

NEUSA MARIA DE PAULA MENDONÇA

**O financiamento da Política de Assistência Social no
município de Goiânia-Goiás — 2002 a 2006**

GOIÂNIA

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM SERVIÇO SOCIAL

NEUSA MARIA DE PAULA MENDONÇA

**O financiamento da Política de Assistência Social no
município de Goiânia-Goiás — 2002 a 2006**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do curso de mestrado em serviço social da Universidade Católica de Goiás como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Faria Viana

GOIÂNIA

2009

M539f Mendonça, Neusa Maria de Paula.
O financiamento da política de assistência social no
município de Goiânia – Goiás, 2002 a 2006 / Neusa Maria
de Paula Mendonça. – 2009.
156 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de
Goiás, Departamento de Serviço Social, 2009.
“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José de Faria Viana”.

1. Assistência social – gasto social – financiamento –
Goiânia (GO) – 2002-2006. 2. Políticas sociais – assistência
social – financiamento. I. Título.

CDU: 364.05(817.3)(043.3)

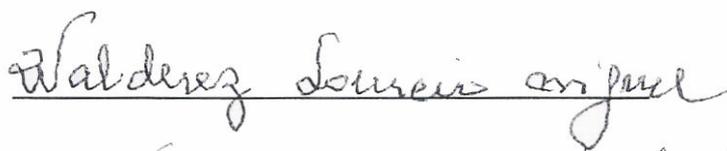
FOLHA DE APROVAÇÃO

O financiamento da Política de Assistência Social no município de Goiânia-Goiás — 2002 a 2006

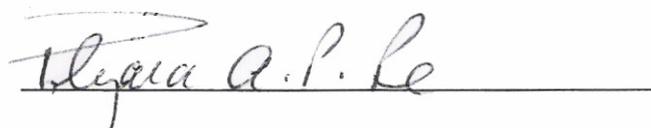
DISSERTAÇÃO do Programa *Strito sensu* em Serviço Social, UCG-GO
Defendida em 16/04/2009 avaliada como conceito "A", com nota 9,5 atribuída
pela banca examinadora.



Prof^ª. Dra. Maria José de Faria Viana
Orientadora: Universidade Católica de Goiás



Prof^ª. Dra. Walderez Loureiro Miguel
Titular: Universidade Católica de Goiás



Prof^ª. Dra. Potyara Amazoneida P. Pereira
Titular: Universidade de Brasília/UnB

Prof^ª. Dra. Sandra de Faria
Suplente: Universidade Católica de Goiás

Dedico a Deus, pela vitória e oportunidade do aprendizado, pois durante todo este tempo sei que *Tu andavas comigo*.

Aos meus filhos, Sandro, Wander e Danielle, que sempre me ensinaram nas melhores conquistas, por serem o bem mais precioso e fonte de benção em minha vida.

Ao meu genro Heubert e à Michelli, pelo incentivo em todo tempo.

Ao meu esposo Luiz, pelo companheirismo nos momentos de alegria, desafios, na construção do conhecimento intelectual e de pessoa humana.

Aos meus amigos, João e Lúcia, e Gláucia pela constante motivação, alegria e confiança durante toda a caminhada.

A minha família, à minha mãe, ao meu pai, meus irmãos (as), cunhados (as) e sobrinhos (as), que sempre se alegraram com minhas vitórias.

Aos bebês Ana Clara e Júlia, por trazerem alegria à minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Maria José de Faria Viana pelo constante incentivo e tão dedicada e competente orientação.

As professoras Walderez Loureiro Miguel, Sandra de Faria e Potyara Amazoneida P. Pereira, que gentilmente aceitaram fazer parte da banca examinadora, contribuindo com valiosas sugestões no momento da qualificação do projeto de pesquisa, em especial pela competência intelectual e espírito ético.

Aos demais professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu*, em Serviço Social. A todos os (as) amigos e colegas da primeira turma de mestrado em Serviço Social da Universidade Católica de Goiás-UCG, representadas nas pessoas de Lúcia Abadia e Tereza Cristina que durante todo tempo foram interlocutores, contribuindo neste processo de construção do aprendizado. A todos os colegas, docentes e funcionários do Departamento de Serviço Social da UCG, à Gláucia Lellis pela dedicação e por compartilhar de sua experiência e competência intelectual.

À Secretaria de Cidadania e Trabalho-SCT, à Secretaria Municipal de Assistência Social-SEMAS, representada pela Assistente Social Cilda. Aos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), representado pela presidente Karina, aos gestores do Fundo Municipal de Assistência Social de Goiânia-Goiás (FMAS), representado nas pessoas da Magda, e Beatriz, ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), representado por Luiz Antonio Craveiro, à Prof^a Darci Costa, pela competente revisão final de texto, e a todos que se prontificaram em contribuir, oferecendo material imprescindível à produção do conhecimento, sistematizado nesta dissertação de mestrado.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	9
LISTA DE FIGURAS.....	12
LISTA DE TABELAS.....	13
RESUMO.....	14
ABSTRACT.....	15
INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO I. DIREITO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ABORDAGEM HISTÓRICO- CONCEITUAL.....	25
1.1 Relação Estado-sociedade na constituição da dimensão pública das políticas sociais no Brasil.....	25
1.1.1 Política de assistência social pública: garantia dos direitos sociais de cidadania.....	36
1.1.2 Direitos sociais: abordagem sócio-histórica.....	45
1.2 O processo de formação e desenvolvimento do modelo de proteção social brasileiro: diferentes configurações sócio-históricas.....	50
1.2.1 A proposta de financiamento público para a seguridade social brasileira, a partir de 1988: orçamento fiscal e orçamento da seguridade.....	58
CAPÍTULO II. O FINANCIAMENTO NO BRASIL: DESAFIOS E CONQUISTAS....	73
2.1 A Política tributária e os mecanismos de ajuste fiscal no Brasil: tensões e contradições.....	73
2.1.1 Federalismo e descentralização político-administrativa: consolidação da democracia.....	78
2.1.2 A relação público-privado no campo do financiamento: pulverização dos recursos públicos.....	87
2.2 Os fundos especiais no financiamento da assistência social em Goiânia: direção dos recursos, natureza das fontes e magnitude dos gastos sociais ..	91
2.2.1 A execução orçamentária com base em legislação específica.....	95

CAPÍTULO III. O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA-GO DE 2002 A 2006: ABORDAGEM HISTÓRICA.....	102
3.1 O financiamento da política de assistência social no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) princípios, diretrizes e prescrições legais.	110
3.1.1 O planejamento e execução orçamentária da política de assistência social: progressividade e regressividade	111
3.2 A execução orçamentária da assistência social em Goiânia com base no SUAS/2005 : abrangência e eficiência dos recursos financeiros	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	142
ANEXOS	150

LISTA DE SIGLAS

BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDCA	Conselho da Criança e do Adolescente
CETSS	Contribuição dos Empregados e Empregadores para a Seguridade Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS/GYN	Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia
CND	Certidão negativa de débito
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSLL	Contribuição social sobre lucro líquido
CTB	Carga tributária do Brasil
DEOF	Departamento Orçamentário e Financeiro
DRU	Desvinculação de recursos da união
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBO	Fórum Brasileiro do Orçamento
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FER	Fundo Equalizador de Receitas
FMAS/GYN	Fundo Municipal de Assistência Social de Goiânia
FMDCA	Fundo Municipal da Criança e Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNS	Fundo Nacional Social
FRGPS	Fundo do Regime Geral da Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadoria
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Inesc	Instituto de Estudos Sócio-econômicos
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto sobre operação financeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPI	Imposto sobre produto industrializado
ISS	Imposto sobre serviços
IR	Imposto de renda
IRPF	Imposto de renda de pessoa física
IRPJ	Imposto de renda de pessoa jurídica
IVA	Imposto sobre valor adicionado
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei orgânica anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério de Desenvolvimento e Social e Combate a Fome
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
NOB /2004	Norma Operacional Básica 2004
ONGs	Organizações não governamentais
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PIB	Produto interno bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar

PNDS	Programa Nacional de Desenvolvimento Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA	Plano plurianual
PTR	Programa de Transferência de Renda
RG	Relatório de gestão
RMV	Renda mensal vitalícia
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SCT	Secretaria de Cidadania e Trabalho
SCN	Sistemas de Contas Nacionais
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
URB-AL	Rede de Urbanização da América Latina com base em dados elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Alterações da realidade no atendimento das ações executadas após a descentralização da política de assistência social	86
Figura 2:	Orçamento Inicial e Final (2008) Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	114
Figura 3:	Preferências alocativas executadas na política de assistência social em 2006 em Goiânia-Goiás	118
Figura 4:	Avaliação do processo de repasse de recursos (fundo a fundo), da União para o município de Goiânia e deste para a execução das ações	119
Figura 5:	Execução dos valores orçados e programados no período 2002 – 2006	120
Figura 6:	Relação dos gastos da política de assistência social com a política fiscal no município de Goiânia – Go, 2002-2006	124
Figura 7:	Prioridade das ações executadas pela política de assistência social em 2002	124
Figura 8:	Avaliação da execução, monitoramento e aplicação dos recursos da política de assistência social	126
Figura 9:	Alteração da realidade no atendimento das ações executadas, após a descentralização da política de assistência social em Goiânia-GO	128
Figura 10:	Alterações ocorridas nos gastos sociais após a implantação do SUAS no município de Goiânia- GO, 2002 – 2004	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Receita da Seguridade Social no Brasil - 2002 a 2004 - Desvio da DRU em R\$ bilhões de reais a preço de 2004	71
Tabela 2:	Receita prevista <i>versus</i> receita executada em 2007, em bilhões de reais	77
Tabela 3:	Reeestimativa de receitas do orçamento de 2008 em bilhões de reais	77
Tabela 4:	Situação das famílias no município de Goiânia—2007	104
Tabela 5:	Recursos repassados às instituições conveniadas em 2003*	105
Tabela 6:	Recursos repassados às instituições conveniadas de 2002-2006*	106
Tabela 7:	Evolução do orçamento e da execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) - 1997/2004	113
Tabela 8:	Execução Orçamentária e Financeira da política de assistência social – 2008 (FNAS)	115
Tabela 9:	Transferência de renda, assistência social e segurança alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o Estado de Goiás – 2008	116
Tabela 10:	Conhecimento das fontes financiadoras da política de assistência social no município de Goiânia-GO	119
Tabela 11:	Conhecimento dos conselheiros sobre o percentual do orçamento municipal alocado para a política de assistência social no município de Goiânia-GO	121
Tabela 12:	Recursos gastos na assistência social em relação ao orçamento geral municipal – 2002 a 2006	122
Tabela 13:	Relação do orçamento fiscal e o valor executado na FUMDEC - 2002-2006	123
Tabela 14:	Quadro comparativo dos recursos orçados e executados - 2002 a 2006	125
Tabela 15:	Valores apresentados para preenchimento do plano de ação e demonstrativo no período de 2005 a 2007*	129
Tabela 16:	Execução financeira da política de assistência social no município de Goiânia-GO no período de 2002 – 2006	131

RESUMO

Esta dissertação objetiva refletir sobre os mecanismos de gestão utilizados no processo de composição orçamentária no contexto de constituição histórica das políticas sociais brasileiras, em especial da assistência social no município de Goiânia-Goiás (2002 a 2006). A análise privilegia os seguintes aspectos: instrumentos de transferência de recursos financeiros por esfera orçamentária, evolução dos gastos sociais, critérios de partilha, planejamento, análise e avaliação da assistência como política pública de seguridade. Esta discussão sobre o financiamento ocorre em um cenário político, sob orientação neoliberal, de negação da dimensão pública (de todos, para todos) das políticas sociais e dos direitos sociais. Leva-se em conta a articulação entre financiamento e controle democrático, bem como a nova configuração da assistência no contexto de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), com seus princípios, diretrizes, normatizações e prescrições legais. Este estudo, realizado em bases científicas, pretende identificar a natureza das fontes, a direção e o montante dos recursos financeiros orçados e executados no âmbito da assistência social, em Goiânia-Go, após a homologação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/NOB/1997 e NOB/2005). A pesquisa revelou, não obstante os avanços preconizados pela Constituição federal brasileira de 1988 e pela LOAS/1993, que, em relação ao exercício da *democracia direta e participativa*, a gestão do financiamento no Estado de Goiás e em Goiânia, ainda é marcada por práticas políticas conservadoras, com predominância de um perfil clientelista e tutelador. O executivo municipal tem declarado publicamente uma visão distorcida da assistência, contrária à que orienta esta dissertação, qual seja vinculada à concepção de cidadania ampliada e de democracia igualitária (fundamentada no conceito de liberdade positiva e de igualdade, com justiça social redistributiva). A interferência de critérios político-partidários identificados na estrutura dos gastos sociais e no modelo de gestão adotado no período analisado revela uma situação agravada pela ausência de planejamento no financiamento das ações dessa política no município, gerando graves distorções. Por fim, analisam-se as contradições e a dimensão política e técnico-financeiro do planejamento no município. Constata-se uma acentuada dependência em relação à transferência de recursos financeiros pela União, com prevalência do princípio da regressividade, o que revela ausência de uma *cultura política* que privilegie a dimensão ético-política e uma grande lacuna no *campo do direito*, em Goiânia-GO.

Palavras-chave: políticas sociais, assistência social, gasto social e financiamento.

ABSTRACT

This dissertation aims to reflect on the management mechanisms used in the process of budget composition in the context of history constitution of Brazilian social policies, particularly social assistance in the municipality of Goiânia, Goiás (2002 to 2006). The analysis focuses on the following: instruments of transfer of funds by budget sphere, development of social expenditures, criteria for sharing, planning, analysis and evaluation of care and security of public policy. The discussion on financing occurs in a political scenery, under neoliberal orientation of public denial of the scale (of all, for all) social policies and social rights. It takes into account the link between financing and democratic control, and the new configuration of assistance in the context of implementation of the Single System of Social Assistance (Suas/2005), with its principles, guidelines, regulations and legal requirements. This study, conducted in a scientific basis, aims to identify the nature of the sources, the direction and amount of funds budgeted and executed under social assistance, in Goiânia-Go, after the approval of the Organic Law of Social Assistance (LOAS / NOB / 1997 and NOB/2005). The survey showed, despite the advances advocated by the Brazilian federal constitution of 1988 and the LOAS/1993, which in relation with the exercise of direct democracy and participatory management of the funding in the State of Goiás, in Goiânia, is still marked by political conservative practices, predominantly a profile clientele and guardianship. The municipal executive has publicly declared a distorted view of the assistance, contrary to that one that guides this dissertation, which is linked to the concept of citizenship and democracy extended equal (based on the concept of positive freedom and equality, with redistributive social justice). The interference of political-partisan criteria identified in the structure of social spending and the management model adopted in the study period shows a situation exacerbated by the lack of planning in the financing of the actions that policy in the city, creating serious distortions. Finally, it analyzes the contradictions and political, technical and financial planning in the municipality. There is a marked dependence on the transfer of funds by the Union, with prevalence of the principle of regressivity, which shows absence of a political culture that promote the ethical-political dimension and a large gap in the field of law, in Goiânia - GO.

Key-words: social policies, social assistance, social expenditures and financing.

INTRODUÇÃO

Constitui objeto de estudo desta dissertação: O financiamento da política de assistência social no município de Goiânia-Goiás – 2002 a 2006, verificando-se a relação deste com a gestão social dos recursos financeiros destinados à função orçamentária tendo em vista apreender suas implicações para a realização dessa política, conforme a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, PNAS/SUAS 2005). Este estudo tem como eixo central a identificação dos aspectos mais relevantes e as particularidades do financiamento relativas à gestão e controle democrático dos recursos públicos destinados a essa política, em sua relação com o contexto sócio-histórico das políticas sociais brasileiras.

O interesse pelo estudo do financiamento na assistência social surgiu da experiência profissional vivenciada como membro da equipe de técnicos que assessoram o órgão gestor da assistência social em Goiânia, nos setores de planejamento, estudos e projetos, no período de 2002 a 2004. Sua relevância justifica-se pela necessidade de decifrar e decodificar como vem sendo definido e executado o financiamento das políticas sociais públicas no Brasil, incluindo Goiânia. Objetiva-se contribuir nos processos de democratização de acesso às informações no tocante à execução orçamentária, à destinação dos recursos e como vem sendo definidas as prioridades com o gasto social. No que se refere ao controle democrático da política de assistência social no município de Goiânia, analisa-se a assistência social em sua implementação, para então apreendê-la em suas tensões e contradições como política social pública.

Ao eleger o eixo do financiamento como tema central desta dissertação, tornou-se imprescindível a análise dos recursos orçamentários previstos, o padrão orçamentário prevalecente no município e as prioridades alocativas identificadas no ciclo orçamentário do financiamento, bem como a natureza das fontes, a direção, o montante e a magnitude dos recursos orçados e executados no âmbito da política de assistência social no município de Goiânia-GO, no período de 2002 a 2006. A investigação realizada caracterizou-se por um estudo fundamentado no esforço de análise sobre as implicações dos marcos institucionais e da atuação dos instrumentos do ciclo orçamentário do financiamento na área da assistência social.

Para apreender o contexto histórico e a configuração contemporânea da assistência social em seu processo de efetivação, foi realizada revisão bibliográfica tendo em vista definir as categorias centrais que permeiam o estudo em pauta, tais como: Estado-sociedade, política social, direito e financiamento público. A pesquisa desenvolvida tem caráter documental, bibliográfico e empírico. Realizou-se uma análise interpretativa do perfil da gestão 2001 a 2004 e da gestão 2005-2006, especialmente em relação à gestão dos recursos financeiros. A pesquisa foi realizada no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), na Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC) e no Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). A opção por esses dois períodos justifica-se por referirem-se a conjuntura e campos político-partidários distintos e a distintos modelos de gestão na direção dada à política de assistência social, assumindo prioridades diferenciadas em relação ao conjunto das demais políticas. Parte-se de alguns questionamentos que se configuram como elementos norteadores deste estudo, tais como: de que forma vem sendo definidos e aplicados os recursos financeiros na política de assistência social? Quais as fontes financiadoras mais relevantes da assistência social no município de Goiânia? Sua execução propicia a efetivação dessa política pública como direito social de cidadania? A questão central deste estudo refere-se às implicações históricas do princípio da regressividade presente nas políticas sociais brasileiras especialmente na assistência em Goiânia-GO, que se traduz na ausência de financiamento próprio desta política e, sobretudo, na incidência da cobrança de tributos diretos sobre a renda e o patrimônio dos cidadãos de forma injusta.

A análise das distintas fontes de financiamento, bem como da destinação dos recursos públicos financiadores da política de assistência social na esfera municipal, enfatiza a dimensão política do planejamento técnico-financeiro em Goiânia no período referido, os quais são aspectos relevantes para este estudo.

Atualmente, está em processo de implantação em todo o território nacional, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, sua consolidação depende de uma série de desafios. Indiscutivelmente, um dos desafios refere-se à forma da execução da gestão do financiamento dessa política, uma dimensão, a nosso ver, pouco analisada. Ao realizar a revisão bibliográfica, este estudo constatou que há pouca investigação de forma sistematizada na área do financiamento, sobretudo no que se refere ao controle democrático, sobre a origem, destino e montante de recursos aplicados na política de assistência social no município de Goiânia.

Contudo, apesar dessa constatação, entende-se que a análise da política de assistência social não se restringe à leitura de seu financiamento, que remete ao terreno pouco conhecido e quase enigmático das finanças públicas. Há que analisar os complexos mecanismos que envolvem o financiamento, articulando-os aos demais eixos analíticos (ou programáticos) que envolve o campo das políticas públicas, isto é, a gestão dos recursos e o controle democrático. É importante destacar que a lógica institucional do financiamento da assistência social obedece aos preceitos e instrumentos legais que integram o sistema orçamentário definido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL 1988), e pela Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF/BRASIL, 2000), tais como, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO. BRASIL, 2003) e a Lei Orçamentária Anual (LOA; BRASIL 2006).

Definiu-se como objetivo geral desta dissertação realizar análise crítica sobre os mecanismos, os instrumentos de gestão fiscal e as tendências contemporâneas recorrentes no campo do financiamento em seus aspectos mais relevantes. Para tanto se desenvolveu uma pesquisa sobre as características específicas do financiamento na gestão e no controle democrático dos recursos públicos destinados às políticas sociais brasileiras, em particular da assistência no município de Goiânia-GO, no período de 2002 a 2006.

Os objetivos específicos são os seguintes: a) identificar e analisar a natureza das fontes de recursos financiadores da política de assistência social em Goiânia-Go, no período de 2002 a 2006; b) verificar o destino dos recursos, por esfera orçamentária, detalhando as ações financiadas com os recursos da assistência, sobretudo aquelas que não recebem transferências pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); c) comparar o montante dos gastos sociais (percentual de recursos executados) bem como dos recursos financeiros destinados aos serviços sócio-assistenciais do SUAS, com o total de recursos financeiros aplicados à área da assistência social em Goiânia; d) verificar em que medida as mudanças propostas no Projeto de Emenda Constitucionais (PEC) Reforma Tributária nº. 233/2008 (BRASIL, 2008) terão alcance para alterar a estrutura de financiamento das políticas de seguridade, particularmente da assistência social no município de Goiânia-GO.

A revisão bibliográfica fortaleceu a escolha por este estudo investigativo sobre financiamento da política de assistência social no município de Goiânia. Esta opção

impôs como exigência a definição do referido objeto de estudo, qual seja: a relação entre financiamento e gestão dos gastos sociais dos recursos financeiros destinados à função orçamentária da assistência social em Goiânia-GO, no período 2002 a 2006.

Com base nessas considerações iniciais sobre a definição dos aspectos e dimensões relevantes do financiamento, foi possível chegar à seguinte hipótese: há indícios de que a transversalidade (como característica da assistência social brasileira em relação às demais políticas), em vez de possibilitar a realização da unidade integradora no campo do financiamento entre os programas que garantem direitos sociais, fortalece as práticas políticas conservadoras e clientelistas e a nefasta cultura política da dispersão. Considera-se que há um acentuado desvio e pulverização dos recursos financeiros ao adotar-se como elemento norteador o princípio neoliberal da focalização e da regressividade que nega os direitos sociais e a dimensão da cidadania social presente na assistência.

Algumas questões centrais nortearam o presente estudo: em tempos neoliberais, com prevaência do princípio da regressividade, qual o percentual de recursos alocados para a política de assistência social e como foram destinados e distribuídos no período citado? Como se dá a transversalidade da assistência em Goiânia em relação às demais políticas públicas? Quais as fontes financiadoras mais relevantes da assistência social no município de Goiânia? Que princípios orientam a direção dada aos recursos financeiros no município? Quais os principais indícios de mudanças na lógica orçamentária da assistência social no município de Goiânia – Goiás a partir de efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)? De que forma a cultura política (goiana e goianiense), baseada em práticas clientelistas e conservadora interfere na gestão do financiamento no município? Como fator agravante e desafiador, grande parte dos usuários dessa política não têm conhecimento da assistência social como direito, ou como dever do Estado. Muitos ainda a vêem como benevolência e caridade, reforçando-se o assistencialismo e a estigmatização de seus beneficiários que, por sua vez, não sabem que esses direitos podem ser judicialmente reclamáveis.

O conjunto dessas considerações remete ao seguinte problema desta dissertação, a saber: as implicações do princípio da regressividade presente nas políticas sociais brasileiras sobre o financiamento e a política tributária implementada

pelos governos municipais de Goiânia-GO, no âmbito da assistência social no período 2002 a 2006.

O estudo proposto engloba procedimentos metodológicos no âmbito da pesquisa qualitativa e quantitativa¹ de forma complementar. Do ponto de vista do método de investigação, como se trata de uma realidade complexa e contraditória, exigiu-se um método compatível que permitisse apreender e analisar os aspectos históricos e estruturais do fenômeno estudado (financiamento da assistência), baseado em sua realidade concreta².

Uma vez definido o método, foram incluídos como procedimentos metodológicos a seleção das fontes de informação e o uso de técnicas e instrumentos específicos, tais como: fontes primárias e secundárias utilizadas de forma inter-relacionada. Primeiramente, foram realizados estudos sobre a legislação específica na área da assistência social, tais como: Constituição Federal de 1988 (BRASIL 1988), Lei Orgânica da Assistência Social (Loas; BRASIL, 1993), Lei Orgânica do Município de Goiânia (GOIÂNIA, Lei n. 7.332 de 1 de julho de 1994), Plano Plurianual do Município (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA; BRASIL, lei n. 8.449 de 7 de agosto de 2006).

Como procedimentos técnicos e instrumentais, destaca-se a utilização do recurso metodológico da pesquisa participante com observação em reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/GYN) para análise geral sobre os processos de implantação, avaliação e fiscalização desta política, bem como dos procedimentos adotados em relação à administração dos recursos financeiros e ao controle democrático exercido por esse conselho.

A elaboração do roteiro e a realização de entrevista semiestruturada tiveram como parâmetro as observações e a experiência profissional da pesquisadora, o que muito contribuiu para o processo investigativo.

¹ Segundo Martinelli (1999, p. 27) “a relação entre o quantitativo e o qualitativo pode ser considerada uma relação de complementaridade e de articulação, o uso de uma ou de outra metodologia, ou de ambas, depende essencialmente da opção do pesquisador em função da natureza e dos objetivos da pesquisa, relacionando-se portanto, de modo iniludível com seu projeto político, com seu viver histórico cotidiano”.

Para Minayo (1994, p. 70) as relações entre abordagens qualitativas e quantitativas demonstram que as duas metodologias não são incompatíveis e podem ser integradas num mesmo projeto; que uma pesquisa quantitativa pode conduzir o investigador à escolha de um problema particular a ser analisado em toda sua complexidade, através de métodos e técnicas qualitativas e vice-versa; que a investigação qualitativa é a que melhor se coaduna ao conhecimento de situações particulares, grupos específicos e universos simbólicos.

² Com base no referido método, este estudo optou por acessar o objeto em sua totalidade e complexidade, compreendendo-o em suas multideterminações e mediações, partindo do abstrato para apreender o concreto de forma pensada. Neste, percurso procurou-se garantir a cientificidade deste estudo, retirando-o do campo dos juízos de valor.

Os questionários semiabertos foram aplicados aos conselheiros membros do CMAS. Os dados obtidos foram analisados de forma quantitativa, apresentados em forma de tabelas e figuras, baseando-se nas fontes de informação e em dados qualitativos considerando os relatos colhidos nas entrevistas.

O processo de coleta de dados foi privilegiada, como forma de abordagem o respeito aos sujeitos sociais da pesquisa, ou seja, prevaleceu a necessidade de esclarecimento a esses sujeitos sobre alguns aspectos relacionados ao projeto de pesquisa (objetivos, procedimentos adotados e outros), resguardando a dimensão ética da pesquisa com seres humanos, com base na assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento (TCLE) como exigência do CEP. Os resultados da pesquisa serão socializados após a autorização das pessoas entrevistadas.

No decorrer da pesquisa, privilegiaram-se as fontes documentais pertinentes à execução da política fiscal e tributária e dos mecanismos de financiamento da assistência social em Goiânia-GO no referido período (2002-2006), considerando como elementos centrais o percentual de recursos alocados para a política de assistência social, a destinação e distribuição desses recursos e sua aplicabilidade (gastos sociais).

Participaram do processo investigativo, como sujeitos colaboradores da pesquisa, representantes dos responsáveis pela implementação e execução da assistência social, gestores do FMAS, e conselheiros membros do CMAS, responsáveis pelo controle democrático. Optou-se por esses sujeitos como colaboradores da pesquisa por duas razões: primeiro por estarem diretamente vinculados a um conselho (CMAS) no exercício da democracia direta e do controle democrático, e segundo pela exigência dos órgãos financiadores - Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para apreciação e aprovação dos recursos aplicados na área. Foram entrevistados, ainda representantes de órgãos que têm sob sua responsabilidade a análise e fiscalização da assistência social no município, como o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). No total, a pesquisa contou com a participação de 28 sujeitos informantes.

Importante destacar que este estudo só foi possível por contar com a contribuição teórica de um conjunto de autores³, os quais subsidiaram, com suas análises, a construção do referencial teórico que deu sustentação teórico-conceitual a esta dissertação, em sua articulação com os dados empíricos. A revisão bibliográfica contou com leituras, fichamentos e análise de livros, artigos, relatórios e também pesquisa por meio da Internet, todos valiosos para essas reflexões.

A análise teórica, subsidiada por dados empíricos foi realizada de forma concomitante (relação teoria empíria) em atenção à orientação metodológica de inter-relação entre história, teoria e método. Os limites apresentados por este estudo são traduzidos em grande parte, pela dificuldade de acesso às fontes secundárias, pela justificativa de sigilo institucional, pela centralização das informações, pela burocracia estatal, os *segredos* institucionais, ou seja, a análise e os registros detalhados sobre o financiamento e a política tributária foram marcados pela insuficiência de dados e pela precariedade de informações nessa área.

Em síntese, a investigação ocorreu no município de Goiânia, e o processo de apreensão dos mecanismos de financiamento da política de assistência social bem como os instrumentos de gestão fiscal e da política tributária do município de Goiânia deu-se por amostragem. Os resultados mais relevantes alcançados resultaram no conteúdo desta dissertação de mestrado, distribuída em três capítulos.

O capítulo I apresenta uma reflexão sobre os binômios Estado e sociedade, direito e assistência, bem como a gênese das políticas sociais públicas no contexto de formação e desenvolvimento do modelo de proteção social brasileiro em suas diferentes configurações sócio históricas. Esse contexto é fundamental para o conhecimento sobre a natureza das fontes, a direção dada aos recursos e a magnitude dos gastos sociais tendo em vista, o entendimento da proposta de financiamento público para a seguridade social brasileira. As tensões e as contradições presentes na política tributária e nos mecanismos de ajuste fiscal no Brasil, bem como o federalismo e as diretrizes da descentralização político-administrativa, foram aspectos e conceitos considerados relevantes para compreensão e o desvelamento do eixo analítico do financiamento a que se propõe

³ Destacam-se, algumas referências mediadas pela teoria social de Marx (1984) e de Estado ampliado, Gramsci (1991): Pereira (1996; 2000), Boschetti (2003), Fiori (1995), Gomes (2001), Mestriner (2001), Yasbek (1996), Fagnani (1997), Viana (1999; 2007), Salvador (2003 e 2008), dentre outros. A escolha por essas referências justifica-se por comporem um quadro teórico-metodológico relacional e uma abordagem conceitual crítica com importantes análises sobre os processos complexos que atravessam o fenômeno da assistência social, especialmente no que se refere ao eixo do financiamento.

esta dissertação. No capítulo II será abordado o processo de financiamento da política de assistência social no Brasil, estabelecendo a relação entre público e privado. A ênfase atribuída à gestão econômica e financeira dos gastos sociais é justificada por entender os gastos sociais como indicador relevante para avaliação e análise do financiamento de políticas sociais públicas. Destaca os fundos especiais como importantes instrumentos de gestão e de organização dos recursos financeiros destinados à assistência social. Este capítulo analisa, ainda, a execução orçamentária da assistência, tendo como parâmetros legais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF; BRASIL, Lei complementar n.101 de 4 de maio de 2000), a Lei Orçamentária Anual (LOA, BRASIL, nº. 8. 449 de 7 de agosto de 2006), o Plano Plurianual (PPA, GOIÂNIA 2001 – 2005 e 2006 - 2011). Como recorte temporal são investigados a organização e o financiamento da política de assistência social no município de Goiânia a partir de 1988, e após o reordenamento da execução orçamentária definido pelo Suas, em 2005.

O capítulo III trata da análise da constituição sóciohistórica do financiamento, da política de assistência social em Goiânia no contexto contemporâneo em que se busca imprimir um novo formato à assistência como política de seguridade social pública, com base nas normatizações, diretriz e principais aspectos da implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Este capítulo realiza análise sobre o planejamento e a execução orçamentária da assistência social no município de Goiânia em suas dimensões progressiva e regressiva, Apresenta-se os critérios de partilha e as fontes dos recursos, comparando os recursos programados e orçados com os executados, e a relação dessa equação com a garantia dos direitos sociais.

Por fim, considera-se que os saberes e experiências acumuladas com este mestrado em Serviço Social seja um marco na história de vida pessoal e profissional da mestrande, em um processo de formação continuada. Presume-se ainda que este estudo traga como contribuição o encorajamento para os trabalhadores sociais e uma maior aproximação entre os assistentes sociais, como profissionais capacitados e qualificados na condição de partícipes na formulação da gestão e execução das políticas sociais. Ainda tem o objetivo de motivá-los a adentrar na complexidade que envolve a temática das finanças públicas, tendo em vista ampliar o diálogo e o debate referente às estruturas orçamentárias que definem o perfil do financiamento e da política tributária no campo das políticas públicas, em particular da assistência social, em Goiânia. Essa motivação justifica-se ao se constatar que

essa política tem sido marcada historicamente por uma cultura política conservadora e tuteladora da cidadania social de seus beneficiários e que os resultados ineficientes atribuídos a ela, não se limitam a dependência e a escassez de recursos financeiros, mas, muito mais ao seu mal uso, traduzido pelas mediações de compadrio, assistencialismo, ineficiência no planejamento, e sobretudo, no que diz respeito à sua avaliação. Enfim, isso ocorre em quase todo território nacional e, especialmente, no Estado de Goiás e no município de Goiânia.

CAPÍTULO I

DIREITO E ASSISTÊNCIA SOCIAL:

ABORDAGEM HISTÓRICO-CONCEITUAL

1.1 Relação Estado-sociedade na constituição da dimensão pública das políticas sociais no Brasil

Este capítulo apresenta uma das principais questões que norteiam o atual debate brasileiro sobre a relação Estado-sociedade, qual seja a dimensão pública das políticas sociais. Há, nesta área, concepções e visões diferentes de sociedade civil, Estado e política social, e essas distinções conceituais geram projetos de intervenção também diferenciados. Este estudo objetiva apresentar elementos que contribuam para a apreensão dessa histórica e complexa relação. É enfocada a concepção de Estado ampliado elaborada por GRAMSCI (1991), enfatizando sua importância para o estudo das políticas públicas à medida que possibilita um recorte analítico, tendo em vista conhecer a reciprocidade, ou não da relação Estado-sociedade e da relação assistência e direito.

Como ponto de partida, procurou-se examinar a construção histórica do tema destacando a contribuição de autores clássicos e contemporâneos que se aproximam da abordagem marxista, ao analisarem a dinâmica do caso brasileiro e, conseqüentemente, seus desdobramentos na construção das políticas públicas. O desafio de fazer uma revisão bibliográfica tornou-se relevante desde o momento em que se propôs um estudo fundamentado em teorias que informam o processo de construção da relação entre Estado e sociedade, tendo em vista o fortalecimento e a democratização dessas duas esferas na perspectiva de defesa da garantia e ampliação dos direitos sociais.

Uma das relações consideradas fundamentais nesse debate é a estabelecida entre a concepção vigente de Estado e de políticas sociais implementadas em uma determinada sociedade e contexto histórico.

A concepção ampliada de Estado não pode ser reduzida e vinculada à noção burocracia pública. Trata-se, de uma organização social e política e de um conjunto de mecanismos e/ou de organismos que concebem e implementam as políticas

públicas como ações de sua responsabilidade voltadas para o bem comum. São, portanto, de responsabilidade do Estado a implementação e manutenção dessas ações, com base em um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade, comprometidos com a política implementada. Neste sentido a política pública não pode ser reduzida à estatal ou governamental.

As políticas públicas referem-se a ações públicas (de todos e para todos) que determinam e são determinantes do padrão de proteção social implementado pelo Estado. São voltadas, em princípio, para a distribuição de serviços e benefícios sociais visando a diminuição dos índices de desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento econômico do capitalismo. As políticas sociais têm suas raízes históricas nos movimentos populares do final do século XIX, com o objetivo de resolução dos conflitos surgidos entre capital e trabalho (gênese da questão social), no desenvolvimento das Revoluções burguesas. Nesses termos, a assistência é entendida como política pública voltada para o bem comum, componente da seguridade social brasileira, de responsabilidade do Estado.

Em seu caráter contraditório, as políticas sociais são formas de interferência e de regulação do Estado capitalista, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Assumem feições distintas em diversas sociedades e expressam diferentes concepções de Estado. É impossível conceber o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social que não explique as relações sociais e econômicas como um todo.

Sem a pretensão de esgotar esse tema mais do que definir Estado, sociedade civil e suas funções, são apresentadas diferentes interpretações que expressam as diferentes tradições teóricas, presentes nas ciências sociais ao analisarem o Estado capitalista, incluindo sua concepção relativa às políticas sociais, em especial à assistência social.

É importante destacar que a discussão da sociedade civil como categoria histórica está associada à construção do Estado moderno e ao debate referente à construção da democracia e da cidadania. Esta reflexão ocorre com a distinção entre Estado e sociedade civil, que se evidencia já no século XVII, sobretudo, na Inglaterra com a ascensão da burguesia. Conforme Gruppi (1990), *“O Estado se torna uma organização distante da sociedade civil, embora seja expressão desta.”* (p.29).

No século XVIII, a idéia de sociedade civil ganhou projeção e estava ligada ao pensamento liberal que representava a sociedade dos cidadãos. O termo civil indica que a sociedade é formada de cidadãos portadores de direitos e deveres. Só então a sociedade passou a ser objeto de análise dos principais teóricos da época, em suas várias esferas: econômica, política, social etc. Desde Maquiavel (O príncipe 1531), passando por Hobbes, Locke, Rousseau e até Marx, o Estado e a sociedade vêm sendo interpretados das mais diversas maneiras (Gruppi 1980, p. 10).

Hobbes (1648) apresenta o poderoso Leviatã, e todas as experiências históricas totalitárias podem ser nele retratadas. Para Locke (1632-1704), teórico da revolução liberal inglesa, existe uma distinção, ainda que formal, entre sociedade política (o Estado) e sociedade civil, e por consequência, entre público e privado. Na perspectiva liberal, o Estado burguês é protetor da propriedade privada da liberdade de mercado e, por esta razão, deve intervir o mínimo possível na economia (Gruppi, 1980)

Kant (1724-1804) confirma a concepção liberal de Locke, postulando a separação (apenas formal) entre Estado e sociedade civil. A seu ver, em relação ao poder estatal, há um tipo diferente de manifestação da sociedade e das relações econômicas. Kant afirma a soberania do povo acrescentando que ele não pode ter direito ao voto, nem ser eleito. Trata-se apenas da cidadania civil (p.16).

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) contrapõe essas idéias com uma concepção democrática de Estado (República) defendendo ideais de justiça e de verdade. Para esse pensador, os homens nascem livres e iguais perante a nação e as leis e, por essa razão, não podem renunciar a esses bens. Embora representasse, já naquele tempo, a crítica ao modelo elitista do liberalismo, Rousseau antecipou de certa forma, em alguns aspectos, as propostas de solução para as questões sociais que emergiram no século XIX. Para Rousseau, o poder soberano é o legislativo ao qual, pertence o povo, sendo o poder executivo somente um órgão subordinado. Para ele, a única forma de Estado admitida em seu sistema é a República, a qual pode ser chamada também de democracia direta. Argumentava, o filósofo, que nenhum contrato pode ser legítimo como projeto de vida coletiva, se em sua base sustenta a opressão e as desigualdades. Apesar de tudo, considerava que o pacto que institui a sociedade civil como política é proposto pelos ricos, porque eles lograram obter o consenso para justificar seu domínio. Rousseau é considerado o pai da social democracia. Suas idéias influenciaram vários pensadores, até mesmo Marx (p.19).

Hegel (1770-1831) restabeleceu a distinção entre Estado e sociedade civil. Sua concepção de sociedade é oposta à concepção liberal, segundo a qual a soberania é do povo que a exprime no Estado (a sociedade civil triunfa sobre o Estado) (p.24).

Marx (1818-1883), na crítica que faz à concepção burguesa do Estado, valeu-se do conceito de sociedade civil como o terreno das relações de propriedade e do individualismo. Esse conceito surgiu da destruição da sociedade medieval com a substituição das sociedades parciais pelo poder do indivíduo, baseado na lógica do pluralismo liberal. O Estado moderno tornou-se necessário pelas características da sociedade civil, porém esse Estado (burguês), a seu ver, torna-se impotente em relação ao conflito, que é a essência da vida econômica. Ao contrário de Hegel, Marx afirma que a sociedade civil explica o surgimento do Estado. Essas duas instâncias, separadas pelo pensamento liberal, estão, na verdade, entrelaçados de forma recíproca. O Estado é expressão da sociedade civil e das relações de produção (BOBBIO, 1992). Marx aponta a necessidade de uma efetiva liberdade, entendida não no sentido individual, mas como cooperação e solidariedade. Para tanto, o Estado proletário deverá reaproximar-se da sociedade civil, a fim de que ela retome sua primazia, instaurando-se o auto governo. Para Marx (apud Gruppi 1980),

o conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, à qual correspondem formas determinadas da consciência social. Pode-se dizer que o Estado é parte essencial da estrutura econômica (...) justamente porque a garante. (p. 27).

Para MARX e para ENGELS (1989) o Estado liberal surgiu como parte da divisão do trabalho e como componente do surgimento das diferenças entre as classes na sociedade e da falta de consenso social:

com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente.(p. 69-70).

Nesses termos na sociedade capitalista burguesa os propósitos universais, morais e sociais (como o ideal de Estado) estão a serviço de desejos egoístas, individuais e de necessidades econômicas criadas pelo capitalismo. Essas

formulações estão ligadas à concepção de Estado burguês e às ações estatais, as quais, em última instância, estão voltadas para garantir a produção e reprodução de condições favoráveis à acumulação do capital e ao desenvolvimento do capitalismo. Para VIANA (1999), as formulações teóricas propostas por Marx sobre a concepção de Estado além de lançarem as bases de uma doutrina social e política revolucionária revelam a essência, as contradições e os antagonismos presentes nas lutas de classes.

Viana (1999) esclarece:

embora não seja encontrada em Marx, uma densa sistematização sobre a concepção de Estado, suas formulações lançaram as bases de uma doutrina social e política revolucionária, fundamentada em um conceito histórico - político de Estado que procura revelar a essência da luta de classes e suas contradições e antagonismos. Os fundamentos da ontologia do ser social, que dão suporte à teoria social de Marx, reaparecem em Gramsci em suas formulações sobre a concepção de Estado ampliado, tendo em vista as complexas articulações da formação econômica social capitalista já apontada por Marx a distinção entre sociedade civil e sociedade política efetuada por Gramsci, é, sobretudo, o lugar teórico que evidencia uma nova concepção de Estado. Gramsci trabalhou a relação Estado e sociedade, com radicalidade à medida que demonstrou como o Estado capitalista moderno condensa as relações sociais de modo complexo e contraditório segundo a correlação de forças que se estabelece no interior da sociedade civil (p.29)

A gênese do Estado moderno capitalista situa-se, portanto, na divisão da sociedade em classes, e sua principal função é conservar e reproduzir essa divisão, garantindo os interesses da classe dominante, recriando, assim, as contradições sociais. A teoria social de MARX (1843) alterou significativamente a análise e leitura sobre as relações sociais, em decorrência das diversas inferências que a classe trabalhadora pode dela extrair, sobretudo, ao estimular a luta pela superação das contradições internas presentes na sociedade capitalista.

Em relação à identificação entre o Estado e a sociedade, GRAMSCI (1991) apresenta uma concepção ampliada de Estado, interpretando-o como uma instância que a tudo envolve e, que é composta pela sociedade política e pela sociedade civil (poder-se-ia dizer que Estado é igual à sociedade política mais sociedade civil). Trata-se de hegemonia revestida de coerção, a qual é formada por mecanismos que garantem o monopólio da força pela classe dominante (burocracia executiva e policial/militar) e a sociedade civil. (p. 149).

Segundo Coutinho, (1991) apresenta o conceito de Estado ampliado como perspectiva para analisar as sociedades contemporâneas mais desenvolvidas. Para Gramsci (apud Coutinho, 1984):

a ampliação do Estado passa, portanto, por uma incorporação da hegemonia e de seu aparelho ao Estado. Para ele, o Estado é força e consenso, ou seja, apesar de estar a serviço de uma classe dominante ele não se mantém apenas pela força e pela coerção legal. Sua dominação é bem mais sutil e eficaz. Por meio de diversos meios e sistemas, inclusive por meio de entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva, o Estado se mantém e se reproduz como instrumento de classe, também construindo o consenso no seio da sociedade (p. 98).

Para o pensamento gramsciano, o Estado representa mais que um ente, pois se refere às organizações ou aparatos dirigentes da vida social, tais como a escola, a igreja, os sindicatos e outros. Em condições de hegemonia, a burguesia solidifica o Estado com as instituições dirigentes, tanto na ação como na produção e na reprodução dos valores sociais, transformando essa instância no que Gramsci (1991) denomina de Estado ampliado. Em tal situação, essas instituições representam e se comportam como aparatos ideológicos do Estado.

A concepção ampliada significa que o Estado deve ser entendido além do aparelho governamental, incluindo o aparelho privado de hegemonia, isto é, a sociedade civil. O conceito-chave utilizado por Gramsci (1991) é o de sociedade civil que procura mostrar que ela é o espaço no qual se organizam os interesses em confronto e, também, em que se tornam conscientes os conflitos e as contradições. O Estado restrito é entendido como sociedade política, ou ditadura, ou aparelho coercitivo para moldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de um dado momento.

Gramsci (1991) entende que é essencial a superação da concepção de Estado restrito, percebido apenas, como órgão de coerção e manutenção dos privilégios e das desigualdades, defendendo que a democratização das suas funções é indispensável. Nesse sentido, o projeto político das classes subalternas deve visar a separação de determinados aparatos ideológicos da sua adesão ao Estado, objetivando tornarem-se instituições de hegemonia sob sua própria direção. O processo de formação crítica do homem e de sua intervenção ativa e consciente na história do mundo é o resultado de um processo social, de uma formação político-ideológica, na qual o partido apresenta uma função essencial, ou seja, o de unificador e de grande reformador intelectual e moral. É a política, pela experiência que nela ocorre, que estabelece a relação entre a consciência crítica e as massas subalternas, oportunizando as últimas a superação de sua visão acrítica.

No século XX, com as reivindicações das massas no capitalismo e a crescente socialização da política, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial,

tornou-se inevitável o debate acerca da questão democrática e o papel da sociedade civil em sua relação com o Estado. A revisão da teoria de Estado restrita a um comitê da burguesia, formulada por Marx, foi motivada pela ampliação real das funções do Estado contemporâneo. O termo sociedade civil terminou por ser identificado, em muitos casos, (equivocadamente), com o conceito análogo de Gramsci (1991), conceito que ocupa uma posição central na filosofia política desse pensador marxista italiano (COUTINHO, 1984).

Esses equívocos conceituais decorrem do fato de que no contexto das lutas contra a ditadura, sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial, o que era entendido por civil significar também, no Brasil, apenas o contrário de militar.

Para Coutinho (1984), estudioso e tradutor da obra gramsciana, dessas concepções restritas resultou uma primeira leitura problemática do conceito de Estado ampliado. O binômio sociedade civil e Estado, que forma, segundo Gramsci uma unidade na diversidade, assumiu os traços de uma dicotomia radical. Ao contrário do que foi dito por Gramsci, tudo o que provinha da sociedade civil era visto de modo positivo, ao passo que, tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo. A partir do final dos anos 1980, a ideologia neoliberal em ascensão no país apropriou-se dessa dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo o que provém do Estado (mesmo que se trate de um Estado de direito que privilegia a dimensão pública de todos e para todos) para fazer a apologia acrítica de uma sociedade civil despolitizada.

Na concepção de GRAMSCI (1980), sociedade civil é uma arena privilegiada de luta de classe, uma esfera do ser social em que se dá uma intensa luta pela hegemonia. É entendida como a maior esfera pública que compõe a superestrutura. Representa um novo momento teórico, uma nova determinação histórica. É interessante observar que a sociedade civil assumiu sua dimensão material com maior intensidade na Europa apenas no começo do século XX, com o surgimento dos partidos de massa, sindicatos de trabalhadores e de outras formas complexas de organizações sociais (processo de socialização da força política).

Para COUTINHO (1984) se, de um lado, Marx privilegiou em sua análise o caráter de classe do Estado, de outro, Gramsci pretendeu desvendar as mediações que esclarecem essa dominação, apresentando sua teoria marxista. Gramsci reconhece as concepções marxistas, adotando, até mesmo a noção marxista de

hegemonia, que, para ele, representava a preponderância ideológica dos valores e das normas burguesas sobre as classes subalternas. A hegemonia representa a capacidade de dar direção moral, cultural e ideológica à sociedade. Deve ser apropriada por uma classe e exercida sobre o conjunto da sociedade civil. A hegemonia não se traduz, portanto, como força política apenas, mas também como um fator cultural, moral, de concepção de mundo. Trata-se de um processo de unificação do pensamento e da ação (práxis humana). A hegemonia é a capacidade de dirigir e de conquistar alianças, traduzida na competência de fornecer uma base social ao Estado proletário. Essa categoria histórica representa a transformação, a construção de uma nova sociedade, de uma nova estrutura econômica, de uma nova organização política e também de uma nova direção ideológica e cultural.

No entender de COUTINHO (1984), Gramsci não eliminou o núcleo da teoria social marxista (caráter de classe e de repressão do Estado), mas acrescentou novas determinações que correspondem às determinações dessa instância, ou seja, às determinações concretas do movimento real. O autor defende a tese de que à crescente socialização das forças produtivas, analisada por Marx e por Gramsci como um aspecto central do capitalismo, e à apropriação privada dos frutos desse trabalho social, correspondeu um processo de socialização da política e de apropriação privada dos aparelhos de poder, embora a teoria clássica proclamasse a socialização do poder. O processo de socialização da política ocorrido com a classe trabalhadora na Europa, particularmente na Itália, no século XX, existiam as reais condições materiais do próprio capitalismo que o tornaram possível, foi protagonizado com base nas pressões populares contra o capitalismo. Com a multiplicação das organizações políticas (sindicatos, partidos), elas passaram a pressionar não só as camadas médias, mas a própria burguesia, que também criou organismos coletivos fora do Estado, a fim de concorrer com os operários, além de associações de categorias. Buscou-se a hegemonia dos partidos de massa que defendiam seu projeto de classe.

Como contraponto ao processo de socialização da política na Europa, IANNI (1992) argumenta em relação às forças políticas e econômicas desenvolvidas na América Latina, pela burguesia nacional:

a burguesia nacional não conseguiu realizar as reformas sociais que o próprio desenvolvimento capitalista exige. Em consequência, montou-se um aparato bastante modernizado e repressivo, no qual as forças policiais e

militares são essenciais para a garantia da 'lei e da ordem'. A economia e o aparelho estatal desenvolvem-se, conquanto os problemas sociais e as conquistas políticas revelam-se defasados. (p. 112)

Na América Latina e no Brasil, a combinação de modernização tardia com o caráter de dependência da economia fez que seu desenvolvimento acelerado não viesse acompanhado do desenvolvimento e emancipação política da sociedade civil. Esta combinação agravou, na concepção de IANNI (1992), as contradições sociais do capitalismo, e, ao mesmo tempo, tornou a burguesia impotente para lançar mão de recurso utilizado nas economias mais desenvolvidas de forma a atenuar tais conflitos.

A respeito da impossibilidade de ser realizada na América Latina uma revolução democrática, Fernandes (1986) afirma:

Os principais países da América Latina ficaram presos à apropriação dual do excedente econômico sem fim das "revoluções interrompidas", e se viram impotentes para realizar a revolução nacional e democrática que permitiria a autonomização relativa do desenvolvimento capitalista ou a escolha da alternativa socialista (...). É preciso que a sociedade não se "civilize" para que não questione de forma crítica a distribuição das riquezas obtidas pelo desenvolvimento econômico acelerado. O máximo que se admite é a relação entre "os mais iguais", ou seja, entre frações da burguesia. (...) teme-se a explosão social, a irrupção das tensões represadas através de um regime que regula os conflitos fora e acima dos meios institucionais de relações civis entre as classes (p. 35-60).

A seu ver, a burguesia reage até mesmo contra as reformas e só as realiza se arrastada a praticá-las, ao buscar sempre um modo de refreá-las. Essa incapacidade não é inerente à burguesia, mas surge da natureza de suas relações e de seu caráter dependente do desenvolvimento capitalista. Ademais, a classe dominante brasileira não construiu um projeto de cunho hegemônico, porque não interpretou os interesses das outras classes e muito menos da sociedade como um todo. Dessa forma, a elite sempre se relacionou com as frações de sua classe à base de arranjos pontuais e de acordos restritos e, ao mesmo tempo, teme a força política das classes subalternas procurando mantê-las fora do jogo democrático. A conciliação pelo alto é garantida nos países capitalistas pelo controle do Estado, que se torna o instrumento capaz de garantir a coesão da classe dominante.

Para Fernandes (1986), o governo resultante dessa conjunção de fatores, ao mesmo tempo em que precisa se fortalecer para impedir que a sociedade civil ponha em risco a acumulação capitalista e a modernização dirigida a partir de fora, se

enfraquece em virtude do choque de interesses políticos das frações de uma burguesia sem adesão. Nessa perspectiva analítica, verifica-se um fortalecimento do poder centralizador da *sociedade política* em detrimento da *sociedade civil*. O Estado capitalista relaciona-se com os trabalhadores assim como o senhor o faz com o escravo, e com as camadas médias, por meio de políticas clientelistas e tuteladoras baseadas em troca de favores.

Gramsci (1986) chama a atenção para a importância do fortalecimento da sociedade civil, ao afirmar que:

o relacionamento político, seguindo a lógica do pluralismo liberal, ocorria entre o Estado e os indivíduos isolados, e não com as organizações da sociedade civil, contribuiu para que o Estado (fosse) tudo e a sociedade civil, primitiva e gelatinosa (p. 75).

Deseja-se realçar que sobretudo, em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários do capital e os proprietários da força de trabalho, o Estado capitalista atua como regulador a serviço da manutenção das relações sociais e econômicas em seu conjunto, por meio da criação de políticas sociais. Daí o caráter contraditório desse fenômeno contemporâneo denominado políticas sociais.

Segundo VIANA (2007), o Estado capitalista moderno, com base nos pressupostos do liberalismo clássico, deve cuidar não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, mediante a implementação de políticas e programas sociais, procurar manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo. Ocorre que o sistema de acumulação capitalista engendra em seu próprio desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à sua socialização por meio do trabalho assalariado. O Estado deve responder a esses problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho visando, inclusive uma adequação entre a força de trabalho ativa, a força de trabalho passiva e a reprodução da aceitação dessa condição.

No campo da assistência social, na atualidade, com a expansão e consolidação do capitalismo e a precarização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram apropriadas pelo Estado que direciona e transfere a provisão social privada (setor do voluntariado, informal e

comercial/mercantil) com base na solidariedade social, para a sociedade civil⁴. Importa destacar que, paradoxalmente, é na relação contraditória entre as demandas do capital e as lutas dos trabalhadores que são criadas as condições objetivas para a identificação das lutas das classes trabalhadoras com possibilidades concretas de serem incluídas em suas pautas de reivindicações o acesso aos direitos de cidadania (VIANA, 2007).

Entende-se que o Estado detém o papel essencial no processo de redefinição de forças, contribuindo para o surgimento de alternativas e soluções inovadoras que permitam maior flexibilidade, eficiência e qualidade na oferta dos serviços sócio-assistenciais, levando à satisfação das necessidades básicas dos cidadãos. Afinal, com base nos preceitos constitucionais de 1988 (BRASIL, 1988) é seu dever atuar na consolidação do processo democrático.

Viana (2007) entende que na função do Estado como instância reguladora e garantidora da cidadania, o papel da sociedade civil torna-se imprescindível para problematizar as referidas necessidades sociais básicas, apresentando-as como legítimas demandas ao Estado, bem como para monitorar as ações políticas, por meio do exercício do controle democrático, como expressão da democracia.

Finalmente, há que se reafirmar que uma política social se efetiva como política pública quanto mais ela combinar a defesa dos direitos de cidadania com a definição de mecanismos estratégicos e redistributivos, no atendimento às necessidades sociais básicas, como dever do Estado. No campo da provisão social pública, Estado e sociedade devem ser entendidos como binômios de uma mesma totalidade histórica, ainda que, desempenhe papéis ativos com competências diferenciadas. Indiscutivelmente, uma complexa relação, permeada por contradições, antagonismos, rupturas e continuidades (VIANA 2007).

No item a seguir analisa-se a gênese e o papel histórico da política de assistência social, a importância da relação Estado e sociedade para sua efetivação e sua função como política pública concretizadora de direitos sociais. Adota-se como marco legal, a incorporação da assistência, pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) como política pública, que integra o sistema de seguridade social brasileiro ao lado da previdência e saúde.

⁴ Ver tese de doutorado de Viana (2007), "A análise sobre a assistência social no contexto do fenômeno denominado pluralismo de bem-estar ao preconizar uma provisão social de caráter plural ou mista, porém não pública". Com base nessa perspectiva analítica de orientação neoliberal a provisão social pública é retirada do âmbito do Estado e transferida para a sociedade (por meio de um "agregado de bem estar" que conta com vários atores e setores) assumindo uma dimensão privada de cunho neoliberal.

1.1.1 Política de assistência social pública: garantia dos direitos sociais de cidadania

Esta dissertação entende por política social um fenômeno contemporâneo contraditório resultante de diferentes formas de intervenção e regulação do chamado Estado moderno no trato das expressões da questão social ⁵. Como mecanismo concretizador de direitos da cidadania (bens e serviços sociais) envolve o poder de pressão e de mobilização dos movimentos e organizações sociais da sociedade civil, com perspectivas de problematizar as demandas e necessidades dos cidadãos, apresentando-as ao Estado para que ganhem força de lei (como direito), como também visibilidade política e reconhecimento público.

Em 1º de janeiro de 1995, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), e foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao também extinto Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Contudo, a tentativa brasileira, ainda que tardia, de implementar políticas sociais eqüitativas, esbarrou em condicionantes econômicos (crise econômica), e políticos (emergência de um governo com perfil de gestão fundamentada em concepções conservadoras), em âmbito nacional e internacional, e novas orientações foram anunciadas com o advento do projeto neoliberal que pretendia tornar-se hegemônica no país (VASQUES, 2004).

Em 1985, o cenário nacional exigiu do setor assistencial práticas inovadoras, com claras demandas decorrentes da nova realidade nacional de transição democrática, em que um número crescente da população pedia respostas mais ágeis e efetivas do Estado, no âmbito de uma política assistencial. De forma paralela e na contramão do discurso liberalizante, desde então se discutiu mais intensamente o caminho para a formulação de uma política pública de assistência social por meio da inclusão de direitos sociais e, mais especificamente, do direito à seguridade social pública, incluindo a garantia à saúde, à assistência e à previdência social, com base nos preceitos da Constituição Federal de 1988 (DUARTE, 2006).

Ao final dos anos 1980, em consequência das lutas de diversos grupos e movimentos sociais (sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área,

⁵ Para Yamamoto e Carvalho e (1983, p. 77) questão social “é a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção. Além da caridade e repressão ela é expressada pelas inúmeras desigualdades sociais da sociedade capitalista, na qual o trabalho é coletivo, mas os resultados deste são privados.

intelectuais, profissionais liberais, segmentos da Igreja progressista, organizações públicas e privadas, dentre outros), discutiu-se e formulou uma proposta de Lei Orgânica da Política de Assistência Social em favor dos cidadãos, em situação de vulnerabilidade pessoal e social e de exclusão social como contraponto e superação de práticas sociais arcaicas de cunho conservador e assistencialista.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foi o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no país ao qualificá-la, pela primeira vez, como política pública de seguridade social⁶.

Foi o começo de um novo processo que teve o objetivo de tornar a assistência social visível “*como política pública e direito dos que dela necessitam independente de contribuição prévia*” (BRASIL, 1993). Após ser incluída no sistema da seguridade social, a assistência social passou a sofrer transformações legais e institucionais, regulamentadas em diversas legislações, e o Estado brasileiro começou a reconhecê-la como parte de um sistema mais amplo de proteção social pública, juntamente com outras políticas sociais. No campo do financiamento⁷ do ponto de vista legal e jurídico formal, a primazia da responsabilidade do Estado na condução dessa política, garantiu melhor distribuição dos recursos oriundos dos fundos (FNAS e FMAS) para a efetiva igualdade de acesso aos serviços e programas sem discriminação de qualquer natureza.

Tradicionalmente, o financiamento da política de assistência social brasileira foi marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se materializaram como uma configuração histórica perpetuada com o passar dos anos. Tal processo caracterizou-se pelo formato de atendimentos pontuais que, em alguns casos, eram direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondiam às reais necessidades estaduais, regionais e/ou municipais. Tal desenho não fomentava a capacidade criativa dessas esferas e nem permitia que fossem propostas ações complementares e compartilhadas na aplicação dos recursos públicos repassados.

⁶ A inclusão da assistência social na seguridade social ocorreu desde a promulgação da C.F. de 1988. A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), Lei Federal nº. 8742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentou os artigos 203 e 204 da CF. A Loas não apenas introduziu novo significado à assistência social, como trouxe essa política para o campo do direito, da universalização de acesso e da responsabilidade do Estado.

⁷ A questão do financiamento torna-se mais complexa, pois, o Brasil apresenta um cenário macroeconômico ditado pelo capital financeiro internacional. O pagamento da dívida pública continua sendo o grande vilão da economia. O fato novo é que, pela primeira vez, o processo orçamentário da União teve abertura para discussão com a sociedade.

Ressalta-se, nesse modelo de financiamento, a fixação de valores *per capita*, que atribuía recursos com base no número total de atendimentos, e não pela conformação da qualidade do serviço às necessidades da população, com determinada capacidade instalada.

Outro elemento importante a destacar nessa análise, em relação à forma tradicional de financiamento da política de assistência social, foram as emendas parlamentares que financiavam ações definidas em âmbito federal, de forma desarticulada do conjunto das instâncias e sem qualquer vinculação com um sistema descentralizado e participativo, sem articulação entre os poderes legislativo e executivo nas três esferas de governo, ou seja, federal, estadual e municipal. No debate acerca da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998), pretendeu-se alterar no formato e na gestão das políticas públicas (CRESS 11^a Reg. 2006).

O primeiro passo foi dado em dezembro de 1998, quando foram aprovadas, por unanimidade, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998) e a primeira Norma Operacional Básica de Descentralização (NOB/1998), de conformidade com o disposto na PNAS/2004, construída em parceria entre estados e municípios).

A PNAS de 2004 traduziu as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília-DF, em dezembro de 2004, confirmando o compromisso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) /Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em materializarem as diretrizes da Loas. Esta conferência incorporou as demandas da sociedade brasileira no que se refere à responsabilidade política, tendo como objetivo tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. (CRESS 11^a reg.2006)

Adotando como critério norteador os princípios e as diretrizes da Loas, a PNAS/2004, e a NOB/2005 efetivando a política de assistência social como política pública. A IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2004 apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A NOB/2005 disciplinou a operacionalização da assistência social, enfatizando um modelo de gestão pautado no pacto federativo. À época, detalharam-se as atribuições e competências nos três níveis de governo em relação à provisão e à regularização e organização das ações sócio assistenciais.

Em relação a área do financiamento, a PNAS (BRASIL, 2004) aponta que

o financiamento está previsto no art. 195, da Constituição Federal de 1988. O financiamento da Seguridade Social está, instituindo que, através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.

Tendo sido a assistência social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social, é o financiamento desta a base para o financiamento da política de assistência social, uma vez que este se dá com:

- A participação de toda a sociedade;
- De forma direta e indireta;
- Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro.
- Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- Sobre a receita de concursos de prognósticos;

Do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

Com base no sistema descentralizado e participativo da assistência social, que tomou corpo mediante a proposta de um sistema único, a instância de financiamento passou a ser representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito federal, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado pela LOAS⁸, foi regulamentado pelo Decreto nº. 1.605 (BRASIL/1995), com o seguinte objetivo: *“proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social”* (art. 1º). O Suas tem o objetivo de instituir um novo modelo de gestão, mediante um pacto federativo, definindo as competências das instâncias de poder (União, estados e municípios). O modelo de gestão pactuado entre as três instâncias tem como principais finalidades: estruturar os programas, beneficiários, projetos avaliados por níveis de complexidade; centralidade na família, com base na definição de conceitos, níveis de gestão, instrumentos de gestão, instâncias de articulação, pactuação, deliberação e financiamento e implantação de um sistema nacional de informação (site. www.mds.gov.)

O financiamento dos benefícios dá-se diretamente aos seus destinatários (Programa Bolsa Família⁹, Pro Jovem, Programação de Erradicação do Trabalho

⁸ A LOAS impôs um novo formato político-institucional no qual fosse garantida a descentralização político-administrativa, com o comando único das ações em cada esfera governamental. A participação da população na formulação da política, o controle social por meio dos Conselhos de Assistência Social caracterizam-se como uma gestão compartilhada com a sociedade civil em seu planejamento e controle democrático.

⁹ O financiamento do P. B.F. não está incluído no orçamento geral da política de assistência social

Infantil (Peti), Benefício de Prestação Continuada/Renda Mensal Vitalícia (BPC)/ (RMV). O financiamento da rede socioassistencial ocorre mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, ou seja, diretamente do orçamento da União para os municípios. E também os repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo. De acordo com os critérios de partilha e de elegibilidade dos municípios, regiões e/ou estados e o Distrito Federal estão pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social (PNAS/2004).

O propósito é respeitar as instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política nas orientações referentes ao financiamento projetos e programas, dos benefícios componentes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). De acordo com a diretriz da descentralização e, em consonância com o pressuposto do princípio do co-financiamento¹⁰, essa rede deve contar com a previsão de recursos (nas esferas de governo), em razão da co-responsabilidade que perpassa a provisão de proteção social brasileira, pensada nestes termos. O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social (informações, monitoramento e avaliação) que considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com a diversidade e as particularidades de cada região ou território, a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços. As demandas e prioridades devem ser redefinidas e as deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos (PNAS/2004).

Ao longo dos dezesseis anos, após a promulgação da LOAS (BRASIL, 1993) algumas bandeiras têm sido levantadas em prol do financiamento da assistência social, desde que construído sobre bases mais sólidas e em maior consonância com a realidade brasileira. Com a busca de vinculação constitucional do percentual de recursos (5% a 7%) para o financiamento dessa política (nas esferas de governo), figuram reivindicações que, no debate da construção do SUAS, têm protagonizado as decisões do órgão gestor federal.

¹⁰ A proposta de co-financiamento é uma diretriz que prevê a transferência de recursos financeiros do FNAS para os fundos municipais, previsto no art. 4 da Portaria MDS nº 224/25/07 (BRASIL, MDS, 2007), para a estruturação da rede de serviços de proteção social do Suas, realizado por municipais ou do Distrito Federal.

Com base nessas reivindicações, e acatando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (dezembro de 2004), a nova sistemática de financiamento começou a ser instituída, ultrapassando o modelo convencional e estabelecendo o repasse automático denominado fundo a fundo. A nova sistemática consta na Norma Operacional Básica (NOB) que foi elaborada com base nos pressupostos orientadores da nova política (PNAS/2004).

Pretende-se, com essa sistemática, extrapolar a tradicional fixação de valores *per capita*, passando-se para a definição de um modelo de financiamento público que atenda ao desenho ora proposto para a Política Nacional, primando pelo co-financiamento construído com base no pacto federativo, conforme os pisos de atenção. Esses pisos devem ser identificados pelos níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços (de média e alta complexidade), os quais devem ser substituídos progressivamente pela identificação do atendimento das reais necessidades das famílias e indivíduos, de acordo com os direitos afirmados pela assistência social como seu conteúdo e fundamento.

O financiamento da assistência social por meio dos fundos utiliza-se de critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, e devem ser aprovados pelos respectivos conselhos de assistência social. No âmbito da União e dos estados, a deliberação dos conselhos é antecedida de pactuação nas comissões intergestoras equivalentes (PNAS/2004).

Compete ao órgão gestor (nas respectivas esferas de governo), a gestão e a responsabilidade pela administração dos referidos fundos, sob orientação, controle e fiscalização dos respectivos conselhos. Assim, o papel e autonomia atribuídos aos conselhos ganharam maior alcance, pois há maior acesso e participação da sociedade nas decisões, especialmente no que se refere às resoluções relativas à elaboração de propostas orçamentárias, aos critérios de partilha, ao plano de aplicação, à execução orçamentária e financeira dessa política. Os fundos são instituídos em seus âmbitos como unidades orçamentárias, com a alocação de recursos próprios para subsidiar as ações programáticas. O co-financiamento da política é garantido pelo comando único e primazia da responsabilidade do Estado (PNAS/2004).

O financiamento da assistência social, na perspectiva do SUAS/NOB (BRASIL, 2005) explicita a normatização da repartição de competências para o exercício e o desenvolvimento de atividades da política de assistência social,

respeitando a autonomia das entidades federativas. Atribuem-se à União responsabilidades no que se refere às matérias de interesse geral (nacional), aos estados, os assuntos regionais, e aos municípios, os de interesse local. A partilha de recursos definida dessa forma visa contemplar as demandas e prioridades apresentadas de maneira específica com base nas diversidades e diferentes realidades da sociedade brasileira (BRASIL, NOB/SUAS 2005).

No novo mecanismo de transferência proposto pela NOB/SUAS/2005 são definidas as formas de prestação de contas dos recursos repassados, garantindo maior sistematização das despesas mediante apresentação de relatórios de gestão anual, conforme modelo pactuado nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social. A partilha, a priorização e o escalonamento na distribuição de recursos para o co-financiamento de proteção social básica, atende aos critérios de porte populacional dos municípios¹¹; taxa de vulnerabilidade social por estado e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Os recursos deverão ser partilhados segundo o porte do município, proporcionalmente à população residente (PNAS/2004).

Por isso, o enfoque na proteção social do Estado na assistência e no financiamento possibilitou a análise que objetiva identificar a lógica que permeia a dimensão político-econômico-social que vêm orientando o financiamento da política de assistência social pública no Brasil, incluindo Goiânia-GO.

O SUAS encontra-se em processo de implantação em todo território nacional, e sua consolidação depende da capacidade de seus gestores de lidar com uma série de desafios, limites e possibilidades até o momento pouco analisadas. Portanto, o campo do financiamento dessa política continua apresentando como um de seus maiores desafios: dificuldades de acesso às informações contábeis e financeiras, desconhecimento da nomenclatura orçamentária, perda dos prazos do ciclo orçamentário, orçamento não-compatível com a política pública de direitos, maior transparência dos gestores no fornecimento de informações, consolidação dos fundos de assistência social como unidades orçamentárias; alocação do fundo de assistência social no órgão gestor da assistência social, melhoria da qualidade das informações orçamentárias e financeiras (BRASIL, 2005).

¹¹ A classificação quanto ao porte populacional dos municípios, foi estabelecida pela PNAS (BRASIL, 2004), com base na análise situacional que subsidiou o documento. Foi possível classificar os quase 5.600 municípios brasileiros em cinco grandes grupos: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópoles, de acordo com o número total de população (BRASIL, NOB/SUAS, 2005).

A integração da assistência social ao sistema de seguridade social brasileiro, como política social pública é muito recente na história do país, apesar de ela mesma vir sendo tratada e reconhecida (ainda como benesse /ou caridade) no interior das outras políticas sociais desde a década de 1930. Apenas no final dos anos 1980, com a promulgação da nova Carta Constitucional (BRASIL, 1988), a assistência social ganhou estatuto de política, já que o artigo 194 a integra à seguridade social. A assistência social passou a ser assumida como uma responsabilidade do Estado e se materializou juridicamente como um direito social que, conforme o Artigo 203, *“será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”* (BRASIL, C.F.1988).

No âmbito do financiamento, apesar de ser um direito que independe de contribuição, a assistência é financiada pela sociedade, de forma direta ou indireta, com recursos provenientes das três esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e municípios. Nesse sentido importante destacar que o cidadão assistido pela política de assistência social também contribui indiretamente por meio dos impostos para o seu financiamento, apesar dessa política nortear-se pelo critério da gratuidade.

No Brasil a exclusão social, a violência, a evasão escolar, o abandono de crianças, adolescentes e idosos, e outros por muito tempo, foram tratadas por instituições filantrópicas, como benemerência, apesar de serem subsidiadas pelo Estado. Assim, os programas e projetos dirigidos às classes subalternas eram executados por meio de práticas sociais assistencialistas, já que a proteção social no Brasil sempre fora apresentada como um ato de benevolência, seja de governantes, ou de setores mais abastados da sociedade.

Nesses termos, esta concepção de política social permite compreender que a assistência social não “surgiu” com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS/1993 (BRASIL, 1993). Ela existiu anteriormente como prática social isolada, alcançando nos marcos constitucionais e legais, o *status* de política social pública, convergindo para o campo dos direitos, da universalização de acesso e da responsabilidade estatal. A assistência social, na condição de política social pública, passou a se orientar pelos direitos de cidadania, e não mais pela noção de ajuda ou favor. Para este estudo as práticas conservadoras de clientelismo e de tutela presentes nas ações da assistência social constituem um dos grandes desafios a ser superado, uma vez que essas práticas não favorecem o protagonismo e a

emancipação dos cidadãos usuários, e, conseqüentemente comprometem a afirmação da lógica dos direitos sócio-assistenciais.

No final dos anos 1990, evidenciaram-se as políticas sociais brasileiras as quais foram implementadas sob forte inspiração neoliberal em relação às ações do Estado no campo social. O processo de reforma do Estado sob orientação neoliberal, iniciado na década de 1990 “trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (NOGUEIRA, 2004, p.41).

Neste contexto, com prevalência da pragmática neoliberal, inaugurou-se no país um novo estilo de gestão pública e as políticas sociais assumiram características focalizadoras, seletivas e compensatórias. Em contraposição aos preceitos constitucionais de 1988, deflagrou-se um movimento de desresponsabilização do Estado na gestão das demandas dos cidadãos, com clara adesão às orientações da ortodoxia liberal, com cortes expressivos de gastos públicos na área social. Paradoxalmente alterou-se, de forma significativa, o modelo de regulação social e econômico prevalecente alicerçado pela Constituição do país.

No âmbito da proteção social pública, houve alterações profundas na relação e articulação entre Estado e sociedade com prejuízos para qualidade de vida e de cidadania de milhares de cidadãos brasileiros. O Estado cedeu gradativamente às exigências do mercado e repassou à sociedade o papel de instância reguladora das relações sociais e econômicas e de provedora social privada¹². Ao incorporar as determinações extremas e as mudanças econômicas e políticas, deteriorou-se, do ponto de vista qualitativo, o sistema público de proteção social brasileiro, construído com avanços e recuos desde os anos 1930. Com base nesta lógica privatista, o Estado passou a transferir suas responsabilidades públicas para as organizações informais e voluntárias da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado (VIANA, 2007). Conseqüentemente, a implementação da LOAS/1993 (BRASIL, 1993) esbarrou em aspectos da ordem política e econômica comprometendo sua efetivação. Com base nas alterações produzidas na relação Estado e sociedade, surgiram inúmeras dificuldades no alcance efetivo da inclusão social e da universalização de acesso em razão da perspectiva fragmentada e seletiva da

¹² Viana (2007): utiliza teorias que expressam um referencial teórico crítico, norteador de uma compreensão de bem estar público e de uma proteção social inclusiva e universalizadora bastante distinta dos parâmetros(neoliberais) orientadores de uma *provisão plural ou mista, porém não pública*.

assistência social, cujas ações passaram a focalizar os mais pobres, não mais contribuindo para a ampliação do caráter universalizador da proteção social pública.

Viana (2007) analisa que, nesse quadro de incertezas, sem a priorização de recursos financeiros adequados e suficientes e sem parâmetros seguros, reiterou-se o perfil regressivo das políticas sociais brasileiras reproduzindo o lugar da pobreza extrema e absoluta como expressão da não-cidadania e do não-direito.

No entanto, em contraposição às orientações neoliberais, verifica-se que a política de assistência social obteve alguns avanços em sua “regulação pelo Estado, na definição de seus parâmetros, padrões e prioridades” (CARVALHO, 2001). Resta o imenso desafio de operacionalizar os benefícios, serviços e projetos de acordo com os parâmetros, padrões e critérios do Sistema Único de Assistência Social (Suas), sob a lógica da proteção social pública, conforme preconiza a Loas/1993 (BRASIL, 1993). Afinal não basta ter direitos assegurados em leis. Conforme avalia Yasbek (2004),

na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na assistência social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários”... trata-se de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças (p.22 - 26).

Este estudo entende que a investigação acerca do financiamento ao focar a execução orçamentária da política de assistência social em Goiânia, torna-se importante no contexto da recente implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) . Há que se produzir dados, conhecimento científico e resultados, capazes de analisar, avaliar e construir estratégias de implementação dessa política. Ademais, avaliar as implicações do financiamento e da política tributária na política de assistência social significa priorizar a qualidade de vida dos cidadãos goianienses. Torna-se condição igualmente importante, em razão da escassez de dados referentes a essa temática, no município, como também em relação à população que recorre à assistência social para satisfazer suas necessidades sociais básicas, na busca constante da garantia dos direitos sociais. A temática dos direitos sociais será abordada no próximo item.

1.1.2 Direitos sociais: abordagem sócio-histórica

Os direitos de cidadania referem-se aos direitos civis, políticos e sociais. Sua

construção remonta ao século XVIII com o reconhecimento dos direitos civis. Posteriormente, no século XIX surgiram os direitos políticos e, mais tardiamente, os direitos sociais, no século XX. Vale ressaltar que esse processo não se deu de forma linear, e nem como *concessão e/ou benevolência* do Estado. Está vinculada às lutas sociais empreendidas na dinâmica da relação capital-trabalho e de como a classe trabalhadora se organizou historicamente.

Para realizar este estudo fez-se necessário retomar o contexto histórico em que se deu a trajetória histórica do sistema de proteção social no Brasil e, especialmente, a concepção e o desenvolvimento da política de assistência social, para traçar um quadro geral de como a assistência social em Goiânia é concebida e implantada tomando como referência um contexto sócio-histórico mais amplo.

A concepção de assistência social que orienta este estudo está fundamentada, portanto, na perspectiva dos direitos sociais que tem na atenção às necessidades sociais básicas seu conteúdo e fundamento. Como afirma Pereira (2007),

colocá-la em outro patamar exige a compreensão de sua especificidade na atenção às necessidades humanas com a noção de necessidades humanas básicas que ultrapassa e rejeita a noção e a provisão de mínimos sociais (p.15).

Esta concepção de PEREIRA (2007) sobre as necessidades humanas¹³ se contrapõe à noção de mínimos sociais que tem sido, historicamente, a base de construção da maioria dos programas e projetos da política de assistência social. Dessa forma,

a concepção de mínimos sociais é sinônimo de mínimos de “sobrevivência biológica” – necessidades mínimas – e assume a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema. Já as necessidades humanas básicas, como categoria histórica, pressupõem a primazia da dimensão social sobre a natural. Daí, a importância em demarcá-las como objetivas e universais. Objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. E são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes da não-satisfação adequada, é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura (p.68).

Doyal e Gough, segundo PEREIRA (2000) argumentam que, não obstante a existência de tais fenômenos foi-se gerando, nas sociedades contemporâneas, um

¹³ Pereira (2007) aprofunda essa categoria histórico-analítica, fundamentada na teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1994), demarcando-a em sua objetividade e universalidade.

consenso moral sobre certas necessidades básicas indispensáveis ao desenvolvimento de uma existência humana digna.

Pereira (2007) constrói ainda, argumentos acerca da relação contraditória entre Estado e sociedade, economia e política, igualdade e liberdade, capitalismo e bem-estar-social, para nessa realidade complexa, contextualizar a política de assistência social. A tensão permanente entre capital e trabalho constitui, a seu ver, o conflito maior nas sociedades capitalistas. Dessa tensão resulta, em última instância, políticas sociais mediadas por tensões entre classes sociais na defesa de seus interesses particulares, de suas ideologias e de seus projetos societários. Por essa razão PEREIRA (2007) considera o campo da política social uma arena de conflitos, pois nele se confrontam concepções competitivas sobre direitos (individuais *versus* sociais), liberdade (negativa *versus* positiva), igualdade (substantiva *versus* formal), ou seja, um amplo leque de confrontações que, a seu ver fazem parte da essência contraditória do Estado capitalista, da sociedade e das políticas em suas diferentes configurações. Contudo, Pereira ressalta que são essas tensões contraditórias que funcionam como motor de mudanças, incluindo as que perseguem a perspectiva progressista e universalizadora.

Com base em autores contemporâneos a exemplo de BOBBIO (1992) a concepção liberal de sociedade e de Estado se inscreve na tradição do liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX e consolida-se no século XX. Naquele período, as classes burguesas em ascensão lutavam contra o poder absolutista dos reis (Estado absolutista) e, por intermédio dos direitos civis, tentavam limitar o poder tanto do rei como do Estado. Esses direitos foram se expandindo à medida que determinados segmentos da sociedade foram adquirindo força e legitimidade para acessar a eles. Com base na afirmação de BOBBIO (1992), direitos civis:

são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não de uma vez e nem de uma vez por todas (p.5).

Na tradição liberal, clássica, os direitos sociais foram proclamados com base nos princípios de liberdade e de autonomia de mercado. Esses critérios alteraram-se com a evolução da sociedade, especialmente depois do ingresso da classe operária no cenário das disputas sociais e econômicas. As teorias políticas liberais sempre conceberam as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia

dos chamados direitos individuais (civis e políticos), sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade.

As teses neoliberais, ao absorverem o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomaram as teses clássicas do liberalismo que se resumem na conhecida expressão *menos Estado e mais mercado*. Sua concepção de Estado e de governo sempre esteve voltada para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de bem-estar social e Europeu¹⁴. Defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e enaltecem as virtudes reguladoras do mercado como se o mercado tivesse vocação social. Essas idéias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, em que o petróleo se apresentava a possível saída para ela. Assim, ressaltando o princípio da meritocracia e os fundamentos do individualismo, os neoliberais passaram a defender a iniciativa individual como base na prevalência da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda socialmente produzida.

Em tese por sua própria gênese e natureza, há que se reafirmar que as políticas sociais são ações do Estado capitalista com a função de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista (questão social). Para os neoliberais são consideradas umas dos maiores entraves ao desenvolvimento do capital e responsáveis, em grande medida, pela crise fiscal que atravessa as sociedades capitalistas contemporâneas industrializadas. Na ótica do mercado a intervenção do Estado na economia constitui uma constante ameaça aos interesses econômicos privatistas, às liberdades individuais, à medida que inibe a livre iniciativa, a concorrência privada, bloqueando os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer seu equilíbrio (DUARTE, 2006).

¹⁴ Para PEREIRA (2007), o Estado de bem-estar europeu ou *welfare State* (modelo inglês) é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado - Nação como agente da promoção social e organizador da economia. Nesse sentido, o Estado é o agente regulador de toda a vida social³- política e econômica garantindo serviços públicos e proteção à população do país. O nome Estado de bem estar foi atribuído pelo bispo inglês William Temple, ao estabelecer o contraste entre o poder do Estado da Alemanha nazista dos tempos de guerra e a instituição de um Estado de paz.

O Estado de bem estar sob orientação do pensamento keynesiano surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial visando a democracia. Formulado em caráter de urgência, com o fim da Segunda Guerra Mundial. Conheceu seus anos gloriosos no período entre 1945-1947. Esta concepção de Estado, se desenvolveu, sobretudo na Europa, onde seus princípios foram defendidos pela social-democracia, tendo sido implementado com maior intensidade nos Estados escandinavos (ou países nórdicos), tais como a Suécia, a Dinamarca a Noruega e a Finlândia (Idem).

Para Telles, (2006) o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade capitalista reflete, portanto, os conflitos de interesses em jogo e os arranjos que perpassam as instituições do Estado e da sociedade. Um dos elementos importantes desse processo diz respeito à cisão entre política econômica e política social, bem como, à hegemonia do capital sobre o trabalho, e aos elementos que, historicamente, vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição e de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Com frequência, na crise localiza-se a procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política social ou programas elaborados, e também quanto às diferentes soluções e padrões adotados para ações públicas de intervenção. A este estudo interessa em especial a apreensão desses elementos padrões e conflitos que informam o campo da política social, especialmente em relação ao financiamento

Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais são fatores fundamentais para a conquista e a garantia dos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania ampliada. Mais do que oferecer *serviços* sociais (saúde, assistência, educação), as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, devem voltar-se para a construção desses direitos sociais (TELLES, 2006).

A ação dos sujeitos políticos da assistência social aponta a necessidade de proposição de programas e serviços governamentais de cunho inclusivo aberto, e *universalizador* em substituição aos hierarquizantes e institucionalizados, que logrem assimilar com maior eficácia as demandas oriundas dos usuários da assistência social e possibilitem que eles exerçam o controle democrático de seu funcionamento. Trata-se, em suma, de transpor para a esfera da prestação de serviços os novos elementos da cultura política que se está forjando na convivência dos conselhos por meio da democracia participativa, a partir da contribuição política desses sujeitos. Para tanto, faz-se *mister* repensar a rigidez das estruturas administrativas, técnicas e políticas que na atualidade caracterizam o funcionamento e a tentativa de *desinstitucionalização* da assistência social, a fim de adaptá-las ao novo perfil de seus usuários e às mediações produzidas na gestão dessa política (VIANA, 2007).

O direito à assistência social deve permear as diversas instâncias organizadas dos movimentos sociais e, com isso, aumentar o número dos

interlocutores dessa política no espaço público. Um dos caminhos fundamentais está na criação dessa perspectiva de direitos nos muitos segmentos constituintes da sociedade civil em geral, superando os tradicionais limites da assistência social restritos aos segmentos de usuários e prestadores de serviços, elegendo novos interlocutores. Trata-se, enfim, de compreender que os direitos sociais não são igualmente acessíveis às diferentes classes sociais. A superação dessa condição requer o reconhecimento da identidade social da população que se encontra, seja na condição de pobreza absoluta ou pobreza relativa ou de qualquer outra condição de vulnerabilidade social e de sua aceitação como interlocutores políticos legítimos na reconstrução de novas formas de gestão da assistência social, rumo ao objetivo da universalização dos direitos sociais.

Entende-se que em uma sociedade extremamente desigual e heterogênea, como a brasileira, incluindo a goiana e goianiense, a política de assistência social deve desempenhar importante papel como política pública concretizadora dos direitos sociais, também chamados direitos de cidadania social. Os próximos itens, tematizam a garantia dos direitos de cidadania social e a formação e desenvolvimento do modelo de proteção social brasileiro, em suas diferentes configurações sócio-históricas.

1.2 O processo de formação e desenvolvimento do modelo de proteção social brasileiro: diferentes configurações sócio-históricas

A proteção social pública no Brasil, sempre foi apresentada como um ato de benevolência do Estado seja dos governantes ou de setores mais abastados. No início dos anos 1920, as primeiras políticas que surgiram no Brasil constituíam um esboço da formação do Estado de bem-estar europeu. A função dessas políticas era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores brasileiros. A estratégia de governo era antecipar algumas demandas, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores.

Foi a partir de 1930, com o governo Getúlio Vargas, que se tornou nítida a intenção de se constituir, ainda que por meio de medidas isoladas de alguns seguros sociais, baseadas na idéia de contrato social difundidos por Bismarck, um modelo de

proteção social no Brasil. Essas primeiras medidas sociais tiveram profundo caráter patrimonialista e conservador¹⁵.

Uma cultura política conservadora e tuteladora, estruturada entre o Estado e a classe trabalhadora, contribuiu para o surgimento da patrimonialista cooptação clientelista e para o corporativismo. Um dos elementos fundamentais para a implantação dessa política social foi citado, o modelo de proteção social Bismarkiano na Alemanha, de caráter contratualista, criado para atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana, inserida no mercado de trabalho, fundamentado no sistema de previdência social (contrato social favorecendo o fenômeno do corporativismo). Essa estrutura de seguridade social criada teve o papel de minar a possibilidade da classe trabalhadora de organizar um movimento de oposição autônomo ao regime de capitalismo regulado pelo Estado.

No contexto do modelo de proteção social brasileiro sobressaem nos anos de 1960, os padrões de proteção social dos governos militares, perdendo o caráter populista que mantinha desde o período getulista. À época, a base financeira e administrativa do aparato estatal permitiu ações mais abrangentes e complexas no campo social, implicou em um grande volume de recursos aplicados em políticas sociais, o que estimulou a participação da iniciativa privada.

Segundo MESTRINER (2001) a primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS - criado em 1938¹⁶. Nesse momento selaram-se as relações entre Estado e segmento da elite, foi avaliado o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções (auxílio financeiro) a organizações da sociedade civil destinadas ao amparo social que, naquele momento expressavam uma concepção conservadora de assistência social, identificada como benemerência (p.5 e 58).

Portanto, o CNSS expressava a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social. No campo da assistência, a primeira instituição criada foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA)¹⁷, a qual,

¹⁵ Este estudo entende que o Estado de bem-estar não se consolidou no Brasil como experiência histórica.

¹⁶ O CNSS foi criado como um dos órgãos de cooperação do então Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências. Formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica substituindo o governante na decisão sobre os critérios relativos a organizações auxiliares (Mestriner 2001).

¹⁷ Para desenvolver as novas funções, a LBA buscou assessoria junto às escolas de Serviço Social especializadas. A aproximação era de interesse mútuo entre a LBA e o Serviço Social, pois a LBA precisava de serviço técnico, de pesquisas e trabalhos técnicos na área social e o Serviço Social estava se firmando e precisava se legitimar como profissão (Sposati, 2004, p.20).

em outubro de 1942, tornou-se uma organização da sociedade civil de finalidade não lucrativa, voltadas para *congregar as organizações de boa vontade*.

Importa destacar que, nos anos 1940, o salário mínimo foi a primeira medida oficial instituída no país relacionada à idéia de proteção social, ainda que em padrões mínimos. Posteriormente, em 1974, a ditadura militar, criou em 1º de maio, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que continha em sua estrutura a Secretaria de Assistência Social, a qual com, caráter consultivo, tornou-se órgão-chave na formulação da política de combate à pobreza.

MESTRINER (2001) avalia que o processo de pauperização acirrou-se ainda mais no final desse período, exigindo do Estado maior atenção à área social em todos os níveis. A política social foi direcionada ao exército de reserva de mão-de-obra. Essa demanda foi usada como uma justificativa para o crescimento do Estado. Dessa forma, houve uma expansão de programas para garantir a *proteção* ao cidadão, como o de alfabetização, pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral); casas populares, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), programa de Complementação alimentar e outros. A assistência social deixou de ser simplesmente uma ação filantrópica e passou cada vez mais a fazer parte da relação social de produção. Contudo, para MESTRINER (2001),

a criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje (p.170).

A análise de DRAIBE (1989) destaca que, até as reformas ocorridas na década de 1980, o sistema de proteção social brasileiro era caracterizado pela centralização política e financeira, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Naquele momento, o Estado brasileiro apresentou algum poder de regulação sobre a demanda agregada, pois o modelo de desenvolvimento adotado baseava-se explicitamente em um segmento da sociedade em que os interesses de mercado dos produtos nacionais coincidiam com os interesses dos beneficiários das políticas. DRAIBE (1989) define o modelo de proteção social brasileiro como meritocrático-

particularista-clientelista¹⁸, existente, no período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980.

A economia brasileira era baseada na indústria, tendo o Estado o papel de regular as relações internas e externas no campo da economia. No final dessa década, aconteceu uma crise aguda e prolongada de caráter estrutural no padrão de desenvolvimento capitalista, acentuando uma sociedade marcada pela desigualdade e exclusão social. A tão prolongada distensão do regime, bem como o resgate das liberdades democráticas, iniciou-se por meio da distribuição regulada de bens e serviços de conteúdo social, como tentativa de assegurar um mínimo de bem-estar, a exemplo das democracias liberais-burguesas. A rede de serviços em funcionamento foi ampliada, em decorrência da capacidade de arrecadação de divisas que gerava o que convertia os serviços de assistência social em uma atividade dependente de iniciativas filantrópicas da sociedade civil ou de ações eventuais do poder público local.

As classes médias e de menor poder aquisitivo, no início dos anos 1980, vivenciaram a expansão dos problemas de emprego e renda, em decorrência da estagnação econômica e aceleração da inflação, acentuando a situação de pobreza. Agravou-se a crise nos segmentos básicos de prestação de serviços de assistência, gerando mudanças significativas para a sociedade.

Ao final dos anos 1970, governo Geisel, associadas às formas autoritárias de controle político pelo Estado, proliferaram políticas sociais como respostas estratégicas às insatisfações da sociedade civil, muito embora fossem identificadas mais como políticas de recursos humanos. Acirraram-se os pleitos por democracia, liderados por diferentes movimentos sociais.

Nos anos 1980, ficaram mais claras e abrangentes as contradições da assistência social, à medida que a relação capital e trabalho perpassam os índices de desigualdade social. Assim, sob o binômio repressão e assistência, o Estado brasileiro manteve apoio às instituições sociais filantrópicas e de benemerência.

¹⁸ Perfis meritocráticos e clientelistas agem, a seu ver, como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Diferentemente de um perfil residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Como a seguridade não era estendida indiscriminadamente a todos os perfis meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes (p. 10).

Os problemas sociais somente ganharam maior visibilidade com o fim da repressão (1980), proporcionando um campo fértil para o desenvolvimento e protagonismo dos movimentos sociais que, com maior poder de pressão, almejavam legitimar suas demandas, proporcionando visibilidade à assistência social ao lado das demais políticas públicas, objetivando a diminuição das desigualdades sociais no país. Nos governos militares, a política social tornou-se extensão da política econômica e era tratada como fenômeno decorrente do modelo de desenvolvimento econômico.

Como nova estratégia social (1980-1985, governo de Figueiredo e sua política de abertura), a política social foi intensificada, não como resposta e atenção às necessidades sociais, mas como ação estratégica de reaproximação do Estado com a sociedade. Enfatizou-se o discurso de desenvolvimento social e da necessidade de uma atenção especial ao fenômeno da pobreza, incluindo-o nos planos de desenvolvimento como meta prioritária.

As mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 são denominadas por FAGNANI (1997) de *estratégia reformista*, que se caracteriza, pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. Para ele, os diversos planos de ação governamental instituídos nesse período priorizaram o resgate da *dívida social*, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. Os principais impulsos reformistas do executivo federal, sobretudo no biênio 1985/1986, foram os reforços dos programas emergenciais no campo da suplementação alimentar, a incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego na agenda governamental e a instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais.

Entretanto afirma FAGNANI (1997) que esses impulsos foram seguidos por um esvaziamento da estratégia reformista no período compreendido aproximadamente entre 1987 e 1992. A “*contra-reforma*” conservadora é caracterizada por ampliação do assistencialismo e do clientelismo, pelo desmonte orçamentário e burocrático no campo social e oposição sistemática das forças conservadoras do executivo à agenda reformista, resultante de ataques à presença do Estado na vida social .

Em relação à abertura política e à democratização não sendo mais possível negá-la, a saída foi reconhecer e incluí-la no planejamento e na gestão estatal, em que pese a relutância do governo em facilitar a passagem para um regime de direitos. Apesar da crescente pressão da sociedade civil por ampliação da cidadania

e por democracia¹⁹, reduziu-se a capacidade governamental de dar respostas às demandas sociais, com o argumento da elevação do *déficit* público (crise fiscal do Estado) e do endividamento externo. PORTO (2001) relata que:

em 1987/1988 no contexto do chamado *Plano Verão* estas medidas de caráter social foram progressivamente perdendo centralidade em função da *crise fiscal* do Estado que condicionou a restrição de políticas públicas, levando a esfera governamental a criar condições de implantação do ajuste estrutural (exigência do consenso de Washington) enquanto exigência de inserção da economia brasileira na nova ordem internacional (p.26).

Partindo de ações pontuais e descontínuas, o governo José Sarney, assumiu *pretensiosamente*, o desafio de resgate da cidadania, entendida como concepção liberal, com o intuito de controlar a mobilização da classe trabalhadora e amenizar os conflitos que tinham como base a crise econômica.

Em 1990 a *crise* das políticas sociais manifestou-se com o governo de Collor de Mello, e seu *Plano de Reconstrução Nacional*, com ideário neoliberal, promoveu a redução drástica do gasto social. Itamar Franco manteve a condições incipientes dos programas sociais, apesar da pressão por provação da LOAS (BRASIL, 1993). Nesse período, o executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo. Além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos no orçamento, com a justificativa de que a necessidade de implementar o necessário ajuste estrutural e a descentralização político-administrativa implicam altos custos.

Para Draibe (1998), a partir de 1993, surgiram inovações nas políticas sociais brasileiras que são consideradas positivas para a proteção social dos indivíduos. A descentralização das políticas, a articulação, de fato, entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram a redução das práticas clientelistas, provocando certo distanciamento das políticas assistenciais e a continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiram uma focalização positiva dos beneficiários. Essas transformações constituiriam uma mudança radical, para melhor, no perfil das políticas sociais brasileiras.

¹⁹ Nesse contexto, com base em um movimento de luta articulado nacionalmente, a assistência social, foi alçada à condição de política pública, na Constituição de 1988, como última política a ser regulamentada, dentre as três que constituem o primeiro sistema de Seguridade Social no Brasil (saúde, previdência social e assistência social).

Contudo, ao final dos anos de 1990, início dos anos 2000, as políticas sociais agravaram-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Com ele, as propostas neoliberais interrompidas pelo *impeachment* de Collor, concretizaram-se, impulsionadas pela política econômica regida por juros altos pela elevação da recessão e do desemprego, privatização do patrimônio público e drástica redução dos direitos sociais (PORTO 2001).

A implementação da LOAS (BRASIL 1993), foi extremamente difícil, tendo em vista o processo de reestruturação do Estado, a tradição conservadora e clientelista presente no enfrentamento dos problemas sociais e o paralelismo de ações que continuou a existir, e até mesmo se ampliou durante o governo de Cardoso, com a criação do Programa Comunidade Solidária²⁰. No governo Luis Inácio Lula da Silva, no âmbito da proteção social e da política de combate à pobreza, destacam-se alguns programas que definem as mudanças ocorridas. O Programa Fome Zero, segundo seu texto original, é

Uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos [...] Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (site: www.fomezero.gov.br)

Em julho de 2005, foi publicada a Norma Operacional Básica (NOB/2005), que ofereceu as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A NOB/SUAS²¹ deve regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógico de ação em rede, hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil. O marco oficial para a implantação do sistema foi 14 julho de 2005, quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a referida Norma Operacional Básica do Suas, estabelecendo um conjunto de regras que passaram a disciplinar a operacionalização da assistência social e a transição do antigo para o novo modelo. Os repasses de recursos financeiros que o Ministério de Desenvolvimento Social e

²⁰ Este programa, ao final do governo em 2002, sob coordenação da Sra Ruth Cardoso, incorporou o Programa Alvorada, criado em 2002 e extinto pelo governo sucessor.

²¹ Em consonância com a PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005), “A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação efetiva, biológica e relacional” (MDS, 2005).

Combate a Fome (MDS) efetua desde setembro de 2006, estão regulados conforme as novas regras, assim como a expansão das metas dos programas.

O SUAS afiança a proteção social “para os cidadãos que dela venham necessitar”. Com a proposta a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) apontou níveis de proteção social (básica e especial), tendo como “*direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania*” (MDS. 2005).

Para FREITAS (2007), o SUAS integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes o SUAS, altera fundamentalmente as operações e mecanismos financeiros, como o repasse de recursos federais para Estados, municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e o modo como serviços e municípios estão articulados. A continuidade do sistema de proteção social pública adotado pelo governo Lula exigirá uma ação concentrada por dentro e por fora do governo, tendo como referência a redução da desigualdade e o aumento da autonomia e da organização política dos cidadãos.

Para FREITAS (2007) ainda preliminarmente, é necessário que a sociedade civil possa se organizar com vistas a: a) garantir uma governabilidade assentada em mobilização popular que pressione para a mudança do modelo econômico e o combate à corrupção; b) influenciar a formação de um governo de ampla coalizão democrática e progressista (a estrutura social e econômica conservadora e patrimonialista persiste na sociedade brasileira e o Estado de natureza gerencial financeiro neoliberal ainda está presente; c) elaborar propostas que proporcionem uma reforma política centrada em mecanismos de democracia direta como reformar o sistema tributário, e) exigir investimentos em educação e pesquisa pública de qualidade, bem como mecanismos de mobilização para que haja uma política de desenvolvimento que permita emprego, salário e estabilidade para as pessoas se sustentarem com seu próprio trabalho (FREITAS 2007).

“Crescer sem distribuir a renda é não só reproduzir o passado de desigualdades, como aprofundá-lo”. Essas foram as palavras de FURTADO (2002, p.21), cuja idéia-síntese é que o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto, é respeitada por meio da garantia de seus direitos sociais e humanos. No item a seguir privilegia-se a discussão sobre o orçamento fiscal e a atual desconstrução desse orçamento, bem como, a descentralização do

orçamento da seguridade social (anos 1990), no contexto das propostas de reforma dos mecanismos de financiamento das políticas sociais brasileiras que se traduzem em constantes cortes e esvaziamento dos recursos financeiros alocados na seguridade social brasileira reduzindo sua dimensão pública.

1.2.1 A proposta de financiamento público para a seguridade social brasileira, a partir de 1988: orçamento fiscal e orçamento da seguridade.

A relação entre a necessidade de financiamento do setor público, orçamento fiscal e políticas públicas é uma questão polêmica e controvertida não apenas para leigos, mas também para especialistas da área. Alguns estudiosos persistem em uma equivocada percepção de que as decisões tomadas com base na Carta Magna de 1988 ampliaram os gastos com as políticas de proteção social. Outros responsabilizam os efeitos da globalização, e outros os atribuem ao tão propagado endividamento público brasileiro (dívida externa e interna) que tem como consequência, a crise do Estado Brasileiro.

Para Dain (2001),

o orçamento público exprime uma relação político-econômica entre os governos e a sociedade. Na perspectiva do federalismo fiscal brasileiro (já que o Brasil é uma federação), exprime também uma relação entre níveis de governo, com divisão de poder pactuada e traduzida em partilha de recursos, realizada através de transferências constitucionais e processos de descentralização de recursos fundo a fundo. O orçamento público deve buscar também o necessário equilíbrio entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário (p.113).

Dain (2001) assinala que, em um país como o Brasil, com tamanha heterogeneidade e desigualdade nos interesses representados do ponto de vista regional, social e econômico, não é fácil criar um amálgama federativo em um universo fragmentado e diferenciado, com clientelas estabelecidas. Faz-se imprescindível uma delicada engenharia político-social, e uma visão comprometida com as prioridades de gasto social e sua manutenção a longo prazo.

Dain (2001) entende que diante da alegada crise fiscal do Estado brasileiro, essas não são as prioridades percebidas na alocação de recursos. Não se pode esquecer que a dívida pública não tem origem fiscal, e, sim, financeira. A população aceita passivamente que o pagamento dos encargos financeiros da dívida, seja ela interna ou externa, torne-se prioritário e que também os recursos sejam subtraídos

da receita de contribuições sociais criadas, a *priori*, para expandir os gastos universais e redistributivos da seguridade social.

No Brasil, a seguridade social enfrenta dificuldades desde sua criação, em consequência, dentre outros fatores, da não-implementação do orçamento para esse fim, previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A finalidade principal do orçamento da seguridade social era constituir-se em um espaço próprio e integrador das ações de previdência, saúde e assistência social, assegurando de forma conjunta a unicidade e apropriação dos recursos do orçamento fiscal.

Um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social pública, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social. A perspectiva e a intenção de unificar a política de previdência à seguridade social não se iniciaram em 1988. Essas propostas já existiam a bastante tempo no debate de especialistas e de técnicos vinculados à área previdenciária (BOSCHETTI, 2003). Até então, no país, os termos seguro social e/ou previdência social²² eram vistos e tratados como sinônimos de seguridade social, em um contexto em que o Brasil, sequer havia criado um sistema integrado de seguridade social pública que se efetivou em uma conjuntura de crise política em função do liberalismo em que as elites brasileiras encontravam-se ameaçadas²³.

No período Vargas (1930-1945), o sistema previdenciário brasileiro teve seus pilares fortalecidos por um conjunto de medidas sociais e trabalhistas que passaram a integrar uma estratégia maior da política estatal vinculada a proposta nacional desenvolvimentista de Vargas. A Lei Fundamental de 1934 estabeleceu um pacto social baseado na contribuição tripartite envolvendo trabalhador, empregador e poder público em igualdade de condições (lógica contratualista). Foi instituído o sistema público de financiamento da previdência social denominado Repartição Simples e esse modelo público (em vigência) é fundamentado no princípio de solidariedade intergeracional em que os trabalhadores ativos financiam a aposentadoria dos inativos e/ou inaptos ao trabalho.

²² A lei que regulamenta esta política é a Lei nº. 4.682, de 24 de Janeiro de 1923, (Lei Eloy Chaves)

²³ Instituiu um fundo especial de aposentadorias e pensões, ao criar as conhecidas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPS) para os empregados de cada empresa ferroviária (grupo específico), tomando a empresa como unidade de cobertura. Regulamentou-se institucionalizou-se o seguro social em resposta às demandas populares, com o objetivo de minimizar as desigualdades e injustiças, originadas da expansão do capitalismo (BOSCHETTI, 2003).

A Carta Magna de 1937 foi simplificada em relação à previdência, que só foi citada em duas alíneas do art. 137. Empregou-se a expressão *seguro social*, em substituição ao termo previdência social, omitiu-se o custeio e a contribuição da União. Deve-se registrar o movimento de pressão social e redemocratização do país após 1945, e o fim do Estado Novo. Nesse cenário, os trabalhadores brasileiros influenciados pela repercussão do Plano de Beveridge (1943), publicado na Inglaterra, reivindicavam no âmbito da previdência a redução das contribuições sociais, a valorização dos benefícios e melhoria dos serviços.

No Brasil, somente após a promulgação da Constituição brasileira de 1946, passou-se a usar o termo previdência social, antes chamada de seguro social. Foram estabelecidos os direitos da gestante, assistência sanitária hospitalar e médica, previdência social (mediante contribuição da União) ao empregador e empregado, em favor da maternidade e contra os riscos da doença, velhice, invalidez e morte. Em um contexto mais recente de reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores (década de 1980), período em que a redemocratização no país ganhou força política e expressão nacional houve a incorporação, pela Constituição Federal de 1988, de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no Título VIII. Da Ordem Social, Capítulo II da seguridade social, Art. 194 assim determina:

a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego.

De acordo com o art. 195 da referida Constituição, a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários, o lucro, a receita ou o faturamento;
- II) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- III) sobre a receita de concursos de prognósticos; do importador de bens ou serviços do exterior (BRASIL, 1988).

No parágrafo 1º do mesmo artigo, explicita-se que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados à seguridade social constarão dos

respectivos orçamentos, não integrando o Orçamento da União. No parágrafo seguinte, determina-se que a proposta do orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentária, sendo assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Para BOSCHETTI (2006), entretanto, esse preceito constitucional, na prática, não se consolidou. A política de assistência social foi virtualmente eliminada, e a saúde, além de sofrer o processo de privatização, ficou imprensada, de um lado, pelo Orçamento Geral da União e, de outro, pelo do Ministério da Previdência. Nenhum governo que passou pelo Palácio do Planalto, desde 1988 transformou esse preceito constitucional em ação efetiva. O orçamento da seguridade social chegou a ser elaborado nos primeiros anos após a regulamentação das leis de custeio e de benefício da previdência social, mas não se concretizou (p.29)

No Brasil a desconstrução da idéia de seguridade social pública e do seu orçamento começou já nos primeiros anos de 1990, quando a proposta de seguridade social brasileira traçou os rumos da separação das três políticas, com leis específicas para a saúde e previdência, em detrimento de um orçamento próprio para a assistência social em percentuais.

A construção do Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio do orçamento público, com tributação progressiva sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos públicos, para os segmentos mais pobres. Nesses países foram realizadas reformas como a tributária, a social e a trabalhista. Pela primeira vez os ricos passaram a pagar impostos, sobretudo mediante a implantação do mecanismo da progressividade sobre a renda e o patrimônio (BOSCHETTI, 2006).

Para POCHMANN, (2004) construiu-se uma nova estrutura de redistribuição da renda nacional, que veio a se sobrepôr à estrutura capitalista denominada *distributiva primária constituída* (lucros, juros, aluguéis de imóveis, salários e remunerações). Com essas medidas, pela primeira vez, os mais ricos passaram a ser tributados consideravelmente com impostos sobre a renda, patrimônio e herança, mediante o mecanismo da progressividade, permitindo a criação de fundos públicos para financiar a transferência de renda para a população de menor renda, combatendo a pobreza, o desemprego e a desigualdade social nesses países.

Com base no PNUD de 2006, o Brasil encontra-se entre as dez economias mais ricas do mundo. No entanto paradoxalmente, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta. No período de 1995 a 2005 com base no índice de GINI (de 0,601 para 0,569), a concentração de renda do Brasil é equiparável à de alguns países da África Subsaariana, uma das regiões mais miseráveis do mundo. A questão relevante situa-se nos mecanismos de redistribuição funcional da renda, que colaboram para a redução e avaliação das desigualdades entre as diferentes classes sociais. Esta avaliação é feita com base no Sistema de Contas Nacionais (SCN) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007) que apresenta informações para análise do quadro de iniquidade social no Brasil²⁴.

Para Salvador (2008) o sistema tributário brasileiro é sabiamente regressivo e injusto e por essa razão, não colabora para reverter essa situação. Ao contrário, tem sido um instrumento favorável à concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas. O autor avalia que, no Brasil, persiste o princípio da regressividade na estrutura tributária, o que termina onerando muito mais os pobres do que os ricos. Assim, não somente o gasto social, mas, sobretudo sistema de arrecadação tributária, constitui fundamentos potencializadores da desigualdade que é originária da forma de distribuição primária da renda.

Para melhor compreensão do princípio da progressividade, as palavras de Salvador (2008) são esclarecedoras:

é necessário avaliar as bases de incidência econômica, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. O imposto é considerado progressivo quando ele mantém uma relação positiva com o nível de renda, isto é, à medida que a renda aumenta, o contribuinte paga proporcionalmente mais imposto. Portanto, no tributo progressivo aumenta a participação do contribuinte na medida em que cresce a sua renda. Com isso, é possível efetuar justiça tributária, cobrando proporcionalmente mais impostos dos indivíduos com maior renda e patrimônio. Neste caso, os mais ricos pagam mais tributos sobre a sua renda que os mais pobres.

²⁴ Os dados revisados do SCN pelo IBGE (2007) revelam a iniquidade em vigor no país: em 2000, os salários representavam 32,1% do PIB, reduzindo-se para 31,7%, em 2005; os lucros, mensurados a partir do excedente operacional bruto, aumentaram sua participação na renda nacional de 34% (2000) para 35,2%, em 2005.

O princípio da regressividade encontra-se presente historicamente na estrutura tributária do sistema de seguridade social brasileira, e se tornou um grande desafio promover a equidade e a inclusão social. A equidade é entendida, neste estudo, como a possibilidade que uma sociedade tem de formar-se mais justa, igualitária e homogênea, sem discriminação com participação efetiva na redistribuição da riqueza produzida socialmente. A inclusão social como a possibilidade de todos terem as mesmas oportunidades que a sociedade oferece. O princípio da regressividade acaba onerando muito mais os pobres do que os ricos, conforme analisado anteriormente, os tributos diretos não incidem sobre a renda e o patrimônio de forma justa e equânime. Assim, não somente o gasto social, mas, sobretudo a política de arrecadação tributária, constitui fundamentos potencializadores da desigualdade, que é originária da forma de distribuição primária da renda no país.

Para SALVADOR (2003) ao colocar para um conjunto mínimo de famílias ricas o aprisionamento da política macroeconômica de sustentação do ciclo de financeirização da riqueza e do capital no Brasil, as ações sociais, cada vez mais, garantem uma maior funcionalidade aos mecanismos regressivos da manutenção da pobreza e da exclusão social.

Segundo GRAÇA (2006), tramita no Congresso Nacional uma proposta de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social (LRFS) que irá contribuir para a reflexão de que é preciso que a prioridade seja reorientada para o social, e deixe de privilegiar o aspecto financeiro. A luta pela execução integral dos poucos recursos que sobram para as políticas públicas, após o pagamento de juros exorbitantes da dívida pública tornou-se uma exigência do país. O Brasil precisa de investimentos em políticas estruturantes que promovam o combate às desigualdades sociais, tendo em vista a qualidade de vida da população. É importante que os movimentos sociais e as organizações situadas no campo democrático popular exerçam pressão política no Congresso Nacional para a aprovação dessa nova proposta Lei de Responsabilidade Fiscal e Social (LRFS).

No Brasil o Imposto de Renda (IR) tem sido utilizado como instrumento de renúncias fiscais, tornando necessária uma profunda revisão nesse Imposto com objetivo de restabelecer o verdadeiro significado, contribuindo para assegurar a equidade horizontal e vertical na tributação (DAIN, 2006).

No Brasil, o desafio de maior importância da política social contemporânea, com base na experiência internacional e com o objetivo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa, deve ser o de utilizar o sistema tributário como instrumento de redistribuição de renda e riqueza, no caminho inverso do construído nas últimas décadas. Sem experiência democrática consolidada ao longo do tempo, o país tem concentrado não somente a renda, mas, fundamentalmente, o poder político, entendido como exercício de tomada de decisão. É difícil negar que o processo de exclusão social no Brasil não esteja ligado diretamente à concentração de poder econômico e político. Nesses termos, a pobreza no país é um fenômeno estrutural, multifatorial e de natureza política, que faz do pobre alvo quando muito, de mera assistência residual e focalizada. Esse quadro de exclusão agrava-se mais quando se sabe que o pobre historicamente, em especial, no Brasil, não tem *poder de vocalização* (VIANA, 2007). O enfrentamento da questão da dívida pública brasileira, e, portanto do *déficit* público, assume papel absolutamente central em um cenário político que enfatiza a manutenção da estabilidade da moeda, reforçando-se assim o ciclo vicioso da incompatibilidade entre as exigências da racionalidade macroeconômica e a efetivação dos direitos sociais, repondo-se, portanto, a antinomia, no caso clássico, entre o econômico e o social. Mais do que isso, acentua-se a conformação, no país, de um *sistema dual de proteção social*, submetido a distintas lógicas em sua articulação com a dinâmica macroeconômica, qual seja: um subsistema relativo aos benefícios sociais securitários, de caráter contributivo e distributivo, e outro referente aos benefícios sociais assistenciais, de caráter não-contributivo, e portanto, em tese, potencialmente redistributivo sempre e quando financiado com recursos do orçamento fiscal e não do orçamento da seguridade social da forma como vem sendo feito (DAIN, 2006).

No entanto, aponta OLIVEIRA (1998) em ambos os casos evidencia-se os recursos destinados à área social, configuram-se como amortecedores por excelência no cumprimento das exigências impostas pelos ditames do modelo de ajuste estrutural e de estabilização econômica vigentes. Talvez, e exatamente por isso, a agenda do debate público construída pelos governantes desse recente período tenha como eixo dominante e como justificativa, o volume dos gastos, seguida do refrão recorrente – não - aleatório – de que o problema brasileiro não está no volume de recursos destinados às políticas sociais, uma vez que se gasta

muito na área social (cerca de 21% do Produto Interno Bruto (PIB), o que tomado em termos absolutos é uma verdade, mas se gasta mal. Essa situação se agravava quando não se conta com um efetivo controle democrático por parte da sociedade civil brasileira.

Com base nas exigências de orientação neoliberal, a questão social no Brasil deixa de ser de inclusão pelo trabalho (forma clássica de regulação social no capitalismo moderno antes da terceira revolução tecnológica), e passa a ser de inclusão social mediante consumo, o que faz que passem a prevalecer novos padrões privatistas de regulação social. Esses padrões consistem exatamente em um processo de desregulação dos direitos de *cidadania regulada*, até então vigentes e de conseqüente ruptura dos contratos sociais preestabelecidos, levando ao que OLIVEIRA (1998), denomina *totalitarismo neoliberal*.

Deduz-se que não mais prevalece o padrão de integração/inclusão social, e conseqüentemente, de regulação social, pautado pelo trabalho, e cada vez mais vem sendo comprovado o estabelecimento de um padrão de integração social pelo mercado. Para FIORI (1995) as desigualdades sociais tendem a se manifestar por meio de outras formas de polarização, ou seja, não mais com base em identidades coletivas tradicionais, relativamente estáveis. As novas formas de polarização, por sua vez, tendem a se expressar em termos dos segmentos sociais *globalizáveis versus não globalizáveis, incluídos versus excluídos; organizados versus não-organizados*. Dessa forma, à opacidade social associam-se a radicalização das segmentações e desigualdades sociais estruturalmente presentes em nossa sociedade.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, §5º (BRASIL, 1988) determina que a lei orçamentária anual compreenda o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social. O legislador, de forma inovadora, determinou a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social, distinto daquele que financia as demais políticas de governo. Ocorre que uma vez que não se edita uma peça orçamentária autônoma, conforme o preceito constitucional, um possível orçamento da seguridade social pode ser extraído do orçamento fiscal e da seguridade social da União (IPEA, 2003).

Em síntese, a compreensão mais ampla do orçamento da seguridade social deve considerar o quadro tributário e fiscal constituído na última década no país. No bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real em

1994, a política fiscal foi determinante e seguiu à risca as recomendações dos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1993, os economistas formuladores do Plano Real, com a pretensa defesa dos equilíbrios das contas públicas brasileiras, defenderam a criação de um Fundo Social de Emergência (FSE), que acabou sendo instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº. 1, de 1994, que permitiu a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (Emendas Constitucionais nº. 10 e nº. 17) e, posteriormente, da Emenda Constitucional nº. 27 que criou a desvinculação das receitas da União (DRU), garantiu-se a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até o final do ano de 1995.

Dando sequência à mesma política fiscal do governo anterior, a equipe econômica do governo Lula (2002 a 2006) sob alegação de que a economia brasileira ainda requer cuidados, manteve no âmbito da Emenda Constitucional nº. 42 (reforma tributária) a prorrogação da DRU, até 2007.

A estratégia mantida pelo governo aprofundou o ajuste econômico em curso desde 1995, adotando políticas monetárias e fiscais recessivas e restritivas. Houve algumas modificações na DRU, em relação ao FSE, mas ela não afetou a base de cálculo das transferências de recursos a estados, Distrito Federal e municípios, nem a das aplicações em programa de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também não estão sujeitas à DRU (PEC nº. 27) as contribuições sociais do empregador incidente sobre a folha de salários, as contribuições dos trabalhadores e dos demais segurados da previdência social. A parte da Contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF), era destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e à arrecadação do salário-educação (extinta em 2007).

Para OLIVEIRA (1998), a formação do sistema capitalista é historicamente dependente de recursos públicos. Avalia-se que a diferença no *Welfare State* europeu é que essa dependência deixou de ser provisória e passou a ser, no capitalismo contemporâneo, abrangente, estável e marcada por regras pactuadas pelos principais grupos sociais e políticos.

Oliveira (2001) entende que o princípio da teoria das finanças públicas preconiza que os tributos, em virtude de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e/ou

proporcionais. Um tributo é regressivo se tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a contribuição aumenta ou se mantém igual para ricos e pobres à medida que decresce sua renda. A regressão ocorre quando penaliza mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso acontece quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda, “o que lhe imprime o caráter de progressividade e de justiça fiscal: arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-la, aqueles que obtêm maiores rendimentos” (p.2). Esta foi a questão central da investigação realizada por esta dissertação, reafirmada na introdução.

Ao analisar a evolução da Carga Tributária no Brasil (CTB), percebe-se que houve um aumento nos últimos anos, pois esta saltou de 29,7% (1994) do PIB para 37,1% (2007) e, em todos os anos foi mais alta que a de muitos países centrais (BEHRING, 2008). Para a autora, em valores não-deflacionados, percebe-se *uma evolução levemente crescente* dos recursos alocados que representam uma quase estagnação.

Essa evolução pode fazer crer que houve um salto com a mudança de governo. Entretanto o estudo realizado pelo Grupo de Estudo de Seguridade e Trabalho da Universidade de Brasília (BEHRING, 2008) mostra que o orçamento da seguridade social tem oscilado entre 10% e 11% do PIB, o que revela que o crescimento econômico não vem implicando maior aporte de recursos para as políticas de seguridade social no seu conjunto.

O Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, sempre extraiu a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos. Estudo realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF; IBGE, 1996), revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, ao passo que o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a trinta salários mínimos corresponde apenas a 7% (VIANNA, 2001).

De acordo com FAGNANI (1999), estudos do financiamento e gastos sociais revelam pistas sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo das políticas sociais. No plano geral, investigações sobre os mecanismos de financiamento e gasto social apontam as relações existentes entre a política social avaliada e a política econômica geral do governo.

Para o autor, a análise da direção dada e a magnitude dos recursos, bem como a natureza das fontes de financiamento, são importantes indicadores na avaliação das políticas sociais. No entanto, os recursos fiscais que advêm das receitas de impostos e taxas e que apresentam maior potencial redistributivo são os menos utilizados no financiamento da seguridade social. No Brasil, as contribuições sociais são recursos parafiscais custeados por empresas e trabalhadores e se constituem na principal fonte de financiamento da seguridade social. Essa base de custeio não atende plenamente ao objetivo da equidade social e ainda tem caráter regressivo. Quando o acesso ao benefício depende da contribuição (a exemplo, da previdência social), uma parcela significativa de pessoas fica excluída do sistema (SALVADOR, 2007).

No Brasil, as distorções no âmbito do financiamento das políticas públicas, não param por aí. Em 1999, os recursos desvinculados representaram, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o custeio de apenas 4,3% do total dos gastos da seguridade social. Somente a desvinculação dos recursos arrecadados com a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em 1999, totalizou o montante de sete bilhões e novecentos milhões de reais, retornando para a seguridade social, por meio do FEF, somente 56% deste valor. Com a aprovação da Desvinculação da Receita da União (DRU), a partir de 2000, não é mais possível visualizar os recursos desvinculados no financiamento da seguridade social.

Em síntese, a DRU comprometeu o efetivo controle democrático na gestão dos recursos financeiros, pois essa desvinculação impossibilita distinguir, na execução orçamentária, qual parcela de recursos é originária de impostos gerais e qual é referente à desvinculação de recursos, já que ambas compõem a mesma fonte de recursos ordinários (IPEA, 2004). No período de 1999 a 2006, as contribuições sociais representaram em média 89,5% das fontes de financiamento da seguridade social. Dentre as contribuições mais significativas do período destacam-se a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS 45,9%), a Cofins (25,6%), com um crescimento de 13,8%, e a CPMF (8,1%) (Salvador, 2007, p.86).

Para BEHRING (2008), os tributos federais em 2001, representavam 68% da carga tributária, os estaduais, 28%, e os municipais, 4%, o que evidencia, além do

crescimento da capacidade extrativa do Estado brasileiro, a concentração federal da carga tributária, mesmo após as transferências constitucionais para estados e municípios.

Para esses últimos, as transferências constitucionais da união e dos estados representam cerca de 70% da sua receita disponível, que financiam aproximadamente 70% de suas ações. Trata-se de uma carga tributária regressiva, pois cerca de 72% de impostos e contribuições terminam por incidir sobre o salário dos trabalhadores (BNDES, 2001), seja com a tributação da renda na fonte, seja quando são remetidos ao consumo – 63% da carga tributária brasileira recaem no consumo, ao passo que 29% incidem sobre a renda, e 4%, sobre o patrimônio, de forma que a tributação não promove redistribuição de renda e riqueza; pelo contrário, contribui para sua concentração (SALVADOR, 2007).

No período de 2000 a 2005, a previdência social recebeu a maior parcela de recursos da seguridade social de todos os anos, e, em 2005, a política de assistência social absorveu 78% do orçamento, graças à redução da idade da população idosa (de 67 anos para 65) para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Ocorreu no período um pequeno crescimento dos recursos destinados à seguridade social em termos de participação no PIB brasileiro, evoluindo de 10,01% para 11,18%. No entanto, esses dados revelam que, apesar do aumento da carga tributária, do envelhecimento populacional e de maior demanda social em tempos de neoliberalismo, o crescimento do orçamento da seguridade social é *vegetativo* além de não contribuir para a democratização do financiamento público no país (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados está de posse da proposta de emenda constitucional (PEC/233/2008) da reforma tributária a qual foi admitida recentemente, em 04 de abril de 2008. Essa proposta de reforma tributária provavelmente trará graves conseqüências ao financiamento das políticas sociais no Brasil, pois, alterará ainda mais e de forma significativa a vinculação das fontes de financiamento das políticas de seguridade social (previdência, saúde e assistência) educação e trabalho.

Para SALVADOR (2008), a proposta de emenda constitucional (PEC 233/

2008)²⁵ da reforma tributária não aponta a construção de um sistema tributário progressivo, pautado pela tributação da renda e do patrimônio. O principal objetivo desta reforma é a simplificação da legislação tributária, tanto por meio da redução das legislações do imposto sobre circulação de mercadoria (ICMS), quanto pela eliminação de tributos²⁶. Promove maior racionalidade econômica e reduz as obrigações acessórias das empresas com custos de apuração e recolhimento de impostos, e a cobrança do ICMS no estado de destino da mercadoria deverá eliminar a guerra fiscal. Além disto, a PEC233/2008 não modifica a estrutura regressiva do sistema tributário brasileiro, e ainda apresenta vantagens para as empresas, com a simplificação do recolhimento tributário, que poderá até resultar no aumento da eficiência econômica e da produtividade.

Salvador e Boschetti (2006) mostram que a reforma tributária propõe adequações no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais, de modo a garantir a continuidade da DRU até 31 de dezembro de 2011. Estes recursos desviados pela DRU, poderiam contribuir para a ampliação do sistema de seguridade social. Sua apropriação indevida vem causando os propagados *déficits* previdenciários (p.50). Para Salvador e Boschetti (2006), na Desvinculação da Receita da União (DRU) ocorre uma perversa *alquimia*, que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais uma vez que vem sendo utilizados como um dos principais mecanismos da política fiscal para gerar o *superávit* primário, e, por consequência, no pagamento de juros da dívida. Na prática, o mecanismo da DRU autoriza o governo a aplicar livremente esses recursos, conforme aponta o Tribunal de Contas da União (TCU), ao analisar as contas do governo federal em 2005. A tabela 1 ilustra essas informações referentes aos gastos no período de 2002 a 2004 (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006)p.51.

²⁵ Segundo Salvador (2008) os principais pontos da proposta de reforma tributária (PEC/223/2008), são: a) a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA-F), com a extinção de quatro tributos federais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis (Cide), e a contribuição social do salário-educação; b) a incorporação da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), c) a redução gradativa da contribuição dos empregadores para previdência social, a ser realizada nos anos subsequentes da reforma, por meio do envio de um projeto de lei no prazo após até 90 dias da promulgação da PEC p. 23) a unificação da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), a ser realizada por meio de lei única nacional e não mais por 27 leis das unidades da federação, e) a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER) para compensar eventuais perdas de receita do ICMS dos estados; e f) a instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), permitindo a coordenação da aplicação dos recursos da política de desenvolvimento regional.

²⁶ Os tributos que serão extintos com a reforma tributária alcançarão, o montante de cento e cinquenta e três bilhões e oitocentos milhões de reais em 2009, conforme previsão de receitas do orçamento de 2008 (SALVADOR, 2008).

Tabela 1: Receita da Seguridade Social no Brasil - 2002 a 2004 - Desvio da DRU em R\$ bilhões de reais a preço de 2004

Anos	Receita antes da DRU	Receita depois da DRU	DRU
2002	211,71	201,38	10,3
2003	212,64	205,47	7,2
2004	266,35	238,62	27,7
Total	690,70	645,47	45,2

Fonte: Salvador e Boschetti (2006, p.51)

No período de 2002 a 2004, foram desviados do Orçamento geral da Seguridade Social quarenta e cinco bilhões e duzentos milhões de reais de recursos que deveriam ser destinados às ações de previdência, saúde e assistência social, os quais poderiam ampliar os direitos de quem luta por essas políticas sociais, mas acabaram compondo o *superávit* primário (SALVADOR, e BOCHETTI 2006).

A reforma tributária perde oportunidade de extinguir a DRU, considerando que, não há mais razão da sua existência, após consecutivas superações das metas de superávit primário. Embora a ideia e as estruturas institucionais da seguridade social brasileira, tais quais previstas pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), tenham sofrido sucessivas ameaças de desconstrução, ao longo dos últimos anos, seus princípios fundantes permanecem intocados.

Retrospectivamente, segundo Salvador (2008), pode-se perceber a permanência desses princípios por meio do significativo aumento de cobertura e do perfil redistributivo do gasto social. Ambos propiciados pela entrada em vigor de políticas públicas pujantes, seja nas áreas da previdência social, assistência social, proteção ao trabalhador e saúde pública, seja por meio da garantia de direitos para grupos específicos como a política para integração da pessoa portadora de necessidades especiais, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso. E ainda por meio das novas modalidades de programas e gastos focalizados, como o Programa Bolsa Família. A PEC nº.233 caminha no sentido oposto, inviabilizando o financiamento dos direitos sociais no sentido de minorar as desigualdades e os princípios da equidade social. Concluindo, a proposta de financiamento público para a seguridade social no período estudado (2002 a 2006) orienta-se com base em um tributo regressivo, pois tem uma relação inversa com a

renda, sacrificando os contribuintes de menor poder aquisitivo. O próximo capítulo analisa do ponto de vista de uma abordagem histórica, os desafios e conquistas do financiamento no Brasil.

CAPÍTULO II

O FINANCIAMENTO NO BRASIL: DESAFIOS E CONQUISTAS

2.1 A Política tributária e os mecanismos de ajuste fiscal no Brasil: tensões e contradições

O critério de justiça fiscal inscrito na Carta Magna é um princípio consagrado por estudiosos²⁷, requisito essencial, para que, associado aos princípios da progressividade e da seletividade, tenda a assegurar uma tributação proporcionalmente maior para quem auferir rendimentos mais elevados, detenha maior patrimônio e consuma produtos menos essenciais. Nesse caso, os tributos diretos que incidem sobre a renda e o patrimônio são os que atendem (em tese) melhor a esse requisito. Já os tributos indiretos, que incidem sobre bens e serviços, independentemente da capacidade econômica de quem os adquire, acabam agravando mais pesadamente a renda de pessoas e famílias que destinam maior parcela de seus ganhos ao consumo (SALVADOR, 2008).

A crise de proporções globais vivenciada atualmente é comparada por muitos à que ocorreu na década de 1930 e teve origem na festa do crédito imobiliário e no refinanciamento dos empréstimos hipotecários norte-americanos sem lastro no mundo real. Atingiu inicialmente bancos de investimentos, seguradoras e mercados financeiros, para logo a seguir, espalhar-se para os demais setores da economia dos Estados Unidos da América (EUA) e atingir a Europa e o Japão (SALVADOR, 2007). Para esses autores a crise originou-se na bolha especulativa dos mercados, absolutamente sem regulação e controle do Estado.

A política tributária foi uma determinante importante no bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real, em 30 de julho de 1994 no Brasil. A engenharia macroeconômica que assegurou o relativo controle da inflação passou pela elevação do endividamento público, que assegurou a transferência de renda do setor real da economia para os detentores de excedentes financeiros, particularmente o capital bancário. A partir de 1999, por força dos

²⁷ Para compreensão da discussão e dos aportes teóricos fornecidos pelas diferentes escolas do pensamento econômico sobre a questão tributária, ver: 1. R. Santos, *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo*, São Paulo: Mandacaru, 2001. 2 F. Oliveira, *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teórica convencional, à luz da economia brasileira*, Belo Horizonte, 2001. 3 R. Piscitelli et al, *Contabilidade pública*, 7ª edição. São Paulo, Atlas, 2002.

acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil comprometeu-se a produzir elevados *superávits* fiscais primários. A viabilidade dessa política foi obtida por meio do aumento da arrecadação de impostos, mediante modificações na legislação infraconstitucional.

O aumento da carga tributária²⁸ brasileira foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), além do aumento não legislado do imposto de renda (IR) das pessoas físicas (IRPF), congelando a tabela e as deduções do IR.

Para Teixeira (1999), ao longo dos anos 1990, e atualmente, o país sofre uma vulnerabilidade externa enorme, agravada pela taxa de câmbio flutuante que foi adotada e que cria no quadro da vulnerabilidade, uma instabilidade interna²⁹. Levando em conta que há um pequeno déficit nos governos estaduais e municipais (a soma de todos os componentes do governo que entram na contabilidade de *déficit* público), observa-se que não há *déficit* primário, ou seja, o problema da dívida, do *déficit* público brasileiro é exclusivamente financeiro, pois decorre da política econômica de juros³⁰.

O governo pratica uma política de gerar *superávits* primários para pagar os juros da dívida pública; e, mantendo a taxa de juros elevadas, ele consegue lançar os seus títulos, arrecadar mais dinheiro, pagar os serviços da dívida pública, o que impede que haja uma deterioração completa da dívida (TEIXEIRA, 1999).

A política econômica brasileira, orientada pela necessidade de pagar ou de manter o *déficit* externo, leva ao crescimento da dívida pública, o que impõe despesas financeiras crescentes para o governo. Com isso, o governo, para poder pagar o serviço da dívida pública, precisa gerar *superávit* primário, o que consegue com o corte crescente de despesas, e esse é o *drama* da política fiscal brasileira (TEIXEIRA, 1999).

A política de cortes indiscriminados do gasto público, para gerar *superávit* para o pagamento de juros da dívida interna torna impossível a existência de um

²⁸ A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o produto interno bruto (PIB).

²⁹ A taxa de câmbio, o valor do dólar em reais, é um preço básico na economia. Câmbio, juros, salários são preços básicos da economia. Ainda que os salários estejam controlados, um câmbio que flutua todo dia, e uma taxa de juros muito alta, criam uma dificuldade extrema para economia, para os empresários (ou seja, para o capital) formularem estratégias de longo prazo. Eles ficam eternamente submetidos às flutuações diárias desses preços básicos da economia.

³⁰ Quanto mais altos são os juros, maior é o *déficit* público brasileiro, maior é a despesa por serviço da dívida interna, maior também é o *déficit* brasileiro, ou seja, o *déficit* externo.

padrão estável e crescente de financiamento de políticas públicas no Brasil. A área social é gravemente afetada, pois vive uma enorme carência de recursos, o que acaba justificando uma política que liquida o caráter universal das políticas sociais brasileiras, criando a ideia de ações focalizadas de política social, que é uma tragédia. Do ponto de vista das políticas públicas, torna-se impossível avançar na construção, na melhoria e na manutenção da infraestrutura urbana de funcionamento das cidades brasileiras, cada vez mais degradada (TEIXEIRA, 1999)

Para Salvador (2008), a elevação da arrecadação tributária, não beneficiou os serviços públicos, mas serviu para cobrir apenas em parte os juros e a amortização da dívida pública, que cresceu exponencialmente nos últimos dez anos. A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades de sua responsabilidade e produto interno bruto (PIB)³¹.

O aumento da carga tributária brasileira, nos últimos anos, foi bastante significativa - saltou de 29% para 37% do PIB, no período de 1994 a 2005 e, de fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. O Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, extrai a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média, pois incide sobre o consumo. Mais da metade da carga tributária provém de tributos incidentes sobre bens e serviços, e uma baixa tributação sobre a renda (25%). O problema central que deve ser aprofundado não é somente o tamanho da carga tributária no Brasil. A *questão chave é: quem paga essa conta, ou seja, quem financia o Estado brasileiro?* Nos últimos dez anos, a despeito das dificuldades de crescimento econômico do país, a elevação das taxas atende (em tese) melhor a esse requisito. Já os tributos indiretos, que incidem sobre bens e serviços, independentemente da capacidade econômica de quem os adquire, acabam agravando mais pesadamente a renda de pessoas e famílias que destinam maior parcela de seus ganhos ao consumo (SALVADOR, 2008).

O governo brasileiro, apesar da retórica de avestruz adotada inicialmente, tomou medidas para liberar maiores recursos para o sistema bancário, flexibilizando as exigências dos depósitos compulsórios das instituições financeiras, dentre elas, a

³¹ O produto interno bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (quer seja, países, estados, cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc). É utilizado na macroeconomia para mensurar a atividade econômica de uma região (SALVADOR, 2008).

edição, em 7 de outubro de 2008, da Medida Provisória nº. 442, que “dispõe sobre operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil e autoriza a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil” (BRASIL, 2008)³². A rapidez e a agilidade com que o orçamento público brasileiro é usado para socorrer o mercado financeiro é uma amostra da influência dos bancos no domínio da agenda econômica do Brasil. Autores (ROQUE e SALVADOR 2007) ressaltam que *“o momento é, sem dúvida, de muitos desafios e de oportunidades para se estabelecer novos marcos regulatórios e mecanismos multilaterais de governança do sistema financeiro global”* (p.02).

Este cenário traz grandes desafios para organizações da sociedade civil e movimentos sociais brasileiros comprometidos historicamente com a defesa de direitos³³. Trata-se também do momento de defesa radical da democracia na esfera econômica. Torna-se necessário assegurar a participação da sociedade nas definições e nas decisões sobre os rumos das políticas econômicas³⁴.

Para Salvador (2008), esse é o momento de repensar um modelo econômico que se mostra generoso com a especulação financeira e insensível aos impactos sociais e ambientais, decorrentes da lógica implacável do lucro a qualquer custo. O controle social democrático e o papel do Estado em relação aos gastos públicos precisam ser fortalecidos. O Poder executivo, nos últimos anos, tem feito uma estimativa conservadora de arrecadação de receitas, subestimando os valores que serão efetivamente arrecadados com impostos e contribuições. Para o ano de 2007, o projeto de lei do orçamento (PLOA/BRASIL, 2007), chegou ao Congresso Nacional com uma estimativa de arrecadação de quinhentos e trinta e quatro bilhões e trezentos milhões de reais (receitas administradas e arrecadação líquida do INSS).

Os parlamentares elevaram essa previsão e aprovaram a Lei orçamentária anual (BRASIL, LOA, 2007) com um montante de receita de quinhentos e quarenta e sete bilhões e seiscentos milhões de reais, tendo sido gastos quinhentos e sessenta e cinco bilhões e duzentos milhões de reais. No ano de 2007, a situação foi peculiar

³² Na prática, a MP é uma espécie de cheque em branco para autoridades monetárias assegurarem níveis adequados de liquidez no sistema financeiro, por meio de operações de redesconto em condições especiais aos bancos, aceitando como pagamento os ativos das instituições financeiras, e os possíveis prejuízos são apropriados no balanço do Banco Central (BC).

³³ Um primeiro grande desafio é a reafirmação e a ampliação dos direitos sociais e humanos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional. Como sempre acontece em momentos de aperto, cresce o coro em defesa de mais cortes de gastos públicos, com risco de impacto nas áreas essenciais à garantia de direitos fundamentais. É essencial que essa discussão seja feita à luz do dia e com a consciência de que o Brasil deve fazer avançar e não retroceder as políticas de redução das desigualdades, em especial aquelas voltadas para as mulheres e negros (Roque e Salvador, 2008).

³⁴ Um bom caminho é ampliar o Conselho Monetário Nacional (CMN), que decide sobre as políticas monetária, cambial e de crédito e regulamenta a formação, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras.

em virtude da não-renovação da CPMF, portanto, com a redução de trinta e nove bilhões e trezentos milhões de reais de arrecadação. Conferir na tabela abaixo

Tabela 2: Receita prevista *versus* receita executada em 2007, em bilhões de reais

Receitas	PLOA 2007 (a)	LOA 2007 (b)	Realizada (c)	(c)-(a)	(c)-(b)
Receita administrada	399,40	411,60	425,1	25,70	13,50
Arrecadação líquida do INSS	134,90	136	140,1	5,20	4,10
Total	534,30	547,60	565,20	30,90	17,60

Fonte: INESC (2008)

Nota: receita líquida de restituição, conforme previsão orçamentária.

De fato que está em jogo na reestimativa de receitas do orçamento de 2008 são as modificações anunciadas nas alíquotas de Imposto sobre operação financeira (IOF) e da contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) dos bancos que devem gerar receitas adicionais de dez bilhões de reais. Sobretudo, existe a esperança de uma arrecadação também de dez bilhões de reais decorrentes do crescimento econômico e da inflação, pois cada 1% de crescimento real do PIB implica um aumento de arrecadação de seiscentos e sete milhões de reais. Estas modificações da receita são apresentadas na tabela 3:

Tabela 3: Reestimativa de receitas do orçamento de 2008 em bilhões de reais

Discriminação	PLOA 2008	Posição até Reestimativa 1	Posição até Reestimativa 2
Receita Administrada	448,78	459,71	462,15
Arrecadação Líquida do INSS	157,06	157,96	160,49
Total	605,84	617,67	622,64

Fonte: INESC (2008)

O crescimento da economia, em geral, provoca impactos no recolhimento das contribuições previdenciárias e aumenta a arrecadação de imposto de renda, em razão do aumento da formalização do mercado de trabalho. No caso da inflação, a cada ponto percentual, corresponde a dois bilhões e quinhentos milhões de reais a mais nas receitas para o Estado. Como mais de metade da arrecadação federal tem

como base tributos que incidem sobre o consumo, a elevação inflacionária implica em maior recolhimento de impostos e contribuições para o caixa do tesouro, na visão do poder executivo restariam, ainda, vinte bilhões de reais despesas a serem cortadas no orçamento. Para SALVADOR (2008), a parte mais interessada no jogo orçamentário de definição das receitas deveria ser a sociedade, pois é dela que advêm os recursos dos impostos e das contribuições para o financiamento das políticas públicas. Mas, como a lógica dos parlamentares não é essa, poderá prevalecer o interesse de alguns sobre o interesse da maioria da população, a qual quer ver o retorno dos seus impostos e contribuições pela efetivação de políticas públicas que lhe garantam direitos e que combatam as desigualdades. No caso brasileiro, em que prevalece uma injusta e regressiva estrutura tributária, é fundamental colocar em discussão na agenda pública a necessidade de inverter a lógica do sistema tributário nacional. É preciso subverter a lógica perversa de um orçamento financiado de perfil regressivo, pelos pobres e, em grande medida, apropriado pelos ricos. Roque e Salvador (2007), concluem que *sem isso continuaremos à mercê desta queda de braço mesquinha, penalizando áreas importantes das políticas públicas*. E acrescenta que é o momento de repensar um modelo econômico que se mostra generoso com a especulação financeira e insensível aos impactos sociais e ambientais decorrentes da lógica implacável do lucro a qualquer custo. O controle social democrático e o papel do Estado sobre os gastos públicos precisam ser fortalecidos, e isso só pode ocorrer através da mobilização da sociedade civil. Com base na análise de Pereira (2005), p.13), para quem a rigor “não existe, em estado puro, democracia direta e participativa”, essa forma democrática de participação precisa ser demandada pela sociedade. Com base no exposto, este estudo entende que é da sociedade que deverão partir os pleitos sobre a necessária inversão da lógica do sistema tributário nacional que, além de não apresentar qualquer perspectiva redistributiva, penaliza os mais pobres de forma injusta.

2.1.1 Federalismo e descentralização político-administrativa: consolidação da democracia

Este item aborda a questão do federalismo e da descentralização, tendo em vista apresentar uma distinção entre os dois termos. Destaca-se a capacidade governativa em estados federativos, com base na extensão do processo de

descentralização no âmbito das políticas sociais no Brasil. São analisadas, ainda que de forma conjunta, questões relativas às implicações da adesão ao federalismo e a descentralização político-administrativa.

Esta dissertação adota como referência a concepção de federalismo e de descentralização, ancorada em princípios democráticos, tais como participação da sociedade, garantia dos direitos humanos e civis, respeito aos direitos individuais, Estado de direito que assegure a todos os cidadãos receberem a mesma proteção legal e que os seus direitos sejam protegidos.

No contexto de uma sociedade democrática, Pereira (2005) qualifica o termo federalismo como sendo uma forma de organização territorial que caracteriza-se pela não-centralização, em que os entes federados são autônomos e sua autoridade deriva do voto popular.

No Brasil, os fenômenos do federalismo e da descentralização surgiram da necessidade de o Estado dar respostas à sociedade diante da multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas. Identificam-se, dentre outros aspectos, as implicações do uso dos referidos conceitos como mecanismos estratégicos de viabilização de uma determinada política de assistência social, no contexto de um rigoroso ajuste fiscal no Brasil. Como conceitos, as duas categorias têm sido utilizadas com distintas concepções e perspectivas analíticas e para finalidades distintas. Não são conceitos unívocos e, por isso, precisam ser ressignificados.

Uma das grandes reivindicações democráticas dos anos 1970 e 1980 consistiam na adoção da diretriz da descentralização político-administrativa das políticas públicas. A excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação de setores da sociedade civil no processo decisório e conduziu a um consenso em torno das inúmeras virtudes da descentralização. Esperava-se que, como tal, essas diretrizes produziram, automaticamente, eficiência, participação, transparência, entre outras virtudes da gestão pública. Do ângulo das políticas sociais, constitui a expressão de um pacto político entre as unidades de governo que integram o espaço nacional, garantido por uma força soberana (governo central), a ser estabelecido em cada uma dessas unidades.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, reconheceu o município como unidade da federação com competência para organizar e manter os serviços com autonomia em sua administração.

No Brasil, desde o momento em que o discurso da democracia direta se tornou popularizado, a descentralização passou a ser defendida e experimentada como forma de redução do poder centralizado (Estado) e pré-requisito da boa participação. Daí a necessidade de qualificar esse conceito, vinculando-os ao demais, a descentralização envolve as questões de redistribuição de poder e de deslocamento dos centros decisórios. Aparece como exigência estratégica a fim de alcançar o desenvolvimento da justiça social, por meio da implantação de ações locais, traduzindo, a idéia de avanço democrático, elemento fundamental da reforma do Estado.

Para Pereira (2005), “sob o manto da descentralização existem outros processos que merecem ser qualificados. Dentre eles, destacam-se: a *descentralização secundária*³⁵, a *desconcentração* e o *federalismo*, incluindo a *municipalização*” (p.14).

Para a autora descentralização secundária tem o objetivo de aproximar, o máximo possível, e com maior frequência, as fontes de recursos (materiais e de poder) das comunidades. A atenção não é apenas para os usuários com seus problemas particulares, ou necessidades e demandas comunitárias, mas para a possibilidade de formação de uma ampla rede de solidariedade local, da qual participem diferentes atores e recursos .

Pereira (2005) destaca que “a descentralização não consiste em um simples deslocamento geográfico ou territorial de recursos e de poder. Há também a descentralização de funções e de responsabilidades do Estado para a sociedade, como acontece com o processo de *provisão* de bens e serviços sociais” (p. 14).

Com a descentralização, há um movimento de correção de tendências centralizadoras que subjagam, de um lado, as esferas subnacionais (estados e municípios) a nacional (União), e, de outro, as instituições da sociedade (família, vizinhança, organizações voluntárias) aos poderes constituídos do Estado.

Os neoliberais entendem que, no processo de regulação econômica e social, a concepção de descentralização está mais relacionada com a desregulamentação da economia, para torná-la mais competitiva, e com a privatização mercantil de agências e serviços públicos, do que com a participação do povo no poder (PEREIRA 2005).

³⁵ A referência à descentralização secundária deve-se ao fato de que, para além da descentralização principal – identificada com a distribuição do poder do governo central para o local –, existe, em alguns países, no âmbito local, um movimento semelhante partindo do município (ou equivalente) para pequenas áreas com cerca de dez mil habitantes (PEREIRA, 2005 p14).

A autora chama a atenção para não se confundir descentralização com *desconcentração*, já que a *desconcentração* pode ser entendida como a delegação de competências, sem o deslocamento do poder decisório. É um processo eminentemente administrativo e embora transfira responsabilidades, competências e encargos do centro do poder para as bases, não tem condições de proceder à distribuição desse poder. Em alguns casos, nem recursos – materiais e financeiros – são garantidos. A desconcentração, em determinados estágios de implantação dos mecanismos de democracia participativa, pode preparar o terreno para a descentralização, mas, ao não ser agilmente superada, certamente constituirá uma barreira à democratização.

A descentralização tem maiores afinidades com o *federalismo*, embora as relações entre ambos não sejam simples. O federalismo é mais conhecido como uma forma de organização territorial em que o poder é dividido entre os entes federados (União, estados e municípios). No caso específico do federalismo, os três entes federados são autônomos e devem exercitar o poder sem delegações de cima para baixo. Sua autoridade deriva do voto popular (PEREIRA, 2005).

Por meio do *pacto federativo*, é que acordos e articulações, entre as diferentes instâncias tornam-se possíveis, embora não garantam harmonia permanente entre elas. Porém, contraditoriamente, a relação conflituosa dessas instâncias põe em funcionamento a necessidade de negociação permanente entre elas, ao mesmo tempo em que impede o rompimento entre difusão e concentração de poder (FIORI, 1995).

A doutrina federalista surgiu como estratégia do pensamento liberal, quando o mercado passou a ser enaltecido como única instância organizadora e reguladora natural da ordem econômica. Com base nessa concepção, o Estado, por constituir-se em uma força política externa do mundo da economia deve desempenhar apenas as funções tidas como necessárias para assegurar e potencializar sua eficiência, diminuindo eventuais desgastes do sistema.

Esta forma de reorganização em processo das competências no âmbito do Estado entre as unidades de governo coloca três questões de grande relevância para o futuro do novo sistema federativo, em construção: a primeira, diz respeito às definidas características do federalismo; a segunda, ao grau de desigualdade social regional que o novo arranjo federativo abrigará, a terceira relaciona-se com a duração e os resultados prováveis do rearranjo de responsabilidades e prerrogativas

das três instâncias de governo. De um lado, não se percebe a criação de um federalismo cooperativo e descentralizado, o qual supõe a definição clara das responsabilidades exclusivas daquelas compartilhadas pelas três esferas de governo, tanto no âmbito da decisão, do financiamento como da implantação das iniciativas governamentais. De outro, a descentralização em curso nas áreas sociais analisadas corre o risco de confirmar, quando não agravar as disparidades intra e inter-regionais geradas sob o comando do federalismo centralizado (FIORI, 1995).

Sobre o processo de municipalização PEREIRA (2005) destaca que

no cerne do pacto federativo encontram-se os municípios, ou o processo de *municipalização*, sobre os quais têm recaído muitas atenções e expectativas sobre o seu papel de agentes privilegiados da descentralização. Por essa perspectiva, a municipalização tornou-se o objetivo-síntese do processo de descentralização territorial ou intergovernamental, pois, por meio dela, seria possível ativar práticas participativas e associativas locais em nome da gestão pública (p. 16).

A descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social e sua característica mais evidente é a acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas³⁶. Para ALMEIDA (1995), defensor do modelo de federalismo cooperativo, enfrentar essas questões supõe trazer para primeiro plano a discussão referente ao modelo de federalismo que se deseja e sobre as ações mais adequadas para dar concretude e visibilidade política. Na área social, a redefinição conceitual requer uma justa distribuição de competências com flexibilidade, sem centralismo, que leve em consideração a capacidade efetiva das unidades subnacionais para assumir cada uma das funções. Requer também que se redefinam as atribuições do governo federal na área social, de forma a combinar para a descentralização democrática e radical com um papel ativo na compensação das desigualdades regionais brasileira. Um outro problema consiste em transformar um processo desordenado de redefinição de competências em políticas sociais deliberadas e contínuas, por meio das quais se tece as novas formas de cooperação entre as três instâncias de governo.

De acordo com Afonso (1998),

³⁶ A diferença entre o produto interno bruto-PIB *per capita* de São Paulo é equivalente a seis vezes o PIB *per capita* do Piauí. Quanto à capacidade fiscal, a prefeitura de São Paulo arrecada com um único imposto sobre serviços (ISS) um montante superior a arrecadação de Imposto sobre circulação de Mercadorias (ICM) de dezessete estados brasileiros. Essa diversidade aponta a marca da heterogeneidade socioeconômica, a qual constitui um dos obstáculos fundamentais para o crescimento do País (Afonso 1998).

em 1968 os tributos partilhados representam 87% da arrecadação federal, passando para 79,5% em 1973, 67,5% em 1980 e 60,4% em 1984. Se as características dos tributos não compartilhados existentes forem levadas em conta, o quadro torna-se pior porque vários tributos são fortemente distorcidos e regressivos. (...) a participação das contribuições sociais incidentes em cascata na carga tributaria nacional passou de 6% no final dos anos 1980 para quase 18% em 2000 (p.10).

Essa situação levou a União, em um movimento defensivo, a criar impostos (sob a forma de contribuições sociais) que a princípio, não estavam sujeitos à partilha entre Estados e municípios por meio dos Fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM). A combinação de regras flexíveis, visando a criação de novos municípios, com participação garantida no FPM, criou um ambiente propício ao surgimento de municípios sem qualquer viabilidade fiscal, incapazes sequer de custear as despesas que surgiram com sua criação a exemplo das despesas da Câmara Municipal (incluindo aí salários de seus vereadores). Entre 1984 e 1997, foram criados 1.043 municípios no Brasil. Desses 52,5% têm menos de 5 mil habitantes e 48% menos de 10 mil habitantes (AFONSO, 1986).

Para Coutinho (1984), na CF em vigor desde 1988 nos diferentes níveis de governo,

as atribuições de encargos existentes no texto constitucional estão muito próximas das sugerida pela teoria econômica, sendo delimitadas poucas competências exclusivas e a ausência de delimitação legal de encargos estimulam um jogo político em que cada governo local ou unidade da federação procura eximir-se da prestação de um serviço na expectativa que outro nível de governo venha suprir tal omissão (p.62)".

Como a descentralização é uma das diretrizes da Loas/1993, (BRASIL, 1993), por meio da qual a política se realiza no âmbito das relações sociais sob a responsabilidade da gestão municipal na condução e desenvolvimento das ações, é oportuno o aprofundamento da discussão acerca desse processo. Descentralizar é, antes de tudo, garantir o acesso igualitário, na perspectiva dos direitos sociais, aos serviços básicos necessários ao atendimento de todos aqueles que deles necessitam. A descentralização ganhou força como um instrumento de ação governamental, visando aprimorar as relações intergovernamentais, capacitando melhor os governos subnacionais e locais para a função de agentes interventores possibilitando também, o controle público, pela população organizada, sobre a ação governamental. Considerando o papel do Estado e a conjuntura política, a descentralização apresenta-se como conteúdo intrínseco do avanço democrático.

Vale ressaltar que para STEIN (1997):

é preciso ficar atentos às conotações positivas que são dadas ao termo descentralização, pois, esta, não possui qualidades exclusivamente positivas, e, da mesma forma a centralização não é nociva por si só. A descentralização tanto pode ser instrumentalizada como um mecanismo de participação que possibilita o retorno do poder à sociedade civil, como pode, também, encobrir a face obscura de um regime autocrático, caracterizando-se como uma forma de reforço ao aparelho de dominação (p.06).

Para a autora, no processo de viabilidade da descentralização, torna-se imprescindível a participação popular, para garantir o acesso universal às informações necessárias para a gestão, para que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento, para que a tomada de decisões seja transparente. Esta proposição está associada à privatização dos setores sociais, que também devem se efetivar pela transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade.

Por isso a descentralização e a municipalização, como consolidação democrática, estão sempre ligadas à participação e mostram que a força da cidadania está no município, pois nele as situações, de fato, acontecem. É no município que o cidadão nasce, vive e constrói sua história, fiscaliza e exercita o controle social. Municipalização, não pode ser vista como solução para todos os males, pois o que garante certa isenção ao poder local é que a população está mais próxima dele e, portanto sua ação fiscalizadora é mais efetiva (STEIN, 1997).

No caso específico da Política Nacional de Assistência Social, o princípio da descentralização político-administrativa da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), embora esteja previsto em Lei desde 1988, ainda se encontra em fase de implantação, por demandar alterações significativas na concepção e na forma de financiar essa política social. No processo de descentralização político-administrativa, um instrumento importante é o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) entendido como instrumento racionalizador da aplicação dos recursos. O fundo deve gerenciar os recursos transferidos e os recursos próprios, oriundos dos respectivos tesouros, e aqueles que venham a ser diretamente captados. Os fundos representam a possibilidade concreta de gestão financeira transparente, que contribua para o fortalecimento e a visibilidade da assistência social, executando

uma gestão de recursos conforme as necessidades locais que são definidas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

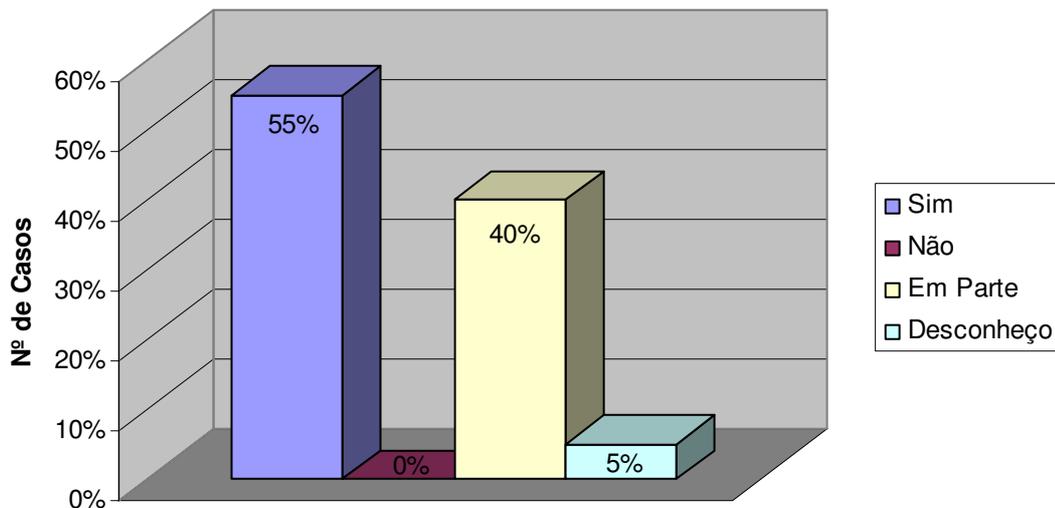
Em síntese, a descentralização em bases democráticas, consiste em uma efetiva partilha de poder entre o governo e as coletividades locais. A descentralização está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação povo-governo na qual a autonomia das organizações locais proporcionam o exercício de controle das coletividades locais e a possibilidade de influenciar as decisões das várias instâncias de poder.

STEIN (1997) ressalta que as referências citadas servem para fortalecer a hipótese de que a descentralização constitui um “instrumento de ação política”, entretanto, o caráter contraditório da descentralização vem dando destaque a uma *descentralização residual* que, conforme PEREIRA, (1996) *"privilegia o mercado que restringe ou extingue direitos e resgata velhas práticas seletivas e estigmatizadas de proteção social"* (p.84).

Para ARRECHE (2000), *ninguém é contra a descentralização, na teoria, mas, na prática, há governos estaduais que resistem, alguns preferem centralizar, pois interessa manter o controle de atividades que rendem votos* (inauguração de obras, contratação de pessoal, controle de máquinas burocráticas e de licitações).

Para VIANA (1999), a baixa efetividade da descentralização permite afirmar que o modelo de gestão político-administrativo de assistência implantado no município de Goiânia apresenta características de *desconcentração* das ações da assistência da esfera federal para a estadual, e desta, para a municipal. Conseqüentemente, a descentralização em Goiânia, como instrumento de controle social e partilha de poder, é um processo a ser construído (p.204).

Confirmando essa premissa, em Goiânia-Goiás, após oito anos da coleta dessas informações, em 2008, formulou-se a seguinte pergunta aos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), a seu ver, *a diretriz da descentralização da política de assistência social alterou a realidade no atendimento das ações executadas?* A maioria respondeu que houve alteração. A título de ilustração, as respostas são apresentadas na figura 1.



Fonte: CMAS/GYN - outubro de 2008

Figura 1: Alterações da realidade no atendimento das ações executadas após a descentralização da política de assistência social

A figura 1 comprova que a descentralização da política de assistência social é um processo. Entretanto há que se refletir acerca desse processo, conhecer suas possibilidades e limites, pois o fortalecimento do poder local representa, sem dúvida, uma real contribuição para a retomada da democracia e da cidadania no município de Goiânia. A política de assistência social está sendo efetivada no município por meio da implantação das ações projetos e programas, com base na implementação do sistema descentralizado, político-administrativo de democratização, de equidade e complementaridade³⁷.

No próximo capítulo será feita uma reflexão sobre a relação público – privado no campo do financiamento e a pulverização de recursos públicos da política de assistência social no município de Goiânia.

³⁷ A Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, (BRASIL, 2004) estabelece princípios doutrinários e organizativos, dentre eles, o de descentralização político-administrativa, de democratização, de equidade, de complementaridade na articulação entre poder público e sociedade civil em uma ação conjunta, com primazia da responsabilidade do Estado. As ações das três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (PNAS/2004, BRASIL, 2004, p.43).

2.1.2 A relação público-privado no campo do financiamento: pulverização dos recursos públicos

O Estado moderno, longe de representar o bem comum, expressou, no decurso da história, o campo de lutas advindo das contradições da sociedade, com claro predomínio dos interesses da burguesia que o prescreveu como regulador contratual da sociedade industrial. Na Alemanha ao final do século XIX, Otto Von Bismarck (1883) introduziu no âmbito do Estado o papel de provedor de necessidades no campo da reprodução social.

Contudo, Escorsin (2008), descreve que apenas no século XX, na Inglaterra, com Lorde Beveridge (1942), a ideia de Estado efetivou-se como instância protetora das necessidades sociais coletivas, em uma concepção de proteção social pública acima das individualidades, como condição de referência. O Estado protetor como padrão de reprodução social mediante o estabelecimento de políticas sociais, representou a transição entre as ações que antes se realizavam do plano individual para o plano social.

Sposati (2006) afirma que

esta nova construção do Estado perante as necessidades sociais deu-se a partir do confronto propiciado pela luta de classes e a intensificação dos movimentos associativos e sindicais fundados numa sociedade industrial cuja lógica estruturou-se a partir da formação da sociedade salarial que se constituía como a principal força produtiva do processo do desenvolvimento econômico do capitalismo monopolista. O período após a segunda guerra Mundial configurou a bipolarização do mundo em suas tendências político-econômicas antagônicas, representadas por suas potências os Estados Unidos da América, em sua hegemonia capitalista e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, representando o viés socialista. Tendo como meta a ampliação de seu domínio, os Estados Unidos passaram a adotar políticas de *ajuda econômica* ostensiva na conquista dos mercados e garantias militares junto aos países de capitalismo periférico, em especial no Brasil (p.2).

Em países de capitalismo maduro e central, a democracia exige como fundamento a cidadania, distensionadora dos conflitos de classe, fazendo emergir assim novas formas de coesão social e ao Estado compete processá-las como padrão de regulação social e de direito social. Em síntese portanto, a proteção social gerenciada no aparelho estatal deveria prover as condições básicas de vida.

Conforme análise de SPOSATI (2006), a presença de formas laicas no campo da assistência social no Brasil deu-se no período posterior à proclamação da

República, tendo em vista a separação oficial entre o Estado e a Igreja. No alvorecer do século XX, o Brasil manteve como característica de sua formação sócio-histórica o conservadorismo de uma sociedade elitista, em relação ao acesso às riquezas sociais e sua acumulação, garantidos por uma oligarquia latifundiária que detinha os poderes político e econômico. A economia marcada pelo cunho liberal viabilizou o início da industrialização e o intenso processo de urbanização, especialmente na região mais rica do país até aquele momento, a sudeste. Para a autora (2001)

o modelo conservador trata o Estado como uma grande família, na qual as esposas de governantes, as primeiras damas, é que cuidam dos “coitados”. É o paradigma do não direito, da reiteração da subalternidade, assentado no modelo de Estado patrimonial (...). Neste modelo, a assistência social é entendida como espaço de reconhecimento dos necessitados, e não de necessidades sociais (p.76).

BEHRING, (2003) considera que na década de 1980, o cenário brasileiro foi marcado, de um lado, pelo processo de democratização da sociedade com o fortalecimento da sociedade civil, acirrando a disputa e tendo por *corolário* a promulgação da Constituição de 1988, e outro, em 1990, pela entrada do projeto neoliberal no Brasil. Nessa década, o Estado brasileiro passou a retrair-se em favor das *“estratégias de extração de superlucros, com flexibilização das relações de trabalho, onde se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários, visto como custos para a produção ou gastos dispendiosos do Estado”* (p. 103).

Com base na análise de Gomes (1999), as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são as expressões mais atualizadas do crescimento e fortalecimento do chamado terceiro setor no Brasil. São regulamentadas pela Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, como entidades privadas, sem fins lucrativos, que ocupam o espaço público não – estatal, de conformidade com os princípios de universalização dos serviços e cujas finalidades estejam voltadas para a promoção de assistência social, cultura, educação, saúde gratuita, segurança alimentar e nutricional, defesa dos direitos e do meio ambiente, promoção da ética, da paz, da cidadania e da democracia, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, produção de estudos e pesquisas.

Para Escorsin (2008), a questão que se coloca como desafio atual é a possibilidade de parceria entre o público e o privado, ou seja, a formação de vínculo entre essas organizações e o poder público estatal para fomento e execução de

atividades de interesse público, sujeitas ao controle democrático. Mais uma vez, na história sociopolítica brasileira, vai além de uma tentativa de transferir serviços sociais de responsabilidade do Estado para a iniciativa privada, com os seus respectivos fundos de financiamento. As organizações sociais da sociedade civil de interesse público (OSCIP, BRASIL, lei 9790 de 23 de março de 1999) poderão ser escolhidas por meio de edital público para realizar essa parceria. O termo de parceria permite a remuneração dos diretores e o pagamento de despesas de custeio com os recursos repassados, diferentemente do tradicional termo de convênio.

Duas outras características presentes na sociedade brasileira têm efeito, ainda, sobre a relação entre público e privado. Uma delas é o *padrão clientelista*, que implica não apenas a utilização de recursos públicos para atender a interesses eleitorais privados, como na distribuição seletiva desses recursos. A outra se refere ao *padrão corporativista*, que reforça a manutenção de benefícios e direitos conquistados por grupos sociais específicos, em detrimento dos demais. A expansão das ações assistencialistas também caracteriza um padrão seletivo de atendimento. Apesar dessa seletividade este estudo entende que sua importância não pode ser desprezada, sobretudo no contexto de estagnação e recrudescimento da pobreza absoluta que tem prevalecido no Brasil desde início da década de 1980.

Além dessas características estruturais da sociedade brasileira, as recentes transformações mundiais, em particular a chamada *crise dos Estados nacionais* têm profundas implicações nas relações entre o público e o privado, tanto em sentido geral, quanto em termos da política social. Em países como o Brasil, marcados pelas já mencionadas desigualdades sociais profundas, essas implicações são ainda mais sérias. A *crise* dos Estados nacionais do final de século XX é justificada pelos neoliberais antes de tudo, por uma profunda crise fiscal. As causas últimas dessa crise têm sido motivo de acirradas discussões. Embora seja impossível, no âmbito deste trabalho, examinar essa questão em profundidade, cabe lembrar que, na verdade, a crise fiscal foi precedida, temporalmente, por uma *crise* do próprio processo de acumulação capitalista, ou seja, por um decréscimo das taxas de crescimento dos produtos nacionais e da produtividade das *empresas privadas* na maioria dos países. O argumento inicial dos assim chamados neoliberais era de que queda de produto e de produtividade fora causada pela ação do Estado de bem-estar. No entanto, há sólidos argumentos de que foi a perda de dinamismo econômico, historicamente anterior, que provocou a crise fiscal do Estado.

Seja como for, a crise fiscal dos Estados nacionais atualmente, é um dado a ser considerado, independentemente de quais sejam suas reais causas. A essa crise fiscal soma-se a perda da capacidade regulatória dos Estados nacionais, enfraquecidos pelos conhecidos processos que têm sido enquadrados nos conceitos de globalização e de mundialização da economia. Fundamentalmente, esses processos influenciam as relações entre o público e o privado, provocando a redução da capacidade do Estado de agir no sentido público, de todos para todos. Na verdade, essa redução da capacidade de ação do Estado sob orientação neoliberal, vem sendo provocada por fatores estruturais bem mais profundos, dentre os quais cabe destacar a mencionada redução das taxas de crescimento econômico. Pode-se ainda acrescentar a incapacidade de absorver parcelas significativas da força de trabalho, mesmo em fases de crescimento econômico.

A assistência social no município de Goiânia é desenvolvida como em diversos municípios e estados brasileiros, tendo sua principal característica e ao mesmo tempo seu principal inimigo o conservadorismo. Na tentativa de democratizar e universalizar a prestação de serviços sócio assistenciais na rede conveniada na área da política de assistência social no município de Goiânia, de forma complementar às ações governamentais, foi aprovada a Lei municipal de nº. 8.248 de 19 de janeiro de 2004, chamada Lei de Parcerias (Goiânia, 2004) que dispõe sobre a celebração de parcerias entre o Poder Público municipal e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. Considera-se que, de um lado, o Estado é o responsável pela execução da política de assistência social, de outro, a presença de entidades privadas não pode ser desconsiderada, e ao poder público compete capacitá-las.

A pesquisa realizada no Fundo Municipal de Assistência Social e Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FMAS/FUMDEC/2008) revela que a atuação do CMAS limita-se ao acompanhamento dos recursos públicos alocados no FMAS e caracteriza ausência de controle, ao não apontar a direção dos recursos aplicados às ações consideradas como assistenciais pela FUMDEC que são implementadas por outras unidades orçamentárias. Torna-se fundamental, portanto, não apenas ao CMAS como à população em geral, compreender e dar visibilidade às ações que não se submetem a este circuito, mas que absorvem recursos destinados à política de assistência³⁸. A própria FUMDEC, ao alocar recursos da

³⁸ Esses recursos são destinados a Sociedade Cidadão 2000 pelos Direitos da Criança e do Adolescente que é uma organização não-governamental criada em setembro de 1993, pelo governo municipal de Goiânia, com a finalidade de atendimento à criança e ao adolescente. Trata-se de entidade de direito privado, é mantida com recursos somente do município, e que tem servido como meio de contratação de pessoal para a FUMDEC e, em menor escala, para a Secretaria Municipal de Educação.

política de assistência social para serviços e benefícios diversos, que passam pelo atendimento de outras necessidades (como contratação de pessoal), pulveriza recursos e não fortalece a Política de Assistência Social. A proposta municipal tem o objetivo de diminuir a participação do Estado na defesa dos direitos sociais, gerando um esvaziamento dessas ações e privatizando as políticas públicas no município de Goiânia.

Os direitos da política de assistência previstos constitucionalmente, referem-se à aquisição e garantias que somente ao Estado compete assegurar, esse tem como função proteger o cidadão, reforçando a lógica do Estado social, pois garantem direitos objetivos, sistemáticos e planejados. Entretanto, pode-se observar que, em vez de ampliar uma rede de proteção social que reforce o dever do Estado na defesa dos direitos sociais, está em franco processo de desenvolvimento a implantação de um modelo de bem-estar sob o controle pertencente ao setor privado. Nele a família, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas assumem a responsabilidade de garantir melhorias na vida dos que sofrem com os infortúnios da vida (MONTAÑO, 2002).

Trata-se da fragmentação, focalização de ações, e da pulverização de recursos em ações descontínuas e sem critérios claros que fragilizam o Estado social e fortalecem o clientelismo. Esta tendência coloca em risco a própria concepção de seguridade social, chegando a infringir a democracia e princípios fundamentais de dignidade da pessoa humana.

2.2 Os fundos especiais no financiamento da assistência social em Goiânia: direção dos recursos, natureza das fontes e magnitude dos gastos sociais

No período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) os fundos especiais apresentavam sua base legal primária nos seguintes instrumentos: artigo 71 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), Decreto Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967) e no Decreto nº. 93.872/86 (BRASIL, 1986). Os fundos especiais estão previstos no art. 167, inciso IX da Constituição Federal de 1988, segundo a qual a criação de qualquer fundo deve ser precedida de autorização legislativa, federal, estadual ou municipal. O fundo especial tem a função de vincular, alocar e administrar recursos financeiros a serem aplicados em políticas públicas específicas cuja legislação prevê uma forma de gestão descentralizada e controlada

pela sociedade civil. Visam, ainda, propiciar maior transparência na aplicação dos recursos, bem como facilitar a estipulação de metas e avaliar os resultados para fins orçamentários. Um fundo especial é considerado uma unidade orçamentária, haja vista que na Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá haver dotação orçamentária própria.

O fundo especial é constituído por parcelas de recursos do tesouro nacional vinculados, por lei, à realização de determinados objetivos da política econômica, social ou administrativa do governo. Dessa forma, os fundos especiais são entendidos como forma de gestão autônoma de recursos públicos, devendo estar vinculados a um órgão da administração pública (centralizada ou descentralizada) e se caracterizam como um ente contábil representado por um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram origens e aplicações de recursos nas atividades para as quais foi criado. (SALVADOR, 2008)

Os fundos especiais possuem características peculiares e são constituídos pelo produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, sendo facultada a adoção de normas peculiares para sua aplicação. As receitas orçamentárias destinadas aos fundos, (sejam elas originadas de tributos, atividades próprias, contribuições de pessoas físicas e jurídicas, dotações orçamentárias, transferências, aplicações financeiras dos recursos fundo a fundo, convênios, contratos ou outros ajustes, bem como de outras origens) são classificadas com base em suas dotações orçamentárias próprias.

Importa destacar o que a legislação estabelece acerca dos fundos especiais na Constituição Federal de 1988, no seu art. 167 (BRASIL, 1988). São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Para que os fundos sejam instituídos, devem ser respeitados alguns critérios, tais como: descrição da finalidade básica do fundo, previsão das respectivas fontes de financiamento, instituição de conselho de administração e designação de unidade

ou órgão responsável por sua gestão. Diante desses critérios, este estudo conclui que os fundos especiais são de grande relevância, pois viabilizam políticas essenciais para a satisfação das demandas e das necessidades sociais, resguardando os direitos de grupos específicos.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993) em vigor Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em seu artigo 27 que está em funcionamento desde 1996, atende aos princípios da descentralização político-administrativa e de participação da sociedade. Tem por objetivo prover recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e apoiar serviços, programas e projetos da assistência social a cidadãos e grupos que se encontrem em situação de risco e vulnerabilidade social. Esses recursos são destinados também para atender, em conjunto com os estados, Distrito Federal e municípios, as ações assistenciais de caráter de emergência. O que se sabe é que os entes subnacionais somente receberiam transferências do FNAS (fundo a fundo) após a instalação do conselho, fundo e da elaboração do Plano de Assistência Social. As despesas do FNAS ainda englobam a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à área da assistência social.

A LOAS inovou em alguns aspectos do financiamento da assistência social, pois desde que passou a contar com fontes definidas e diversificadas, adotou o princípio da co-responsabilidade entre as três esferas de governo e seus respectivos fundos que procuram garantir uma gestão democrática dos recursos destinados a esta política. Porém, ao longo dos anos de 1990, período de implantação dos fundos, houve uma tendência do repasse de recursos aos municípios (provenientes das esferas federal e estadual) que se tornaram descontínuos. O município de Goiânia, no período de 2002 a 2006, não recebeu nenhum repasse de recursos financeiros do governo do Estado de Goiás (FMAS/2009)

Os fundos sociais foram criados com base em um modelo em que os recursos reservados para executar certas políticas são administrados por conselhos de composição paritária. O Decreto nº. 1.605/95 (BRASIL, 1995) instituiu o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e garantiu em seu art. 3º, que suas fontes deveriam ser, além das dotações orçamentárias, consideradas um mecanismo democrático para financiar a política de assistência social, formadas por repasses da União: doações, contribuições em dinheiro, bens móveis e imóveis por impostos

(advindos de organismos e entidades nacionais e internacionais ou estrangeiras, além de pessoas físicas e jurídicas). Contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias (no âmbito do governo federal), receita de aplicação financeira de recurso do fundo, produtos de convênios com outras entidades financiadoras, doações em espécies e receitas legalmente instituídas.

Com recursos originados na cobrança de taxas ou contribuições locais especialmente criadas para alimentá-los, esses fundos são formados por fluxos financeiros oriundos respectivamente de lucros, receitas brutas, faturamentos, folhas de pagamentos (ROCHA, 2003). Do exposto, conclui-se que esses fundos têm em comum uma relativa estabilidade na captação de recursos, deixando de depender somente de recursos do orçamento fiscal.

Em relação à função dos fundos, especialmente nos municípios, a articulação dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) e dos planos de Política Nacional de Assistência Social (PMAS), é vista como essencial por este estudo, e compete a gestão transparente dos recursos financeiros e a apreciação e definição das diretrizes norteadoras da política de assistência. Aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) cabe o exercício da participação efetiva da sociedade na formulação e controle democrático das ações assistenciais públicas e privadas, e essa função é uma estratégia avaliada como fundamental para a consolidação da política da assistência no âmbito da gestão e administração pública, na perspectiva de garantia do direito social.

Salvador (2008) ressalta que, do total do financiamento da seguridade social brasileira em relação à destinação de recursos para os três fundos existentes, o Fundo do Regime Geral da Previdência (FRGPS) e Fundo Nacional Social (FNS) são os que vêm recebendo proporcionalmente maior montante de recursos do orçamento da União. A função saúde, por exemplo, no período 2002 a 2007, recebeu mais de 80%, ao passo que a política de assistência social em 2007, apenas 60% dos recursos orçamentários liquidados e realizados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Na previdência social, nos últimos três anos, $\frac{3}{4}$ do orçamento geral da seguridade social foram liquidados por meio do FRGPS. Dos três fundos que compõem a seguridade social brasileira, o FRGPS é o mais significativo em termos de volume financeiro.

Esta dissertação entende e reafirma que somente a articulação em torno dos gastos sociais, das diretrizes e da fiscalização têm alcance e força política para

manter as ações assistenciais nos parâmetros legais estabelecidos pela LOAS. No entanto, a frágil articulação existente entre esses três recursos no campo do financiamento, até o momento, não foi capaz de garantir o princípio da progressividade nem as normatizações exigidas pela LOAS de forma suficiente e satisfatória. Desde 2004, cabe ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), a missão de coordenar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Portanto, a proposta orçamentária da assistência social, ao menos em relação aos recursos repassados pelo FNAS, deve ser submetida ao controle social exercido pelo CNAS com representantes da sociedade civil e do governo (BOSCHETTI, 2003).

Dentre os fundos especiais do município de Goiânia, destaca-se o Fundo Municipal de Assistência Social de Goiânia (FMAS), criado juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social no dia 26 de dezembro de 1995, por meio da Lei nº 7.531, (GOIÂNIA, 1995) *“como instrumento de captação e ampliação de recursos que tem por objetivo proporcionar recursos e meios de financiamento das ações na área da assistência social”*, (art. 1º).

Apesar da relevância desses fundos, uma análise mais aprofundada mostra que apenas sua criação não garante os direitos dos grupos sociais a que se destinam. Gestores do FMAS (3 dos entrevistados) informam que somente os recursos repassados por meio do FNAS são submetidos ao controle do CMAS.

Com base nessas constatações, conclui-se que os recursos investidos na assistência social no município de Goiânia ainda não são suficientes para que essa política consiga desempenhar sua função de política pública, garantidora de direitos de cidadania, conforme preconiza a LOAS. A pesquisa realizada constatou que essa política ainda é executada com uma visão reducionista, que privilegia políticas assistenciais paliativas e focalizada no combate à extrema pobreza, em detrimento das demais políticas públicas. Sem a intenção de esgotar o debate sobre os fundos especiais, a proposta de discussão a seguir refere-se a legislação específica que rege a execução orçamentária da política de assistência social .

2.2.1 A execução orçamentária com base em legislação específica

A Constituição Federal brasileira de 1988 avançou em termos do financiamento público de políticas sociais, quando efetivou a vinculação de recursos

como uma das formas de enfrentar a *perversa* tradição fiscal existente no Brasil, uma vez que a aplicação dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica. Promover a vinculação de recursos significa, portanto, amenizar essa prática, assegurando que parte da receita seja obrigatoriamente destinada com exclusividade para o financiamento da área social. A Constituição estabelece que, no campo do financiamento, a execução orçamentária na gestão de uma política pública, se dá pela destinação de recursos alocados pela Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA), relatório de gestão e outros (BOSCHETTI 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de abril de 2000 (BRASIL,2000), aprovada sem emendas, pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado durante o governo Cardoso (FHC), é um dispositivo do governo brasileiro que tenta evitar com que prefeitos e governadores endividem as cidades e estados mais do que eles conseguem arrecadar por meio de impostos. Tal medida é necessária, já que diversos políticos costumavam, ao final de seus mandatos, iniciar diversas obras de grande porte, objetivando sua reeleição. Essa lei obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do estado ou do município), tais órgãos podem aprovar as contas, ou não. Em caso de as contas serem rejeitadas, deve ser instaurada investigação no poder executivo em questão, podendo resultar em multas ou mesmo na proibição ao gestor de tentar disputar novas eleições.

Para Furtado (2002), embora seja o poder executivo o principal agente responsável pelas finanças públicas, isto é o executor da Lei de Responsabilidade Fiscal, os poderes legislativo e judiciário também são submetidos à referida norma. Essa lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo nas normas constitucionais sobre finanças públicas (capítulo II do Título VI da Constituição de 1988). A LRF inovou a dinâmica interna da contabilidade pública e da execução do orçamento público, à medida que introduziu diversos limites de gastos (procedimentos conhecidos como de gestão administrativa), seja para as despesas do exercício (contingenciamento, limitação de empenhos), seja para o grau de endividamento provocando uma mudança substancial na maneira como era conduzida a gestão financeira nos três níveis de governo. Tornou-se necessário saber planejar o que será executado, pois além da

execução devem-se controlar os custos envolvidos, cumprindo o programado dentro do custo previsto.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe: ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, também por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. As disposições da LRF obrigam a União, os estados, o Distrito federal e os municípios ao exercício do co financiamento com base em um modelo de gestão dos recursos, de forma compartilhada .

As finanças públicas são regidas por princípios constitucionais norteadores da boa administração, obrigando os executivos a serem eficazes, razoáveis e efetivos, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como base de cada ato do agente e administrador público. Para isto, foram criados mecanismos que permitem o melhor aproveitamento dos recursos públicos, sem desperdício, não permitindo o uso desordenado. Na União, esse planejamento inicia-se pelo Plano Plurianual. Nos demais entes, da federação iniciam-se conforme estabeleceu a Constituição ou Lei Orgânica do Município.

Em Goiânia foi aprovada em 1990, a Lei Orgânica do município e consta em seu Título I, Art.1º a normatização para a execução orçamentária e alocação de recursos financeiros. Art.1º “Goiânia, Capital do Estado de Goiás, Município dotado e autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, deve reger-se por esta Lei Orgânica e demais leis e normas, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual. Nesta Lei, constam as decisões sobre a alocação de recursos e sobre os instrumentos para sua execução com eficiência e eficácia” (GOIÂNIA, 1990).

Pacheco (2006) confirma que o orçamento público é a expressão física, social, econômica e financeira do planejamento de um município e nele constam as decisões sobre a alocação de recursos e de instrumentos para sua execução eficiente e eficaz. Como o próprio nome diz o processo ou ciclo orçamentário constitui uma sucessão constante, ininterrupta e simultânea de operações nas quais ocorre sua elaboração, execução, controle e avaliação tanto física como financeira.

O passo seguinte tem a ver com LRF que determina a adoção das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos anuais (LDO)³⁹.

De acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL,1988), a LDO compreende metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Ela orienta a elaboração da LOA, e dispõe sobre as alterações na legislação tributária, estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Constituição de 1988 não admite a rejeição do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), declarando, expressamente, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto da referida (art. 57, § 2º). A lei de Diretrizes Orçamentária aponta diretrizes para a Lei Orçamentária Anual (LOA) Lei de Natureza Especial, em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida pela Constituição - por meio da qual são previstas as receitas, autorizadas as despesas públicas, explicitados a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo as quais são definidos ainda, os inúmeros mecanismos de flexibilidade que a administração fica autorizada a utilizar⁴⁰.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem vigência anual, elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com as normas da LRF. Conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais e será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de incentivos fiscais. Deverá conter uma reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante são definidos com base na receita corrente líquida. Serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes, eventos fiscais imprevistos e outros riscos. Nela deverão constar todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, bem como o refinanciamento da dívida pública, que constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

³⁹ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento do poder público, incluindo os poderes executivo, legislativo, judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual, tendo em vista compreender as metas e prioridades da administração pública do município. Por isto que os especialistas dizem que a LOA deve ser compatível com o PPA e LDO (PACHECO, 2006).

⁴⁰ O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, BRASIL,1988) estabelece que o projeto de lei orçamentária (PLOA) deve ser encaminhado ao poder legislativo até 31 de agosto do ano em exercício e deve ser devolvido para sanção do Poder Executivo até 15 de dezembro do mesmo ano.

O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e deve ser transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais. Já o resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro com o Banco Central do Brasil e necessita ser consignado em dotação específica no orçamento (PACHECO, 2006).

A LRF determina, ainda, que os recursos legalmente vinculados a finalidades específicas devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, como forma de evitar que verbas com destinação específica, tais como os percentuais constitucionais destinados à saúde e educação sejam empregados em fins diversos. Caso se verifique, ao final de um bimestre, que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (PACHECO, 2006).

A execução orçamentária e financeira deve identificar os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica de apresentação dos precatórios, como determina a Constituição em vigência (BRASIL, 1988).

Com base no exposto, percebe-se o nível de abrangência do orçamento público (nas tres esferas de governo), como expressão do planejamento, do ponto de vista físico, social, econômico e financeiro .

Para efetivação do financiamento da politica de assistência social, é necessário observar os níveis de gestão em que se encontram os estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o estabelecido na seguinte norma; comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro destinados à assistência social; corresponder aos critérios de partilha estabelecidos na NOB-Suas/2005; acompanhar e controlar a gestão dos recursos pelos respectivos conselhos, demonstrados mediante aprovação do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-financeira; manter o cadastro único (CADÚNICO)⁴¹ atualizado e

⁴¹ O Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico), é um instrumento de coleta de dados e informações usado para identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. O CadÚnico constitui uma base de informações que pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para conhecer a situação socioeconômica das famílias cadastradas, permitindo a análise das suas principais necessidades e a definição de políticas públicas sociais. Regulamentado pelo Decreto n° 6.135, de 26 de junho de 2007

realimentado, de forma contínua e sistemática, dos dados relativos aos usuários atendidos pelos serviços; repassar recursos do Fundo Nacional de Assistência Social restringindo-se aos serviços, programas, projetos e benefícios, identificados conforme os níveis de proteção social, básica e especial.

Está em vigência um novo formato para o financiamento da política de assistência social com a implantação do SUAS. Quando ocorre a isenção da certidão negativa de débito (CND), são inseridos os serviços relacionados à proteção socioassistencial à criança, ao adolescente e às famílias vítimas de violência, abuso e exploração sexual, à proteção social à família nas ações consideradas de caráter continuado garantindo a não-interrupção de serviços; inexigibilidade de documentos apontados pela legislação para o repasse de recursos; adoção de critérios de partilha objetivos e transparentes que levem em conta as diferenças entre as regiões do País; respeito ao pacto federativo; repasse de recursos menos burocratizados, por meio da transferência fundo a fundo e dos pisos de proteção social; simplificação dos procedimentos de prestação de contas suporte informatizado, revisão do Plano Plurianual.

Além da legislação que fundamenta a execução orçamentária conta-se com algumas leis para o financiamento como: Constituição Federal de 1988 (artigos 195 - seguridade social, artigos 203 e 204 – assistência social no artigo 165 a 169 – orçamentos; Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº. 8.742/93, (BRASIL, Loas/1993), Lei nº. 9.604/98, Lei 4.320/64, Portaria nº. 42/99, Portaria 163/01, Lei nº. 8.666/93, Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nº. 145/04 criadas para contribuir com o entendimento do financiamento da política de assistência social. Portaria nº. 385, de 26 de julho de 2005, que estabelece regras complementares de transição e expansão dos serviços socioassistenciais co-financiados pelo Governo Federal, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (Suas) para o exercício de 2005. A Portaria nº. 442, de 26 de agosto de 2005, regulamenta os Pisos da Proteção Social Básica estabelecido pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Portaria nº. 440 de 23 de agosto de 2005, regulamenta os Pisos da Proteção Social Especial, estabelecidos pela Norma Operacional Básica NOB/Suas. A Portaria nº. 459, de 09 de setembro de 2005, dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do co-financiamento federal das ações continuadas da assistência social e sua prestação de contas, por meio eletrônico (Site: www.mds.gov.br), Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Após discussão relativa à legislação que rege a execução orçamentária e o financiamento da política de assistência social, o próximo capítulo trata do financiamento da política de assistência social no contexto brasileiro e em Goiânia, no período de 2002 a 2006.

CAPÍTULO III

O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA-GO DE 2002 A 2006: ABORDAGEM HISTÓRICA

Goiânia é uma capital planejada, criada no início da terceira década do século XX (em 24 de outubro de 1933), no contexto do primeiro governo de Vargas. Foi projetada por Atilio Correia Lima. Surgiu da necessidade de construção de uma nova capital para o Estado de Goiás, uma vez que se apontavam novos tempos de crescimento econômico e populacional, apoiados na evolução da pecuária, em um processo gradativo de industrialização praticamente equidistante dos demais centros urbanos brasileiros. Goiânia é um município considerado relativamente bem colocado em termos de qualidade de vida do ponto de vista ecológico e ambiental.

Embora tenha sua economia impulsionada, historicamente, pela pecuária e pela agricultura, a cidade de Goiânia vem se transformando em um centro estratégico de indústria e de telecomunicações, apoiando-se também atualmente no comércio, na prestação de serviços e na indústria, sobretudo de alimentos, vestuário, móveis e mineração. Segundo recente estudo da Superintendência de Pesquisa e Informação (SEPIN), a cidade de Goiânia contava, em 2007, com uma população estimada em 1.244,645 habitantes (GOIÁS SEPIN/SEPLAN, 2008).

Em termos do índice de desenvolvimento humano (IDH), é o segundo município melhor classificado no Estado e o 53º no ranking nacional. A chamada mesorregião de Goiânia é uma das mais dinâmicas do Estado, em virtude da concentração de serviços públicos, privados, instituições financeiras, Instituições de Ensino Superior (IES), lazer, e outros. No entanto, a renda aferida pelas pessoas e o desempenho do (IDH) demonstram contradições, em especial pela incidência dos fenômenos da pobreza, de desemprego, da precária e ineficiente infra-estrutura tanto nas várias regiões como no âmbito intrarregional.

A Lei Complementar Municipal nº. 27, de 30 de dezembro de 1999 criou a *Região Metropolitana de Goiânia (RMG)*⁴², que passou a englobar onze municípios,

⁴² As cidades que compõem a RMG são: Abadia de Goiás, Aragoiânia, Ap.de Goiânia, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, S.Canedo e Trindade (IBGE, 2007).

além da capital. Esta lei objetiva integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum aos municípios. É a região mais expressiva do Estado de Goiás, nela habitam cerca de 35 % da população estadual, um terço de seus eleitores, 80 % de seus estudantes universitários e produz aproximadamente 60% de seu produto interno bruto (PIB). A RMG apresenta em média, uma taxa de crescimento anual de 3,42%, superior, portanto, à do Estado (2,66%), com altos índices de desenvolvimento, medidos pela concentração das atividades econômicas. Parte significativa da população da Região Metropolitana exerce pressão sobre a capital no tocante à demanda por serviços públicos e empregos (GOIANIA, SEPLAN, 2005).

Segundo dados do IBGE (2007), 13,3 % da população dos municípios vizinhos trabalham ou estudam fora de seus respectivos municípios, índice que representa um contingente de 112.493 pessoas. A maioria da população goiana (80,4%) procura Goiânia para estudar e/ou trabalhar. Os problemas sociais são agravados por essa crescente demanda das cidades vizinhas. A pobreza urbana e a renda concentrada nas mãos de poucos são sinais evidentes da existência de territórios bem demarcados, onde vivem separadamente ricos e pobres (bolsões de miséria humana), indicando a existência de uma desigualdade social que se agrava ao longo do tempo, acentuando ainda mais as diferenças sociais.

Em relação a pobreza, Rocha (2003), esse fenômeno não se limita à insuficiência de renda. É resultante de um conjunto de ações, da ausência de uma política antipobreza, mas, sobretudo de mecanismos de caráter universalizador. Essas ações resultam em despesas genericamente consideradas como gastos sociais (p. 192). Para SILVA (2000), vale considerar que, além da renda, os moradores desses territórios enfrentam outros desafios, tais como: ausência de técnicos especializados para o atendimento da população usuária, ineficiência de equipamentos públicos, oferta de serviços públicos (os que existem são insuficientes), desemprego, violência, infraestrutura insuficiente ou inexistente, produzindo uma cidade também fragmentada, não só do ponto de vista social, mas também espacial.

Essas diferenças sociais estão caracterizadas na tabela 4 abaixo:

Tabela 4: Situação das famílias no município de Goiânia—2007

Situação das famílias no município de Goiânia	quantidade	%
Famílias sem rendimento	19.264	6,0
Famílias que recebem até 1 S/M	39.121	13,0
Famílias que recebem de 1 a 2 S/M	60.875	18,0
De 2 a 3 S/M	39.107	12,0
De 3 a 5 S/M	49.639	16,0
De 5 a 10 S/M	54.466	17,0
De 10 a 15 S/M	17.347	5,0
Mais de 15 S/M	40.005	13,0
Total de famílias existentes	319.824	100,0

Fonte: GOIÁS, Superintendência de pesquisa e informação – SEPIN/2007

Em relação à renda, o quadro aponta que 19.264 das famílias (6%) goianienses não dispõem de renda e 39.121 (13 %) recebem até um salário mínimo, o que caracteriza como pobreza extrema ou situação de miséria, ou ainda *pobreza severa, profunda ou absoluta*. Para PEREIRA (2007), trata-se de famílias que não contam com a provisão das necessidades básicas atendidas, e por isso beiram a *desproteção social*. As 60.875 famílias (18%) que recebem de um a dois salários mínimos vivem em situação de *pobreza relativa* (famílias com as necessidades básicas garantidas, mas que ainda demandam vários serviços públicos). As famílias consideradas em situação de pobreza (absoluta e relativa) totalizam 119.260 (39%), o que requer investimentos sociais de qualidade no município.

Esses dados apontam a necessidade de reestruturação do gasto social e o redesenho do planejamento orçamentário da política de assistência social no município, articulada às demais políticas públicas, de forma a garantir a inclusão social de segmentos da população que ainda não têm atendida suas necessidades sociais básicas.

Por mais de três décadas, a política de assistência social desenvolvida pela prefeitura municipal de Goiânia teve como órgão gestor a Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC), órgão público, criado em 1972 e vinculado à estrutura político-administrativa de Goiânia⁴³.

⁴³ A FUMDEC executou a política de assistência social até junho de 2007. Com a Lei nº. 8.5637, de 20 de junho de 2007 (GOIