
CAPITALISMO E A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO: ANÁLISE DO DIRECIONAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS NO PIAUÍ (2016-2020)

Capitalism and the public fund dispute: analysis of the direction of social expenses in Piauí (2016-2020)

Conceição de Maria dos Santos Moura

Bacharela em Ciências Contábeis (UFPI). Mestra em Gestão Pública (UFPI). Analista de Planejamento e Orçamento – SEPLAN/PI. Av. Miguel Rosa, 3190 - Centro Sul - Teresina (PI). 64001-490. ceica_santos_@hotmail.com

Tatiana Maria Almeida Saiki

Bacharela em Ciências Contábeis (UFPI). Especialista em Finanças Públicas (UFPI). Auditora de Controle Externo – Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Av. Pedro Freitas, 2100 - Centro Administrativo – Teresina (PI). 64018-900. tatiana.masaiki@gmail.com

Thaíla Dália de Sousa Lacerda

Bacharela em Administração (UFPI). Bacharela em Direito (IESRSA). Especialista em Direito Penal e Processual Penal - IESRSA. Assistente de Magistrado – Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Rua Porfírio Bispo de Souza, s/n, DNER – Picos (PI). 64604-470. thailadalia@hotmail.com

Jairo de Carvalho Guimarães

Bacharel em Administração (FACE). Doutor em Educação (UFRJ). Professor do Magistério Superior na Universidade Federal do Piauí (UFPI). Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP/CCHL). Avenida Ininga, s/n, Teresina (PI). 64049-550. jairoguimaraes@ufpi.edu.br

Resumo: A discussão acerca do problema da justiça social, da redefinição do papel do Estado e da responsabilidade pública, das novas particularidades e diferenciações produzidas nas relações sociais, são questões que desafiam a agenda tradicional da universalização de direitos. Para compreender as características, especificidades e dificuldades do gasto social local, importa a análise do fundo público, em particular sua face mais visível – o orçamento público, sendo este elemento determinante para entender a disputa dos recursos em uma economia. A questão norteadora desta pesquisa é: como os gastos sociais do Estado do Piauí foram aplicados no período de 2016 a 2020? A importância do estudo reside na carência de avaliações das ações sociais no cenário local que estimulem o controle social desses gastos. O objetivo é analisar a mobilização do fundo público do Estado do Piauí visando a prover a Assistência Social no referido período. A pesquisa é descritiva-exploratória, buscando compreender os desafios do gasto social local, principalmente no período da Covid-19. Conclui-se que o financiamento da política de Assistência Social no Piauí é marcado por práticas que reforçaram a omissão do poder público no que remete à oferta de bens e serviços como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Palavras-chave: gestão pública; política social; assistência social; controle social.

Abstract: The discussion about the problem of social justice, the redefinition of the role of the State and public responsibility, the new particularities and differentiations produced in social relations, are issues that challenge the traditional agenda of the universalization of rights. To understand the characteristics, specificities, and difficulties of local social spending, it is important to analyze the public fund, particularly its most visible face – the public budget, which is a determining element in understanding the dispute over resources in an economy. The guiding question of this research is: how were social spending in the State of Piauí applied in the period 2016-2020? The importance of the study lies in the lack of evaluations of social actions in the local scenario that encourage social control of these expenses. The objective is to analyze the mobilization of the public fund of the State of Piauí to provide Social Assistance in that period. The research is descriptive-exploratory, seeking to understand the challenges of local social spending, especially during the Covid-19 period. It is concluded that the financing of Social Assistance policy in Piauí is marked by practices that reinforced the omission of the public authorities when it comes to the provision of goods and services as a public policy of citizen's right and duty of the State.

Keywords: public administration; policy social; assistance social; control social.

1 INTRODUÇÃO

A partir de 2008, a crise do capital se aprofundou e sua natureza não é diferente das crises passadas. É promovida pela contradição do desenvolvimento capitalista que, ao potencializar seu processo de reprodução ampliada, evidencia os fatores que exponenciam suas divergências e acionam crises que são cada vez mais frequentes, com maior duração e em períodos menos espaçados, alternando períodos de crescimento, auge, crise, recessão/depressão e retomada (Braz, 2012).

Nesse contexto, o neoliberalismo desterritorializado, fruto da expansão das fronteiras do capitalismo mundial ligadas ao momento pós-guerra fria, conforme Bocayuva (2020), resulta tanto na pressão do ciclo curto da temporalidade da acumulação financeirizada sobre a superfície do globo, bem como do condicionamento político do capital sobre as forças produtivas ampliadas no quadro intensificado da divisão internacional do trabalho. Além disso, destaca o autor, é necessário refletir sobre essa dimensão espacial na dupla lógica do capital, com a visão do neoliberalismo como contrarreforma permanente, bem como sua história política, enquanto efeito da luta de classes (Bobbio, 2018; Castells, 2018; Franco *et al.*, 2021).

Desse modo, pela concepção neoclássica, a economia é dominada por estruturas de mercado concorrenciais com mecanismos que corrigem automaticamente os desequilíbrios de mercado. O Estado, então, é compreendido erroneamente como um ente estranho ao sistema, ficando-lhe reservado um papel secundário de assegurar a ordem, a segurança interna e externa e a produção de alguns bens públicos não produzidos pelo mercado (Salvador, 2020).

Diante disso, Telles (1999) entende que analisar a questão social é compreender como as sociedades podem ser descritas, lidas, problematizadas em sua história, seus dilemas e suas perspectivas de futuro. Discutir a questão social significa, para a autora, um modo de se questionar alguns dos dilemas cruciais do cenário contemporâneo: a crise dos modelos conhecidos de *Welfare State*, que nunca se realizaram efetivamente no Brasil (Raichelis, 2015; Tejedas, 2020), discutindo os problemas da justiça social, da redefinição do papel do Estado e do sentido mesmo da responsabilidade pública; as novas particularidades e diferenciações produzidas nas relações sociais e que desafiam a agenda tradicional de universalização de direitos; o esgotamento da regulação do mercado de trabalho em que pesam o desemprego e o trabalho precário, indicando uma redefinição do lugar do trabalho na dinâmica societária, afetando sociabilidades, identidades, modos de existência e também formas de representação.

Para isso, faz-se necessária a compreensão do fundo público, em particular a sua face mais visível, o orçamento público, sendo determinante para analisar a disputa dos recursos estatais em uma economia, sobretudo, em momentos de crise do capital, principalmente em contextos locais (Salvador, 2010a). Portanto, este estudo visa a analisar a mobilização do fundo público do Estado do Piauí para prover a Assistência Social no período de 2016 a 2020.

Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva-exploratória, buscando compreender as características, especificidades e dificuldades do gasto social local, principalmente diante da crise da Covid-19. Desse modo, o período em análise se deve ao contexto da implementação do Novo Regime Fiscal estadual em 2016 (EC 47/2016 e 50/2017), seguindo o governo federal, demonstrando o perfil dos gastos sociais frente aos destinados ao pagamento da dívida pública, até o ano de 2020, em que se tem os últimos dados de execução orçamentária anual divulgados.

Em relação às fontes de dados da pesquisa, buscaram-se documentos e utilizaram-se dados primários e brutos relativos ao período de 2016 a 2020, extraídos das Leis Orçamentárias (LOA) e dos Balanços Gerais do Estado. De posse dessas informações, foi viável construir um banco de dados, em que as ações orçamentárias foram desdobradas de acordo com a estrutura funcional-programática prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Brasil, 2021a), o que permitiu identificar em cada ano a função e subfunção relacionada, bem como os valores. Com

esses instrumentos, cumpriu-se o levantamento do total de despesas empenhadas, oportunizando uma análise comparativa dos valores executados com os estimados.

