangível do fundo público, por meio do qual são expressos todos os seus objetivos de acordo com a orientação política, econômica e social. Nele estão explicitados o destino dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento.

Na próxima seção, discute-se como o financiamento da Assistência Social se organizou a partir de sua institucionalização como política pública.

2.2 Trajetória do financiamento da assistência social

O marco histórico de referência da maioria dos estudos sobre a Política de Assistência Social é a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016), que a estabeleceu como política pública de responsabilidade do Estado e direito dos cidadãos. A CF-1988 também a incluiu no âmbito da Seguridade Social, juntamente com as políticas de saúde e previdência. A Assistência Social passou a integrar o Sistema de Proteção Social brasileiro, que foi reformulado com base na instituição de um extenso conjunto de direitos sociais, alicerçado nas diretrizes da descentralização, universalização dos serviços e na participação social nos processos de decisão.

A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças significativas para as políticas públicas, impactando tanto o seu modelo de gestão, quanto de financiamento. Antes da CF-1988, a Assistência Social era caracterizada por ações fragmentadas, desarticuladas, pulverizadas e descontínuas, com centralização no âmbito federal e baseada na lógica convenial. Conforme pontuam Silva e Teixeira (2020, p. 186), esta postura “visava minimizar as manifestações da questão social, não como direito de cidadania, mas como um favor”. A maior parte dos serviços era realizada por entidades filantrópicas e religiosas, e o financiamento das ações assistenciais consistia principalmente em repasses de recursos para essas entidades por meio de convênios (TEIXEIRA; COSTA, 2020).

No entanto, a Constituição Federal de 1988, por meio dos artigos 203 e 204, posteriormente regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, redefiniu esse cenário. Essas mudanças abriram a possibilidade de transição da Assistência Social do campo das ações fragmentadas para o campo dos direitos, tornando-a um componente de um sistema de proteção que busca ser universal no acesso e com primazia estatal. Isso elevou a Assistência Social ao status de política pública, integrando-a ao escopo da Seguridade Social no Brasil.

No aspecto do financiamento, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) detalha princípios fundamentais para orientar a forma como esta política é financiada: a) estabelece o comando único da gestão da assistência social, incluindo a gestão dos recursos; b) determina o caráter compartilhado do financiamento, exigindo que os três níveis de governo aloquem recursos em seus orçamentos; c) reforça o caráter progressivo das fontes de financiamento já previstas no artigo 195 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016).

Após a aprovação da LOAS, diversos documentos normativos foram instituídos, como a Norma Operacional Básica de 1997 e a de 1998, que estabeleceram as bases institucionais

para a formação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, somente em 2004 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada, seguida pela Norma Operacional Básica do SUAS em 2005, pela Lei do SUAS em 2011 (Lei 12.435) e pela NOB/SUAS de 2012. Esses marcos tiveram um papel fundamental na definição do padrão dos serviços de assistência social, estabelecendo regras e procedimentos de gestão necessários à sua operacionalização, e contribuíram para a consolidação do modelo de financiamento do setor.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005 detalharam as responsabilidades dos diferentes níveis de governo no processo de implementação do SUAS.

No que diz respeito ao financiamento, definiu-se que aos municípios caberia implantar a proteção social básica, gerir a rede de serviços oferecidos por entidades socioassistenciais e cofinanciar essas ofertas. Aos estados, caberia cofinanciar e fornecer apoio técnico e capacitação para os municípios, além de implantar serviços socioassistenciais de abrangência regionalizada em casos de municípios com população reduzida, nos quais a demanda não justificasse a implantação de serviços locais. À União, coube estabelecer as diretrizes gerais do sistema, além de cofinanciar e fornecer apoio técnico aos estados (Brasil, 2005).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) determinou que o financiamento da política de Assistência Social deve ser detalhado no processo de planejamento. Os orçamentos plurianual e anual expressam a projeção das receitas e autorizam os limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, baseando-se na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de Assistência Social conforme preconizado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pela Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2005; 1964).

No Brasil, os instrumentos de planejamento orçamentário na administração pública incluem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Esses instrumentos de planejamento público devem refletir o conteúdo da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), contemplando a apresentação dos programas e ações em conformidade com os Planos de Assistência Social. O orçamento da Assistência Social deve ser incluído na proposta da Lei Orçamentária, na função 08 – Assistência Social. Os recursos são destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais alocados nos Fundos de Assistência Social (estabelecidos como unidades orçamentárias) e aqueles direcionados às atividades-meio,

alocados no orçamento do órgão gestor dessa política na respectiva esfera de governo (Brasil, 2009).

Na próxima seção, apresenta-se a maneira como a pesquisa foi realizada e o perfil dos trabalhos selecionados.

3 METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto neste trabalho, foi realizado um levantamento bibliométrico das produções científicas referentes ao financiamento da Assistência Social publicadas a partir de 2003. A escolha desse recorte temporal se justifica pelo fato de que, após dez anos da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pressupunha-se que os estudos publicados permitiriam avaliar os impactos dessa legislação na execução das políticas de assistência social. Além disso, a década de 2000 foi marcada pela expansão significativa da Assistência Social no Brasil, proporcionando um contexto adequado para a análise dos avanços e desafios no financiamento desta área.

Para a realização desta pesquisa, foram selecionados estudos publicados em formato de artigos revisados por pares na Base de Dados CAPES/MEC. Os artigos considerados deveriam conter, nos títulos, resumos ou palavras-chave, os seguintes termos: “fundo público”, “seguridade social”, “financiamento”, “assistência social” e “orçamento e texto completo disponível. Foram excluídos artigos que não abordavam a temática do financiamento da Assistência Social, aqueles que não apresentavam o texto completo ou estavam indisponíveis na rede, bem como as publicações duplicadas.

A análise dos dados foi antecedida pela leitura e catalogação dos artigos, seguida da constituição de um banco de dados em planilha Excel. Nesse banco de dados, foram sistematizadas informações sobre os autores e os objetos de estudo, agrupadas conforme as temáticas emergentes durante a análise dos artigos.

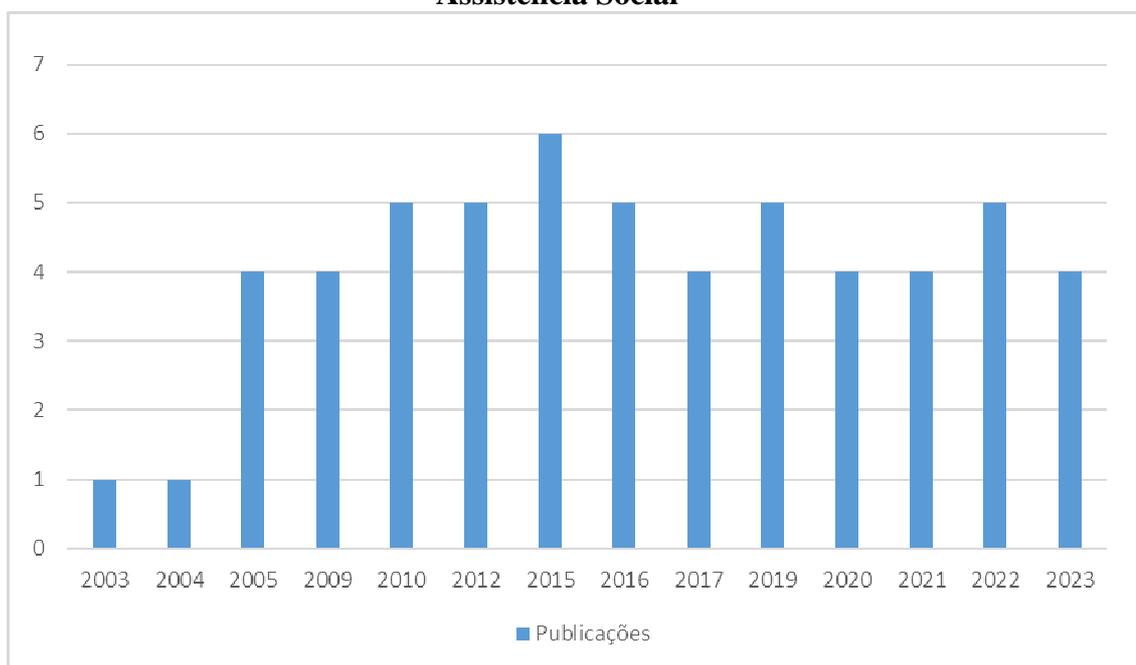
Combinando os critérios de busca, foram localizados inicialmente 125 artigos referentes ao tema financiamento da assistência social no período definido para estudo. Após a exclusão dos trabalhos que não atendiam aos critérios de inclusão para a análise, por abordarem de forma secundária a temática, foram selecionados 57 artigos que compõem o teor deste trabalho.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Perfil e análise dos trabalhos científicos

Para apresentar os resultados da pesquisa, traçou-se o perfil dos trabalhos selecionados, identificando, inicialmente, a evolução anual da produção científica sobre o financiamento da Assistência Social.

Gráfico 1- Evolução anual da produção científica brasileira sobre financiamento da Assistência Social



Fonte: Elaboração própria (2024).

Observa-se que, nos primeiros anos, as publicações foram reduzidas, com um aumento significativo a partir de 2005. Esse incremento pode ser atribuído ao início de um novo estágio na Assistência Social brasileira a partir de 2004. Conforme indicado por Behring (2011), esse período é marcado por um "choque de gestão" e regulação na área, manifestado principalmente através da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da aprovação da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) em julho de 2005. Essas medidas resultaram na materialização e padronização dos fluxos de gestão do sistema, promovendo avanços significativos na consolidação do modelo de financiamento.

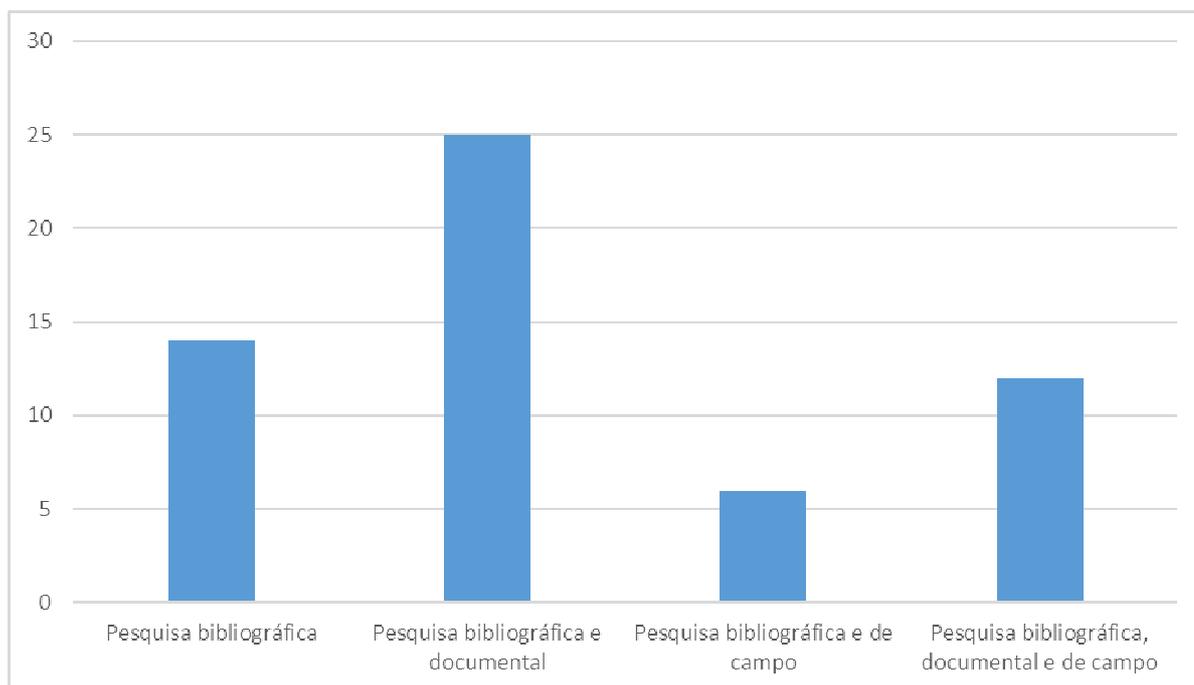
Os estudos acadêmicos realizados entre 2003 e 2010 analisaram o impacto da NOB-SUAS (Norma Operacional Básica) na padronização dos serviços e na distribuição de

recursos. A implementação de programas, como o Bolsa Família, também foi amplamente estudada, evidenciando os efeitos positivos na redução da pobreza extrema e na inclusão social, mas também apontando para a fragilidade do financiamento frente às crises econômicas.

Os estudos do período entre 2011 e 2016 destacam os desafios para o financiamento, agravados por crises econômicas e cortes orçamentários. As pesquisas evidenciaram que houve um considerável incremento do orçamento da Assistência Social, conforme apontam Couri e Salvador (2017), em torno de 65%, no entanto, foram direcionados para os programas de transferência de renda, tais como Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família (PBF); de outra parte, constatou-se a redução de recursos destinados aos serviços de proteção social básica e especial. A participação e o controle social ganharam importância nas análises, apontando para a necessidade de uma maior transparência e engajamento da sociedade civil na fiscalização do uso dos recursos públicos.

Os estudos mais recentes, após 2017, abordaram o impacto da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 (teto dos gastos) ou Novo Regime Fiscal, que impôs um congelamento nos gastos sociais por 20 anos e provocou um desfinanciamento das políticas sociais, e focalizaram também o impacto da pandemia de COVID-19 no financiamento e na gestão da Assistência Social destacando que a crise sanitária exacerbou a vulnerabilidade social e a demanda por serviços assistenciais, colocando em evidência as limitações financeiras do sistema. A literatura acadêmica discutiu a importância de políticas emergenciais, como o auxílio emergencial, e a necessidade de um planejamento de longo prazo para a recuperação econômica e social.

Ainda na caracterização do perfil das pesquisas selecionadas neste estudo, procurou-se identificar os tipos de pesquisa. Foram encontrados os seguintes tipos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo.

Gráfico 2 - Tipos de pesquisa

Fonte: Elaboração própria (2024).

Conforme ilustrado no Gráfico 2, identificaram-se 14 pesquisas bibliográficas que, em linhas gerais, abordaram em seu escopo as principais categorias relacionadas ao tema do financiamento, conforme indicado na seção 2, como fundamentais para compreensão de uma política social: capitalismo contemporâneo, Estado, política social e fundo público.

Outros 25 artigos foram classificados como pesquisa bibliográfica e documental; também apresentam discussões sobre as principais categorias aliadas a análises de documentos na sua maioria disponíveis em sites, portais da transparência e arquivos das secretarias estaduais e municipais. Os documentos mais analisados foram o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), planos anuais de Assistência Social, relatórios de gestão, legislações específicas sobre fundos de assistência social (leis de criação, decretos, resoluções).

Apenas 06 trabalhos realizaram pesquisa bibliográfica e de campo, junto a conselheiros, gestores e usuários dos serviços da Assistência Social e 12 trabalhos associaram os tipos bibliográfica, documental e de campo.

Todos os trabalhos apresentaram contextualização histórica do objeto de análise, especialmente com destaque para a referência, descrição e/ou discussão das legislações, resoluções e documentos oficiais da Política de Assistência Social. Houve unanimidade

também em considerar a Constituição Federal como um marco para o reconhecimento da Assistência como Política Pública de direito.

Outro elemento importante para traçar o perfil foi a classificação dos artigos segundo a instância pesquisada; agruparam-se os artigos conforme o ente federativo pesquisado: instância federal, instância estadual e os de instância municipal.

Tabela 1- Percentual das produções por instância do ente federativo.

Ente Federativo	Percentual de publicações Aprox.)
Federal	55%
Estadual	11%
Municipal	34%
Total	100%

Fonte: Elaboração própria (2024).

A análise revelou uma prevalência de pesquisas da Assistência Social em nível federal, cerca de 55% das produções, seguida das de nível municipal, em torno de 34%, e as de nível estadual, apenas 11% das produções analisadas (Tabela 1).

Silva (2019) identifica que existe uma prevalência de pesquisas com foco no orçamento federal, uma vez que a União apresenta o maior aporte de recursos. Soma-se a isso o importante papel da instância federal no processo de implantação e expansão do SUAS, sobretudo no financiamento e fortalecimento da capacidade institucional dos estados e municípios, despertando maior interesse nessa instância de governo.

Também é oportuno registrar a existência de bases de dados disponíveis com acesso público, contendo informações atualizadas acerca do orçamento e da execução financeira do governo federal, a exemplo do SIGA Brasil, um sistema criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal para permitir acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de maneira integrada.

Ainda sobre esses estudos referentes à instância federal, observou-se que abordam principalmente as seguintes temáticas: o papel do Estado, o fundo público, as políticas sociais e, com destaque, a Política de Seguridade Social, especialmente a Assistência Social.

Esses estudos se concentram na análise do papel do Estado na formulação e execução das políticas sociais, investigando como o fundo público é utilizado para financiar essas políticas. A Política de Seguridade Social e, particularmente, a Assistência Social, é frequentemente destacada, refletindo sua importância e complexidade no contexto das políticas públicas.

As discussões presentes nesses artigos contribuem para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas e desafios envolvidos na gestão e financiamento das políticas de Assistência Social no âmbito federal.

Além disso, essas produções abordam temas que contribuem para a análise dos resultados específicos da Assistência Social, tais como o padrão de financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o orçamento da Seguridade Social e o orçamento da função 08 – Assistência Social. As publicações destacam conquistas importantes, como o estabelecimento de fundos específicos, a estruturação de pisos e o financiamento por blocos de proteção, as transferências fundo a fundo e a partilha pactuada de recursos.

Entretanto, os estudos também identificam diversas dificuldades significativas, incluindo a estruturação da rede socioassistencial, as políticas de ajuste fiscal que impactam negativamente nos orçamentos, o aprofundamento dos princípios neoliberais e as constantes trocas de gestores. Essas dificuldades representam obstáculos para a implementação da política de Assistência Social, ressaltando a necessidade de abordagens estratégicas para superar esses desafios e fortalecer o sistema de proteção social no Brasil.

Com relação ao percentual apresentado pelas pesquisas que avaliam a instância municipal, conforme a Tabela 1, representam cerca de 34% das produções. Está sinalizado, em Teixeira e Costa (2020), que a Constituição de 1988 estabeleceu a descentralização como uma diretriz das políticas sociais brasileiras e, nesse cenário, o movimento municipalista ganhou fôlego, pois enfatizou as responsabilidades desse ente federativo na oferta de serviços. Conforme Silva (2016), aos municípios coube uma pesada carga de atribuições, na implantação de serviços, benefícios, programas e projetos conforme as especificações do SUAS.

Esses artigos geralmente destacam tanto avanços quanto desafios na Política de Assistência Social. Como avanços, são frequentemente citados o incremento do aparato legal, a organização de um sistema único e a tipificação dos serviços. Por outro lado, os desafios e dificuldades mais mencionados incluem o baixo investimento na política, a inexistência de um percentual mínimo obrigatório a exemplo da saúde, um perceptível processo de

desfinanciamento e a dependência de repasses, especialmente do governo federal, para a execução das ações socioassistenciais no município.

Quanto ao interesse nas pesquisas sobre o orçamento dos entes estaduais, assim Teixeira e Costa (2020) argumentam: a eles coube um papel residual e complementar, e os levantamentos apontam que a menor participação é a dos estados no cofinanciamento dessa política. Segundo os autores, “uma vez que têm obrigação secundária na formulação da política e quase nenhuma na implementação e na execução dos serviços socioassistenciais, os estados recebem baixos créditos políticos pelo desempenho de suas funções” (TEIXEIRA; COSTA, 2020, p. 1012).

Além da baixa participação no gasto em assistência social, ainda pesa o fato de não haver sido cumprida pela totalidade dos estados a responsabilidade de cofinanciamento por meio de repasses fundo a fundo, que corresponde à essência do modelo de financiamento preconizado no SUAS.

Nas produções que analisam o financiamento da Assistência Social na instância estadual, os resultados evidenciam que os artigos abordam as temáticas de federalismo e descentralização e como essas categorias impactam o papel dos estados na execução da Política de Assistência Social.

As conclusões desses estudos apontam diversas fragilidades nas políticas estaduais, incluindo um financiamento insuficiente. Além disso, em relação ao papel que o estado deve exercer, conforme definido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de cofinanciar os municípios, as iniciativas ainda são incipientes, evidenciando uma forte dependência do governo federal.

Tais achados sugerem que, apesar da estrutura de descentralização prevista, a capacidade dos estados de financiar adequadamente a Assistência Social é limitada, o que compromete a qualidade das políticas no âmbito estadual e aumenta a dependência de recursos federais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados indicam que as produções acadêmicas sobre o financiamento da Assistência Social nas esferas federal e municipal predominam em número de publicações. Em contrapartida, as que discutem o financiamento na instância estadual são menos frequentes no contexto das publicações brasileiras.

Esse cenário, como já discutido anteriormente, pode ser explicado pelo processo de descentralização da política de Assistência Social, iniciado com a Constituição Federal de 1988 e reforçado por toda a legislação e normativas subsequentes, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Essas mudanças tiveram um impacto significativo na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), refletindo de maneira diferenciada em cada ente da federação.

Enquanto o governo federal assumiu um papel crucial no planejamento e cofinanciamento, os municípios destacaram-se na implantação e execução, especialmente dos serviços. Em contraste, os estados ficaram à margem, exercendo um papel residual.

Desse ponto de vista, o papel e a participação dos entes estaduais no arranjo federativo de organização e prestação de serviços sociais no Brasil continuam sendo objeto de debate, especialmente quanto ao seu desempenho e efetividade na política de Assistência Social.

Vários estudos indicam uma lacuna significativa na compreensão do papel que os estados desempenham nas políticas sociais. Compreender as particularidades dos orçamentos estaduais é crucial, especialmente para identificar os impactos da direção do financiamento.

É imprescindível destacar que o tema do financiamento da Assistência Social está constantemente sujeito a novas avaliações e estudos. A dinâmica da sociedade, dos governos, e das políticas sociais e econômicas impacta diretamente essa política pública, gerando continuamente novas produções científicas.

Este estudo teve como objetivo identificar o desenvolvimento das produções acadêmicas sobre o financiamento da Assistência Social e contribuir para o desenvolvimento teórico sobre o tema. Para isso, foi realizada uma revisão sistemática e bibliométrica, além da proposta de reflexões e direcionamentos sobre o assunto. Constatou-se que o tema possui um referencial teórico expressivo e robusto, o que permite contextualizar e avaliar sua relevância de forma abrangente.

Quanto às limitações, é importante salientar que este estudo não teve a intenção de esgotar a discussão sobre o tema, visto que se restringiu à análise de artigos revisados por pares em uma única base de dados, excluindo dissertações e teses que poderiam oferecer abordagens adicionais não contempladas aqui.

Sugere-se que novos estudos sejam realizados para aprofundar as investigações em outras bases de dados, variando os tipos de produção científica analisados, além de artigos, incluindo dissertações, teses e outros formatos.

A relevância deste estudo reside no mapeamento do conhecimento sobre a produção científica relacionada ao financiamento da Assistência Social, oferecendo elementos para a compreensão desse tema e servindo como um recurso importante para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, O. G. **Estado e fundo público**: a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos orçamentários no Nordeste do Brasil. Curitiba: CRV, 2021.

ALTHUSSER, L. **Sobre a reprodução**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BEHRING, E. R. O Trabalho do Assistente Social no SUAS. **Seminário Nacional. CFESS. Brasília**, p. 84-95., 2011.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. Cortez editora, 2017.

BEHRING, E. R. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BRASIL. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Brasília, 4 maio 1964. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320. Acesso em 25/04/2024

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica (NOB SUAS/ 2005)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009 (reimpressão).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 25 ago. 2023.

COURI, J.R.; SALVADOR, E. As Dimensões do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, S. 1., v. 9, n. 3, p. 81–97, 2017.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução**: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2017.

OLIVEIRA, F. M. C. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2019.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, J. A. F. **Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no SUAS**. Tese de Doutorado em Política Social e Trabalho - **Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 322f, 2014.

SILVA, J. A. F. O orçamento e o exercício profissional do assistente social. **Argumentum**. Vitória v. 8, n. 2, p. 73-83, maio/ago. 2016.

SILVA, J. A. F.; DE LIMA CAMPOS, N.; BERWIG, S.E. Fundo público e assistência social: O desfinanciamento público. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2019.

SILVA, J. A. F.; DALTON, A. M. Estudo do Financiamento da Assistência Social: repensando uma proposta teórico metodológica para a pesquisa. In: SILVA, J.A. F.; DALTON, A.M.(orgs.). **O financiamento da política de assistência social e ajuste estrutural no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2022.

SILVA, R. N. L. M; TEIXEIRA, S. M. Política de Assistência Social e a Articulação entre os Serviços Socioassistenciais. **Revista FSA**, Teresina, v.17, n. 5, art. 9, p. 183-208, maio 2020.

TEIXEIRA, I. V.; COSTA, B. L. D. Desafios da coordenação federativa da Política de Assistência Social: o papel dos estados no financiamento. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 4, p. 1011–1025, out. 2020.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

AMORIM, J. C. L. C; ALENCAR JÚNIOR, O. G. Financiamento da Política de Assistência Social: Produção Científica no Brasil de 2003 a 2023. **Rev. FSA**, Teresina, v. 21, n. 12, art. 9, p. 175-193, Dez. 2024.

Contribuição dos Autores	J. C. L. C. Amorim	O. G. Alencar Júnior
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X