Este artigo está estruturado em três partes, além da introdução e conclusão. A primeira parte, denominada As políticas de austeridade, o novo regime fiscal e o ultraliberalismo no Brasil, apresenta o contexto nacional de políticas de austeridade fiscal. A segunda parte, intitulada O fundo público, a transparência dos gastos sociais brasileiros e o controle social, aborda o cenário dos gastos sociais no País, principalmente os destinados à Assistência Social e ao seu financiamento, bem como a fragilidade da transparência sobre esses recursos. Por fim, a Análise do direcionamento dos gastos sociais no contexto piauiense (2016-2020), reflete acerca da mobilização do fundo público no contexto local para atender às necessidades da assistência social, o perfil destes e a discussão da prioridade do gasto social diante de outras despesas.

Portanto, segundo Salvador (2020), entender a disputa por recursos públicos, no âmbito do orçamento estatal, ocupa posição relevante no contexto de financeirização do capital e do conjunto de contrarreformas do Estado, realizadas sob o auspício das políticas neoliberais. Assim, destaca-se a relevância do estudo pela carência de avaliações das ações na área social no cenário local que estimulem o controle social desses gastos.

2 AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE, O NOVO REGIME FISCAL E O ULTRALIBERALISMO NO BRASIL

Com o processo de redemocratização, que culminou com a elaboração da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou por muitas mudanças e transformações, algumas destas tiveram impacto direto na repartição das receitas tributárias, ou na aplicação desses recursos na aparelhagem estatal. Nessa época, o País tinha pouca competência em relação aos recursos, e as bases orçamentárias se davam através de Decretos com pouco ou nenhum controle econômico e social sobre o cumprimento do orçamento. Portanto, não se conseguia controlar as despesas, sendo fundamental a elaboração de um plano de controle e desenvolvimento.

Tendo em vista os acontecimentos anteriores, ao regulamentar esses dispositivos, a Constituição Federal associou à matéria orçamentária um conjunto muito extenso das ferramentas de ampliação, assegurando a atuação parlamentar no estabelecimento dessas políticas (Vaz, 2008). Dessa forma, ficam reguladas “a programação de investimentos das estatais; a definição das políticas de fomento; a discussão sobre a regionalização tanto dos investimentos públicos quanto de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, por exemplo” (Vaz, 2008, p. 31).

Essas transformações nas atividades financeiras estatais eram voltadas para os interesses de grupos desenvolvimentistas e liberais. Em meio a esse cenário, surgiu o que pode ser caracterizado como austeridade fiscal, a qual se destaca por aumento de uma carga tributária que restringe a oferta de determinados bens, benefícios e serviços públicos, cuja finalidade era de corte nas despesas ou até mesmo através de reformas estruturais (Santos; Vieira, 2018).

Ademais, é imperioso ressaltar que os planos são executados há décadas e são justificados como sendo praticados com a finalidade de ajudar a economia, dentro da ideologia neoliberal. Mesmo com a finalidade econômica, essa prática enfraquece as políticas públicas de cunho social para todos, provocando adversidades com implicações complexas para a coletividade (Vieira *et al.*, 2018; Menezes; Moretti; Reis, 2019; Benedito, 2019).

Nos anos 90, o País passava por mais problemas de instabilidade fiscal devido ao endividamento externo e a tentativa, do então presidente Collor, de fazer reformas. Esse período de instabilidade fiscal e econômica tem impacto no *impeachment* do presidente, em que se buscava a retomada da democracia garantida na Constituição Federal de 1988.

Com a renúncia de Collor (1992), posteriormente à abertura do seu processo de impeachment, assumiu o vice-presidente, Itamar Franco. Buscou um governo de coalizão nacional para solução da grave crise econômica e de uma hiperinflação. A crise econômica resultava num grande déficit das contas públicas, um problema adicional. Era preciso negar o período anterior, criticar as privatizações, mas manter, em um ritmo menos acelerado, a desestatização, criticar o confisco dos ativos financeiros, mas implementar um plano de controle da inflação, por meio de uma política monetária igualmente restritiva (Vaz, 2008, p. 41).

Pouco tempo depois do início do novo governo, foi implantado o Plano Real, pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse plano visava a garantir a estabilidade da moeda brasileira. Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Junior (2017), quando FHC tornou-se presidente, logo depois, ele entendia que era preciso terminar o ciclo histórico brasileiro de desenvolvimento baseado apenas na iniciativa privada. Esse plano financeiro foi um dos mais bem elaborados no controle da inflação no Brasil, e sua implementação se deu em três etapas: ajuste fiscal; relação completa da economia à Unidade Real de Valor (URV); e reforma da moeda (transformação da URV em Reais (R\$)).

Dentre as políticas implementadas junto ao Plano Real estavam a Política Monetária, Política Fiscal e a Política Cambial, esta última, para Carvalho *et al.* (2000), objetivava utilizar a taxa de câmbio como um apoio para firmar gradativamente os preços dos bens familiares. Ao conseguir contrabalançar a balança comercial brasileira, também se conseguiu maior abertura no mercado internacional e, assim, houve a minimização da dependência do capital econômico do FMI, bem como das empresas entrantes por conta das altas taxas de juros brasileiras.

A partir disso, o Brasil passou por alguns anos de estabilidade econômica, com grandes êxitos, mas também gerou implicações, que não foram tão positivas para outros setores do País. Segundo explicam Macedo, Pellegrini e Piva (2002), a valorização do câmbio e a abertura comercial e financeira abrupta foram os propulsores para o equilíbrio e contenção inflacionária, porém, acabaram por produzir a desestruturação de diversos setores produtivos e posteriores abissais *déficits* nas contas públicas.

Ainda que a mudança de governo em 2003 proporcionasse certa estabilidade, a crise mundial de 2008 desestabilizou grandes economias, e conseqüentemente o Brasil também sofreu esses impactos, o que levou a novos planos fiscais e de austeridade econômica. Segundo Santos e Vieira (2018), a austeridade da forma como vem sendo apresentada, é uma tática relativamente nova apresentada por aqueles que agem em favor do neoliberalismo como sendo um meio para sair da crise econômica que aflige o mundo desde o ano de 2008. No caso brasileiro, a austeridade vem sendo implantada com o escopo de ser feita sobre o afincamento de direito igualitário universal, focalizado no direito à saúde.

Essas variações econômicas e medidas drásticas de controle fiscal implicam a ocorrência da chamada DRU (Desvinculação de Receitas da União), que é um mecanismo desvinculatório dos recursos do País e é fundamentada em emendas constitucionais. Na visão de Pinheiro e Mello (2014),

É preciso lembrar que a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que estipula a regra de que nenhuma receita de impostos deve ser vinculada a órgão, fundo ou despesa, ela institui diversas exceções a essa mesma proibição, tornando obrigatória a vinculação da receita de impostos a determinadas finalidades. Logo, somente através da edição de um dispositivo que também disponha de força constitucional torna-se possível fazer uma ressalva às referidas exceções constitucionais. Explicando melhor: para que se possa desvincular receitas que deveriam, por mandamento da Constituição, estar vinculadas, é necessário emendar o próprio texto constitucional, incluindo neste a autorização para a desvinculação de parcela desses recursos (Pinheiro; Mello, 2014, p. 29).

As estruturas desvinculatórias, no transcorrer de suas prorrogações, atravessam importantes transformações com relação às suas especificidades. Começando pelo nome utilizado, que passou

de Fundo Social de Emergência (FSE), no ano de 1994, para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), no ano de 1996 e, por fim, mudou para Desvinculação de Recursos da União (DRU), em meados de 2000. Além de suas características, os três mecanismos são tidos como ferramentas ordinárias que têm, ou tinham, no caso do FSE e do FEF, em comum, o mesmo desígnio, que é: desvincular, de seu destino constitucional ou legal rígida, parte das receitas tributárias da União (Dias, 2011). Essa situação se dá através de emendas à Constituição Federal que garantem que essas desvinculações ocorram.

Dweck, Gaiger e Rossi (2018, p. 7) definem a austeridade como “uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social”. Nesse contexto, em meados de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional 95 pelo Congresso Nacional brasileiro (Brasil, 2016b). Essa diretriz mudou drasticamente o delineamento referente aos alicerces do direito financeiro que vigorava no País. O Novo Regime Fiscal (NRF) imposto pela referida emenda limita por 20 anos os gastos correntes do governo, notadamente com as políticas sociais, aliado às contrarreformas previdenciárias que suprimiu direitos e benefícios dos trabalhadores, sendo excluídos dessa medida os gastos com exercício da dívida pública da União (Tavares; Silva, 2020).

Nessa direção, Boschetti, Teixeira e Salvador (2013) destacam que o NRF é um grave ajuste fiscal, que impede a expansão do orçamento, em particular, das despesas públicas discricionárias nas políticas de saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura, bem como impõe o fim das aplicações de recursos mínimos em educação e saúde no governo federal. Portanto, a austeridade fiscal é a face contemporânea da política de ajuste fiscal permanente em curso no País.

O impedimento ao acréscimo real de gastos não ficou limitado em recursos que mudam conforme o período, tendo como exemplo o crescimento da população, mudanças demográficas, expansão econômica ou ampliação do depósito fiscal (Tavares; Silva, 2020). Nesse contexto, se acaso ocorrerem descumprimentos dessas medidas impostas e do teto orçamentário estipulado, pode haver medidas repressivas formais conforme estabelecido pela Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Desse modo, o acréscimo dos gastos da máquina pública demonstra uma deliberação da Administração Pública brasileira que, quando incluída junto às mudanças nas leis trabalhistas e previdenciárias, conclui “uma forma de deflação voluntária para restaurar a competitividade, o que é (supostamente) mais bem alcançado por meio de cortes no orçamento, nas dívidas e nos déficits do governo” (Blyth, 2013, p. 2).

Portanto, a Exposição de Motivos – EMI nº 00083/2016 MF MPDG aborda uma variação brasileira da implantação da austeridade fiscal, sob a perspectiva do âmbito social. Tal medida alcançaria a economia objetivando a criação de empregos e rendas, tal como a aplicação eficiente dos recursos públicos, sendo vista como uma maneira de reagir a uma crise econômica. Logicamente, a comprovação dessa Emenda Constitucional assinala para a aspiração de promoção de progresso econômico feito por meio da estabilização fiscal, ante o pressuposto teórico de que essa medida restaura a credibilidade dos agentes e diminuirá o Risco-Brasil, o que a indicaria como uma ferramenta fundamental para reconduzir a economia do Brasil para um caminho de crescimento (Brasil, 2016a).

Esse regime fiscal foi adotado em 2016, logo após a cassação do mandato da então presidente do País, eleita em 2014; foi em meio a instabilidades econômicas e políticas e à recessão financeira que esse plano entrou em vigor e, logo no início, passou a surtir efeito sobre as atividades financeiras brasileiras. São reconhecidas as experiências brasileiras na prática de criação de receitas incertas durante o processo de elaboração dos orçamentos para gastos, ficando nítido o efeito do Novo Regime Fiscal, que limita o crescimento dos gastos primários, principalmente no tocante à imputação social, enfraquecendo o crescimento real o desempenho do Estado frente aos benefícios de Assistência Social e saúde pública em face às variações dos ciclos econômicos (Ipea, 2016).

Desse modo, o novo patamar em curso do neoliberalismo financeirizado, segundo Cislighi (2020), é denominado de ultraneoliberalismo. Sua origem encontra-se na crise capital de 2008 e a sua conformação ocorreu na década seguinte com um novo bloco histórico, que permitiu a chegada no poder de governos neofacistas, em vários países. Segundo a autora, a partir de 2010, essa nova face do neoliberalismo é reacionária, racista, misógina, trazendo efeitos drásticos para os trabalhadores e certamente imprevisíveis e dependentes do desenrolar da luta de classes (Cislighi, 2020).

Segundo Bocayuva (2020), as ideologias militaristas, nacionalistas, racistas e machistas articulam os vários discursos de tipo religioso e moralista, ao lado do discurso capitalista, acentuando visões eugenistas. Em relação ao Brasil, a extrema-direita cresce apelando para a violência e uso das armas na luta contra os supostos inimigos dos valores (Bobbio, 2011; Pereira, 2020) de uma ordem divina idealizada, com o apelo para a desmedida identificação com o poder econômico com sua violência que desliza para a barbárie, em que os discursos do bloco no poder em crise são unificados pela negação das diferenças e das causas, unidos pela construção do inimigo, que repete o padrão geral da psicologia de massa do fascismo (Bocayuva, 2020).

Portanto, a disputa do fundo público ocupa lugar central, ainda mais na especificidade brasileira, marcada pelo comando de um governo de extrema-direita, com uma política de austeridade fiscal e de contrarreformas do Estado. Assim, conforme Salvador (2010b), as múltiplas funções do Estado, presentes na reprodução do capital e viabilizadas por meio do fundo público, envolvem: as desonerações tributárias, os incentivos fiscais e a redução da base tributária para favorecer o investimento capitalista; a viabilização da reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos e de políticas sociais; recursos orçamentários para investimentos em infraestrutura, em investigação e pesquisa; e, no capitalismo contemporâneo, uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

3 O FUNDO PÚBLICO, A TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS SOCIAIS BRASILEIROS E O CONTROLE SOCIAL

A política social no Brasil, mesmo após as conquistas inerentes da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se tem a exteriorização de importante reforma social-democrática, foram interpostas muitas contratendências à realização de reformas efetivas no Estado brasileiro (Behring; Boschetti, 2011). Segundo as autoras, há tensionamento permanente entre o marco legal e o atual contexto de neoliberalismo e seus impactos para a política social, quando se observa a contrarreforma do Estado e obstáculos e/ou o redirecionamento dessas conquistas.

Além disso, as mudanças na legislação social permitiram uma ampliação sem precedentes na história do capitalismo e o relevante papel do fundo público, possibilitando medidas de cunho *keynesiano* para sustentação da acumulação, paralelamente à proteção do emprego e de algumas demandas dos trabalhadores (Behring; Boschetti, 2011). Desse modo, no campo das políticas sociais, a última década representou um enorme avanço, em especial com a institucionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Propõe um modelo de gestão participativa, que articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, para o seu financiamento e execução, envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal (Brasil, 2015).

O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros (Brasil, 2015).

No entanto, a trajetória da política de assistência social nas últimas três décadas foi caracterizada por inédita ampliação das ofertas da política de assistência social, representando um efetivo fortalecimento do Estado brasileiro em sua função de proteção social. Observaram-se não apenas avanços normativos, mas também a ampliação do compromisso das três esferas de governo com as ofertas dessa política, implicando ampliação dos equipamentos públicos e dos recursos humanos e financeiros (Brasil, 2015).

Diante disso, a análise do comportamento dos gastos na área da assistência mostra uma tendência preocupante como reflexo das políticas de austeridade fiscal, que, sejam estas guiadas pelo teto de gastos ou pela meta de resultado primário, colocam em risco a consolidação do processo de conformação da responsabilidade pública na política de assistência social (Salvador, 2012). A implementação de um novo regime fiscal, para o autor, a partir de 2017 consolida o contexto de austeridade sinalizado ainda em 2015. Desse modo, o NRF não é a única institucionalidade a atuar sobre as decisões governamentais, uma vez que a equipe econômica também persegue meta de resultado primário na gestão das finanças públicas.

Segundo Salvador (2020), os dados da execução orçamentária de 2016 revelam os efeitos acachapantes da EC 95 sobre as políticas sociais. Conforme o autor, em um levantamento realizado no Sistema SIGA Brasil, constatou-se que o total do orçamento pago (fiscal mais seguridade social, excetuando a rolagem dos títulos da dívida pública) apresentou um pequeno crescimento real de 2,6% acima da inflação no período de 2016 a 2019. Todavia, diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado Social, que buscam garantir direitos no âmbito das políticas públicas, apresentaram um encolhimento em termos reais no referido período, já a função assistência social apresentou uma variação positiva de 5,44% no período, e nos Encargos especiais a variação foi de 5,87% (Salvador, 2020).

Contudo, no biênio 2019-2020, o volume de recursos destinados à função Assistência Social pelo Governo Federal cresceu 286,29% – foi na ordem de R\$ 88,7 bilhões em 2019 e de R\$ 342,7 bilhões em 2020. E quanto à participação da Assistência Social no montante do gasto social, este de R\$ 2,59 trilhões em 2019 e R\$ 2,95 trilhões em 2020, foi de 9,30% em 2019 e 29,70% em 2020, ou seja, aumentou 219,40% (Alencar Júnior *et al.*, 2021).

Destarte, considerando o contexto de pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), a função Assistência Social no âmbito federal apresentou um crescimento vultoso, tanto no volume de recursos efetivamente gastos com suas ações, como no incremento de sua participação no gasto social federal (Alencar Júnior *et al.*, 2021).

Em análise do gasto social de estados do Nordeste (Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte) entre 2019 e 2020, segundo Gonçalves *et al.* (2021), identificou-se que o montante total recuou no volume empenhado para os três estados. No entanto, foi constatado que essa redução não foi distribuída em todas as suas funções de forma igualitária, considerando que as funções Saúde e Cultura aumentaram no volume e na participação.

Quanto à função Assistência Social em relação ao volume de recursos empenhados e a taxa de participação no gasto social total, estes cresceram no Estado do Maranhão (respectivamente 6,15% e 10,91%); na Paraíba, houve redução de -3,33% no montante empenhado e crescimento de 5,36% na participação; enquanto no Estado do Rio Grande do Norte houve redução em ambos (-33,84% e -27,19% respectivamente) (Gonçalves *et al.*, 2021).

Diante disso, o fundo público concerne à capacidade de mobilização de recursos que tem o Estado para a realização de ingerências em políticas públicas, como articulador das políticas sociais e na relação destas com a reprodução do capital (Salvador, 2010b). Há, portanto, uma dualidade dentro do fundo público, na perspectiva de financiamento da força de trabalho e do capital. Sua conformação se constitui de receitas e despesas públicas. Nessa perspectiva de arrecadar recursos, principalmente, por meio de tributos, o fundo público torna-se um elemento estruturante do modo de produção capitalista, considerando entre outras, a sua atuação como garantidor de infraestrut-

tura para produção e viabilização da demanda (manutenção do capitalismo na esfera econômica) através de políticas fiscais e monetárias e na salvaguarda do contrato social (Salvador, 2010b).

Além disso, o fundo público ainda está presente na reprodução do capital: como fonte importante para a realização do investimento capitalista; como viabilizador da reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo custos do capitalista; por meio das funções indiretas do Estado, garantindo vultosos recursos do orçamento em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para empresas. Ademais, é responsável pela transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro (Salvador, 2010a).

Outrossim, observa-se o acirramento da disputa pelo fundo público, tendo em vista que a fonte de recursos que remunera a riqueza financeira é a mesma para o financiamento das políticas sociais (Paulani, 2017). Dessa forma, o fundo público desempenha um papel fundamental na construção do Estado Social, considerando entre suas funções a de garantir a acumulação capitalista e a de legitimar esse processo de acumulação por meio do financiamento da reprodução da força de trabalho através dos gastos sociais (Oliveira, 1988).

Contudo, em um cenário de capitalismo financeirizado, neoliberalismo e de contrarreforma do Estado, prevalece o atendimento à reprodução do capital e, conseqüentemente, o “desmonte do financiamento das políticas sociais” (Salvador, 2020, p. 376). Nessa fase, na qual há dominação da fração do capital financeiro, é necessário, portanto, conformar um Estado capitalista garantidor do processo de acumulação financeirizado, destinado em ampliar o fundo público com demandas da burguesia financeira mediante o pagamento da dívida pública. É esse o instrumento de política fiscal e monetária no combate às crises econômicas e na regulação da liquidez e taxas de juros na economia, com impactos diretos nas políticas sociais (Alencar Júnior, 2021).

Portanto, por meio do orçamento público, instrumento material do fundo público, verifica-se a atuação política do Estado no direcionamento dos recursos providos, em especial, em uma conjuntura de crise do capital. Conforme Oliveira (2009), de forma geral, costuma ser indiferente a ação do cidadão quanto ao acompanhamento do processo de elaboração e negociação do orçamento público entre o Executivo e Legislativo. Tampouco se verificam mudanças de atitudes quanto à fase de execução desse instrumento, muito embora a possível indiferença esteja potencialmente relacionada à forma como os números são dispostos e ao tecnicismo presente.

Ocorre que no orçamento público as decisões são tomadas frente aos objetivos do gasto público e às suas fontes de recursos para o financiamento de políticas públicas. Portanto, trata-se de eficaz instrumento de controle social (Salvador, 2020a). Segundo Silva, Caçado e Santos (2017) o controle da sociedade sobre o Estado é um processo de aperfeiçoamento da democracia deliberativa por meio do exercício da cidadania, comportando diversos canais, desde os formais até os informais, e por ações desempenhadas pela sociedade civil com o objetivo de alastrar o desenvolvimento do poder local e acompanhar a ação do Estado no ciclo das políticas públicas.

No Brasil, o marco do controle social foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, quando foram criados instrumentos da sociedade pautados pelos princípios da descentralização administrativa e da participação popular, para o controle das ações do Estado com vistas ao interesse público e ao bem comum. Todavia, observam-se lacunas existentes entre o controle ideal, consubstanciado na publicação de diversos normativos legais e infralegais voltados ao tema, e o controle efetivo da sociedade (Breder, 2008).

Ademais, não obstante as tendências verificadas a partir do redesenho da relação entre a sociedade e o Estado na Constituição Federal de 1988, na qual se englobam a participação cidadã e o controle social nas políticas e na gestão pública, é imprescindível a difusão da noção de controle social para além do texto constitucional, considerando ser expressão ou dimensão da participação social vinculada a essa relação (Brasil; Carneiro, 2014).

Dessa forma, o controle social carece de dispositivos formais de atuação da sociedade, eficientes e amplamente divulgados, considerando, entre outros motivos, a publicidade, por vezes inadequada, dos atos de gestores públicos que afetam diretamente toda a comunidade (Silva, 2002). A transparência na gestão pública reforça o controle social, o que revela a interação entre os temas, considerando que à medida que há maior participação da sociedade e disseminação de informações das ações públicas, potenciais lacunas existentes poderão ser superadas entre ambos, além de fatores culturais existentes que obstam o exercício da cidadania (Evangelista, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio ao encontro da demanda da sociedade, em um contexto social com a crescente participação popular, ainda que acanhada, aliada à fiscalização legitimada da atividade pública, tornando-se uma importante ferramenta direcionada para a responsabilidade na gestão fiscal, contribuindo sobremaneira para a transparência nos gastos públicos por meio da identificação dos instrumentos necessários na efetivação das normas determinadas pela lei (Oliveira; Lima, 2019).

Outro importante marco regulatório da transparência do setor público brasileiro é a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, a qual estabeleceu os procedimentos a serem observados pelos entes federativos com o objetivo de garantir o direito fundamental de acesso à informação, no qual a transparência é pressuposta em uma conjuntura democrática. Assim, o Estado deve promover o amplo e livre acesso às informações governamentais previstas na Constituição Federal, assegurando a participação da sociedade no âmbito da gestão pública, tendo em vista que essas informações disponibilizadas permitem a instrumentalização do controle social (Evangelista, 2010; Secchi; Coelho; Pires, 2019; Raichelis, 2015).

Portanto, no contexto atual do Estado brasileiro, “época de negligência política com o erário” (Pinheiro, 2016, p. 881), e com a transparência, por vezes, ineficaz da Administração Pública, faz-se necessária a efetivação de uma gestão compartilhada entre gestores públicos e sociedade civil, mantendo canais para um diálogo aberto, e no permanente controle social das políticas públicas.

Para um controle social efetivo, deve o Estado Democrático de Direito privilegiar “cenários de interlocução das demandas públicas, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma”, vindo a corroborar a ligação intrínseca entre democracia e controle social, sendo a primeira “pressuposto para a existência do controle” (Bitencourt; Pase, 2015, p. 294). Diante do exposto, busca-se aprofundar as discussões teóricas a partir da análise da ótica local da relação entre o fundo público e as políticas sociais, para compreender o direcionamento do gasto social.

4 ANÁLISE DO DIRECIONAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS NO CONTEXTO PIAUIENSE (2016-2020)

Quando se trata especificamente do Piauí, observa-se que há uma grande variedade de atividades, com a participação do comércio, da agropecuária, indústria, turismo, extrativismo, setor de prestação de serviços e comércio varejista no PIB (Produto Interno Bruto) do Estado.

Em relação à distribuição do PIB nas atividades econômicas, o setor primário contribui com pouco mais de 8% do PIB, correspondendo a R\$ 4,72 bilhões de reais. Entre os produtos, destaca-se a produção de soja, que vem crescendo e se constituindo como principal *commodity* a ser exportada pelo Estado, uma vez que o Piauí faz parte da região denominada de MATOPIBA (Piauí, 2020).

Segundo o Boletim Anual da Conjuntura Econômica (Piauí, 2020) divulgado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais – CEPRO, os resultados positivos da produção agrícola, bem como um cenário favorável às exportações a partir da desvalorização do real perante o dólar, contribuíram para o resultado superavitário da balança comercial piauiense. No que se refere às outras atividades econômicas, em 2020 houve o crescimento do comércio varejista, contudo, foi possível observar efeitos negativos da Covid-19 na retração do comércio varejista ampliado, po-

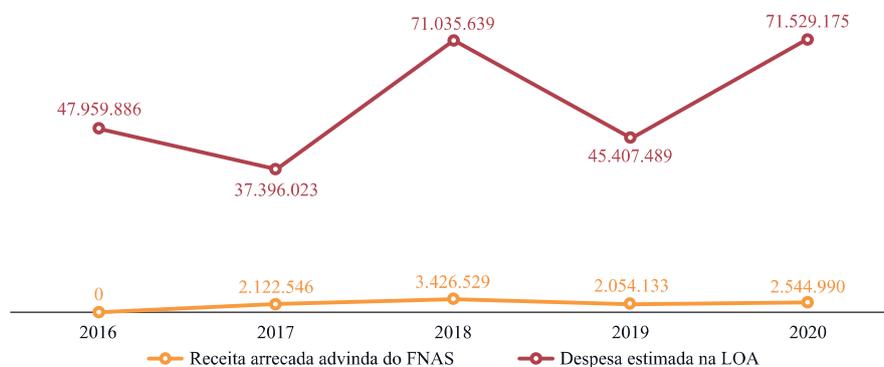
rém a redução piauiense foi inferior à média nacional. O referido boletim demonstra que a pandemia afetou de forma distinta o desempenho das atividades econômicas.

No aludido ano, o agronegócio correspondeu com 91,68% da produção de grãos no Estado, e os 8,32% restantes corresponderam à produção voltada para o mercado interno do Estado, majoritariamente oriunda da agricultura familiar situação que envolve questões como concentração de renda, melhoria da renda rural, diversificação da produção e outras que afetam a forma de utilização dos recursos naturais. Desse modo, observa-se que a questão social tem grande importância no contexto da elaboração das políticas públicas, por afetar consideravelmente os modos de vida da população.

Tomando como referência o conceito sobre a assistência social, que é um direito fundamental das pessoas, bem como dever do Estado atender as necessidades humanas essenciais àquele que precisar, qualquer indivíduo que dela precisar receberá a prestação independentemente de haver relação jurídica de filiação. Assim, sendo uma política pública organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, devidamente disciplinado nos artigos 203 a 204 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

No entanto, quando se analisa o financiamento da política de Assistência Social no Estado, nos anos de 2016 a 2020, verifica-se a partir das informações da arrecadação de receitas publicadas nos Balanços Gerais do Estado, demonstrados no Gráfico 1, que os repasses feitos a partir do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Estadual de Assistência Social (unidade orçamentária 30102), deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), totalizam R\$ 10.148.198,00 (entre 2017 e 2020), representando apenas 3,70% em relação ao total de despesas estimadas nos orçamentos anuais do referido período, evidenciando-se a insuficiência de recursos para o custeio integral das demandas sociais. Ressalta-se ainda que no exercício de 2016 não houve repasse dessa natureza de receita específica conforme a publicação do Balanço Geral do Estado do Piauí do referido ano.

Gráfico 1 – Receitas arrecadadas advindas do FNAS e estimadas nas LOAs para a Assistência Social



Fonte: Elaboração própria a partir das informações publicadas nos instrumentos de planejamento e nos Balanços Gerais do Estado (dados deflacionados pelo IGP-DI. Referência: outubro/2021). Disponíveis em: <http://www.seplan.pi.gov.br/> e <https://portal.sefaz.pi.gov.br/>.

A arrecadação total advinda do Fundo Nacional representa em média apenas 27% das despesas totais com assistência social estimadas nas Leis Orçamentárias do período em estudo. A partir dessa situação, torna-se evidente que o Estado necessita destinar recursos tanto de sua arrecadação própria (tributação e demais transferências constitucionais) quanto de operações advindas de vinculações específicas como os convênios federais, para atender às diversas demandas de assistência social. Em relação a esse aporte de recursos, ao analisar a distribuição por fonte, verificou-se que em média 25% do total da despesa estimada anual para essa área provêm da arrecadação principal, o que demonstra a dependência de recursos que são captados por articulação, principalmente, com a União.

Diante disso, a compreensão dos recursos destinados para as políticas sociais passa pela compreensão da classificação funcional da despesa, que é realizada por funções e subfunções no orça-

mento, visando a identificar a área em que a ação governamental será realizada. Para tanto, conforme Manual Técnico do Orçamento (MTO), cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam (Brasil, 2021b).

Segundo o Relatório Sistêmico do TCU da Função Assistência Social (Brasil, 2014), em termos orçamentários, a referida função compreende as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Transferência de Renda. Conforme o MTO (2021a), a função é posta pelas subfunções: Assistência ao Idoso; ao Portador de Deficiência; à Criança e ao Adolescente e Assistência Comunitária.

É importante destacar que o conceito de Seguridade Social, segundo o referido manual, representado em termos de classificação orçamentária pela esfera, é mais amplo que o somatório das funções 08 - Assistência Social, 09 - Previdência Social e 10 - Saúde. Mesmo sendo a Seguridade Social definida na Constituição Federal como o conjunto de ações concernentes à Saúde, Previdência e Assistência Social, esse conceito não se espelha inteiramente na classificação por função orçamentária (ou funcional), já que esta reflete também a competência institucional do órgão responsável pela aplicação do recurso.

Já a função Encargos Especiais engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. A utilização dessa função, no Piauí, restringe-se ao uso apenas das subfunções típicas relacionadas aos serviços da dívida e outros encargos, conforme Quadro 1:

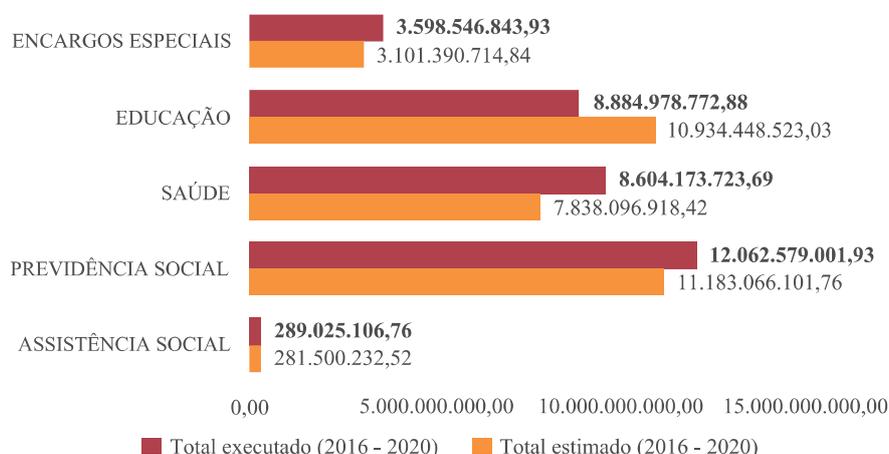
Quadro 1 – Função e subfunções utilizadas relacionadas à Dívida Pública

28 - Encargos Especiais	843 - Serviço da Dívida Interna
	844 - Serviço da Dívida Externa
	845 - Outros Encargos Especiais

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484.

Nesse contexto, ao analisar o montante previsto dos gastos nas referidas funções com os valores executados (empenhados), inclusive os destinados aos serviços da dívida (função 28 – Encargos Especiais) nos anos de 2016 a 2020 no Piauí, observa-se pelo Gráfico 2, a desproporcionalidade de recursos devidos à Assistência Social:

Gráfico 2 – Valores estimados e executados por função de governo

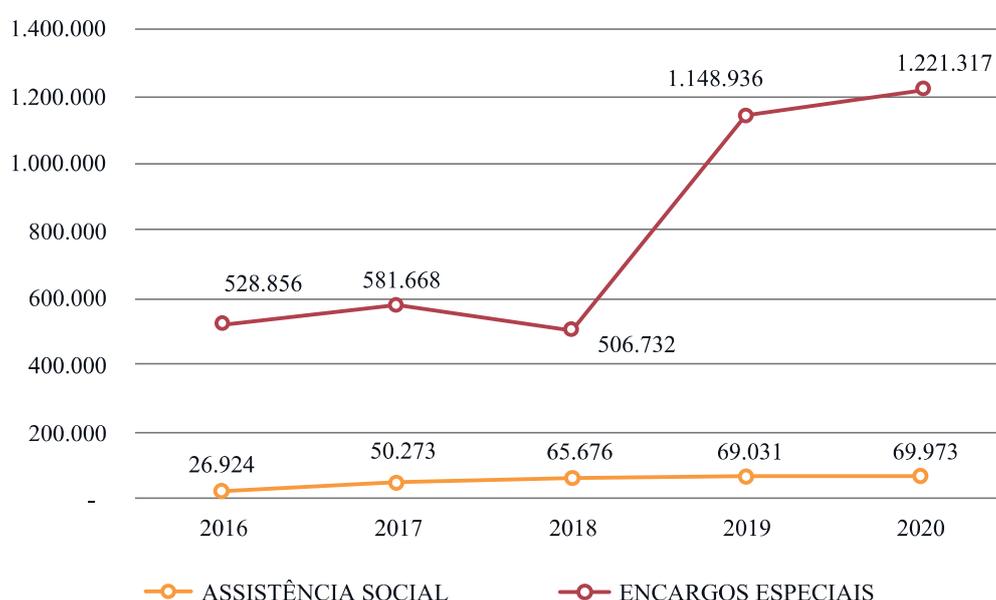


Fonte: Elaboração própria a partir das informações publicadas nos instrumentos de planejamento e nos Balanços Gerais do Estado (dados deflacionados pelo IGP-DI. Referência: outubro/2021), disponíveis em: <http://www.seplan.pi.gov.br/> e <https://portal.sefaz.pi.gov.br/>.

O total estimado para a área de Assistência Social representa apenas 9,08% dos recursos estimados para pagamento da dívida pública estadual, e quando se analisa o total executado, esse percentual é ainda menor, somente 8,03%. Além disso, observa-se que os valores destinados a outras áreas como saúde, educação e previdência social, contam com receitas vinculadas ao financiamento da maior parte de suas despesas, situação que não acontece na mesma proporção com os recursos destinados à assistência social no Estado.

Desse modo, ao analisar ainda o volume de gastos empenhados mais especificamente em assistência social, comparando-se com os direcionados ao endividamento público, verifica-se, pelo Gráfico 3, que os valores destinados a essa área de governo foram crescentes ao longo de todos os anos, porém, com taxas de crescimento muito baixas, que possivelmente podem ser explicadas pela adoção do Novo Regime Fiscal no Piauí, instituído pela EC 47/2016 e 50/2017, nos moldes do governo federal, congelando as despesas primárias, principalmente os gastos sociais.

Gráfico 3 – Valores empenhados por função de governo no Piauí (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir das informações publicadas nos instrumentos de planejamento e nos Balanços Gerais do Estado (dados deflacionados pelo IGP-DI. Referência: outubro/2021), disponíveis em: <http://www.seplan.pi.gov.br/> e <https://portal.sefaz.pi.gov.br/>.

No período compreendido de 2017, marco inicial da implementação dos limites de gastos determinados pelo NRF no âmbito do Estado do Piauí, a 2020, conforme o Gráfico 3, os recursos destinados ao pagamento de encargos sociais apresentam crescimento real acima da inflação de 109,97%, enquanto para a área de assistência social esse aumento foi de 39,19%.

No entanto, é possível observar (Gráfico 3) que no ano de 2019 há um salto expressivo dos valores destinados à liquidação dos serviços da dívida, o que representa um crescimento real de 126,73% em valores deflacionados pelo IGP-DI em relação ao ano anterior. Outro ponto de destaque refere-se ao ano de 2020, em que, apesar do contexto de pandemia da Covid-19, os valores destinados aos encargos da dívida apresentaram um aumento de 6,30 % em relação a 2019 enquanto a função Assistência Social teve crescimento real ínfimo de 1,36%. Os gastos com a assistência foram praticamente congelados nesse período, saindo de R\$ 69,031 milhões, em 2019, para R\$ 69,973 milhões, em valores empenhados em 2020.

Essa situação ocorre alinhada ao governo federal até o ano de 2019, conforme dados anteriormente apresentados da execução orçamentária a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016 sobre as políticas sociais, segundo Salvador (2020). Contudo, em 2020, enquanto no governo federal o

gasto com a assistência apresentou um salto positivo de 219,40% (Alencar Júnior *et al.*, 2021) em relação a 2019, no Estado do Piauí foi de apenas 1,36%.

Nesse contexto, observa-se que a Lei Complementar nº 173/2020 instituiu exclusivamente no corrente exercício financeiro o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2. Nela são previstas, por exemplo, ações como suspensão dos pagamentos das dívidas entre os entes, reestruturação das operações de crédito interna e externa, entrega de recursos financeiros da União aos outros entes e a vedação de aumentos nas remunerações de servidores, e de criação de novos cargos e contratações até 31 de dezembro de 2021 essa situação demonstra a prioridade do governo estadual com o pagamento da dívida pública, mesmo diante da possibilidade de suspensão desses gastos.

Além disso, ao verificar o perfil dos gastos executados na assistência social, constatou-se que, em média, cerca de 99% da execução dos recursos é realizada pela Secretaria de Assistência Social do Estado - SASC (unidade 30101) e pelo Fundo Estadual de Assistência Social (unidade 30102), em que a subfunção que mais empenha despesa é a 244 - Assistência Comunitária, com uma média de quase 90% de todo o valor executado nos anos de 2016 a 2020 apenas nessa subfunção. Em relação às características das ações orçamentárias que executam nesse detalhamento, destacam-se: 2253 - Atendimento a pessoas em situação de calamidade pública, de emergência e benefícios eventuais; 2281 - Reforma, ampliação e manutenção das estruturas físicas dos centros de atendimentos socioeducativos existentes, programas semiliberdade e das unidades de acolhimentos e abrigamento para idoso, crianças e adolescentes e mulheres vítima de violência; 2277 - Promoção do acesso imediato ao alimento através dos restaurantes populares e/ou cozinha comunitária; 1716 - Expansão das ações de inclusão produtiva, através de projetos de economia solidária – criação de pequenos animais, horta, artesanato, etc.; 3147 - Cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e especial do suas e benefícios eventuais; 3142 - Implementação das ações de fortalecimento SISAN; 3144 - Desenvolvimento de ações de profissionalização e empreendedorismo; e 2957 - Ações de enfrentamento às situações de calamidade pública e emergenciais.

No entanto, não foram encontrados dados divulgados referentes às entregas de bens e serviços a que essas ações se propõem, bem como não foi possível verificar quais municípios, instituições ou localidades foram beneficiados com esses gastos. No ano de 2020, foi incluída a ação 4999 - Enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, a partir da abertura de crédito extraordinário. Esses créditos são instrumentos de alterações durante a execução do orçamento utilizados em caso despesas imprevisíveis e urgentes, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos precisos termos do art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64.

Todavia, o valor efetivamente realizado nessa ação para mitigação dos efeitos na área social decorrentes da pandemia, representa apenas 7% do total empenhado no ano, embora tenha sido observado que nos primeiros quatro meses de 2020, cerca de 4.989 novas famílias entraram para o CADÚnico do Estado. Das 702.581 famílias inscritas até esse período no Cadastro, 66% estão situadas na linha da extrema pobreza, e 219 novas famílias em situação de rua. Diante desse cenário, a tendência é de avanço do desemprego e da queda na renda, podendo ampliar ainda mais o contingente de famílias em situação de extrema pobreza (Piauí, 2020).

Diante disso, a análise do comportamento dos gastos na área da assistência mostra uma tendência preocupante como reflexo das políticas de austeridade fiscal que, sejam estas guiadas pelo teto de gastos ou pela meta de resultado primário, colocam em risco a consolidação do processo de conformação da responsabilidade pública na política de assistência social (Salvador, 2012). A implementação de um novo regime fiscal, para o autor, a partir de 2017 consolida o contexto de austeridade sinalizado ainda em 2015. Desse modo, o NRF não é a única institucionalidade a atuar sobre as decisões governamentais, uma vez que a equipe econômica também persegue meta de resultado primário na gestão das finanças públicas.

Assim, a partir da análise detalhada dos gastos em assistência social no cenário piauiense, é possível observar que a política de austeridade fiscal está presente nesse ente subnacional, com ela se priorizam os gastos destinados ao capital financeiro, mesmo considerando a excepcionalidade que o contexto pandêmico tem provocado, gerando, portanto, o agravamento das questões sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do presente estudo, foi possível verificar o significativo papel do orçamento público no contexto social, em que essa peça de planejamento de gastos públicos deixou de ser apenas um instrumento meramente contábil para se tornar um influenciador da política econômica e social, interferindo em questões como investimento público, emprego e distribuição de renda.

Além disso, destaca-se que diante de todas as fases ou etapas do processo orçamentário, torna-se evidente que esse poderoso instrumento público ainda é direcionado de forma a atender alguns interesses dominantes, principalmente os de manutenção do capital. Isso porque esses instrumentos não despertam tanto interesse da população ou mesmo dos parlamentares por conter detalhes extremamente técnicos, além de se utilizar linguagem que nem sempre é de fácil compreensão, dificultando as discussões mais aprofundadas sobre o tema.

Desse modo, alguns problemas ainda persistem como o aumento exponencial das despesas obrigatórias (pessoal, dívida, previdência) dos entes, o que reduz os gastos discricionários (investimentos e custeio), limitando o cumprimento dos objetivos pretendidos nos programas de governo. Nesse contexto, tem-se que a austeridade é uma ideia perigosa, provocando cortes orçamentários e, nos países em que tem sido adotada, vem revelando graves problemas, não se limitando à ordem econômica, mas a efeitos sociais graves, com a deterioração da “coesão social”. O dogma da austeridade restringe, então, a autonomia dos governos nacionais no tocante às políticas econômicas e sociais, aumentando a descrença na democracia liberal.

Essa realidade pode ser comprovada quando se verifica o tratamento das questões sociais no Brasil, que não são priorizadas pelo governo. Tem-se, como exemplo, o cenário piauiense, no qual a partir da análise da série histórica dos gastos destinados à área de Assistência Social nos anos de 2016 a 2020, relacionando-os ao montante destinado ao capital financeiro, mais especificamente ao pagamento da dívida pública e seus serviços, revela algumas fragilidades: os gastos destinados à área social são insuficientes para as demandas locais, principalmente no contexto de pandemia; o congelamento dos gastos sociais decorrentes do Novo Regime Fiscal adotado pelo Estado, em que há um direcionamento de recursos que priorizam o pagamento da dívida pública, apesar da possibilidade de suspensão do seu pagamento enquanto perdurar o estado de calamidade e, a falta de monitoramento, avaliação e transparência do gasto público social.

Assim, em uma análise breve dos dados, pode-se afirmar que, historicamente, o financiamento da política de assistência social, tanto no Brasil como no Piauí, é marcado por práticas que reforçaram a omissão do poder público na oferta da Assistência Social como política pública enquanto direito do cidadão e dever do Estado, bem como na centralização e na generalização das informações relacionadas ao gasto social.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR JÚNIOR, O. G. **Estado e fundo público: a disputa entre o capital e trabalho no Nordeste do Brasil**. Curitiba: CRV, 2021.
- ALENCAR JÚNIOR, O. G.; BRITO, B. V.; BRITO, B. P. de; SOUSA, M. I. B.; PESSOA, P. G. A. **Fundo Público: a direção do gasto orçamentário federal no biênio 2019-2020**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UFMA, 10., 2021, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2021. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1412_1412612ef7cce36b6.pdf. Acesso em: 23 fev. 2022.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BENEDITO, S. M. Representação política em contextos de neoliberalismo e austeridade: possíveis contribuições analíticas a partir da sociologia fiscal. **Leviathan** (São Paulo), [S.I], n. 17, p. 1-43, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2019.183740>.
- BITENCOURT, C. M.; PASE, E. S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>.
- BLYTH, M. **Austerity: the history of a dangerous ideia**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2011.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: Fragmentos de um dicionário político**. 21. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2018.
- BOCAYUVA, P. C. C. Globalização e pandemia: o fim da hegemonia e a necropolítica neoliberal. In: LOLE, A. STAMPA, I.; GOMES, R. L. R. [org.]. **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. p. 104- 115.
- BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S.; SALVADOR, E. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 14., Águas de Lindóia. **Anais [...]**. Águas de Lindóia: CFESS–CRESS/SP, 2013.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos Interministerial EMI N° 00083/2016 MF MPDG**. Brasília, DF: 2016a.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP**. 9. ed. Brasília: DF, 2021a.
- BRASIL. **Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 09 nov. 2021
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui normas gerais de direito financeiro e dá outras providências. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 09 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2021**. 14. ed. Brasília: DF, 2021b.
- BRASIL. **Relatório Sistêmico da Função Assistência Social** (Fisc. Assistência Social). Acórdão 2382/2014 – TCU – Plenário. Data da Sessão: 10. set. de 2014. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília, 2015, 176 p.
- BRASIL, F. D.; CARNEIRO, R. **Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988**. GIGAPP- IUIOG 2014. Disponível em: <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/1552>. Acesso em: 8 nov. 2021.
- BRAZ, M. Capitalismo, crise e lutas de classes contemporâneas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 468-492, jul./set. 2012.
- BREDER, J. C. **Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União**. 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-um-modelo-em-construcao-contribuicoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 8 nov. 2021.
- CARVALHO, F. J. C. *et al.* **Economia Monetária e Financeira**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CASTELLS, M. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CISLAGHI, J. F. **Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise** (partes 1, 2 e 3). In: ESQUERDA Online, [s. l.], 08 jun. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/>. Acesso em: 24 jun. 2021.
- DIAS, F. A. C. **Desvinculação de receitas da União ainda necessária?** Brasília: Senado Federal, 2011.
- DWECK, E.; GAIGER, F.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-56.
- EVANGELISTA, L. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. 34 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público) – Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União, Brasília, 2010.
- FRANCO, F. *et al.* O sujeito e a ordem do mercado: gênese teórica do neoliberalismo. In: SAFATLE, V.; SILVA JÚNIOR, N.; DUNKER, C. **Neoliberalismo: como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- GONÇALVES, W. M. C. de M.; BAZZANELA, J. C.; SOUSA, A. S. G.; COSTA, B. V. A.; CALDAS, J. R. A direção dos gastos orçamentários nos Estados do Rio Grande do Norte,

Paraíba e Maranhão (2019 e 2020). In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UFMA, 10., 2021, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2021. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1297_1297612ebbf5d1f43.pdf Acesso em: 6 mar. 2022.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JUNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA. **Nota Técnica Análise da PEC 55/2016**: Carta de Conjuntura. Brasília, 2016. 15 p. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7342/2/cc33_nt_pec_55.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

MACEDO, B. G.; PELLEGRINI, J. A.; PIVA, L. G. **A Política econômica no governo FHC**. São Paulo: Campus, 2002.

MENEZES, A. P. R.; MORETTI, B.; REIS, A. A. C. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. **Ensaio – Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, dez. 2019. DOI: 10.1590/0103-110442019S505.

OLIVEIRA, F. de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Revista Novos Estudos**, v. 3, n. 22, p. 8-28, outubro, 1988.

OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, P. N.; LIMA, M. C. R. Controle Social e Transparência na Gestão Pública: uma análise das ferramentas disponíveis na administração pública no Brasil / Social control and transparency in public management. **Id On Line Revista de Psicologia**, Juazeiro do Norte, v. 13, n. 45, p. 563-580, 30 maio 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.14295/online.v13i45.1762>.

PAULANI, L. M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 135-155, jan.-jun. 2017.

PEREIRA, C. P. Nova direita, corporocracia e política social. In.: PEREIRA, P. A. P. **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**: transfigurações da política social. São Paulo: Cortez/Politiza, 2020.

PIAUI. Secretaria de Estado da Saúde (SES). **Plano Estadual de Contingência para Enfrentamento da Infecção Humana pelo Coronavírus do Estado do Piauí**. Teresina: SES, 2020. Disponível em: http://www.saude.pi.gov.br/uploads/warning_document/file/468/Plano-de-contingen-cia-Coronavirus-Piaui-atual.pdf Acesso em: 9 nov. 2021.

PINHEIRO, D. A. R. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 867-883, set./out. 2016.

PINHEIRO, D. S.; MELLO, A. D. C. Desvinculação das Receitas da União: argumentos que justificam sua criação e manutenção. **Revista Gestão Pública – Práticas e Desafios**, Recife, v. 6, n. 2, p. 20-39, abr. 2014.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, dez. 2010b. Quadrimestral. FapUNIFESP (SciELO). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-66282010000400002>.

- SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.
- SALVADOR, E. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.
- SALVADOR, E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajustes fiscal no Brasil. In: CASTRO, J. A. de; POCHAMAN, M. (org.). **Brasil estado social contra barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 367-388.
- SANTOS, I. S.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, jul. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.09192018>.
- SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.
- SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 115-137, maio/ago. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000200008>.
- SILVA, F. R. da; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017. DOI: [10.21527/2237-6453.2017.41.24-58](https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.24-58).
- TAVARES, F.; SILVA, G. A Ciência Política Brasileira Diante do Novo Regime Fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 1-39, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582020207>.
- TEJADAS, S. S. **Avaliação de políticas públicas e garantia de direitos**. São Paulo: Cortez, 2020.
- TELLES, V. S. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFGP, 1999.
- VAZ, F. J. T. **O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real e suas repercussões na autonomia federativa**. 2008. 68 f. Monografia (Especialização) – Curso de Orçamento Público, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP) da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2008. Cap. 3.
- VIEIRA, F. S. *et al.* **Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: CEBES, 2018. Disponível em: <https://www.arcafiocruz.br/handle/icict/26808>. Acesso em: 09 mar. 2022.
- SANTOS, I. S.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, jul. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.09192018>.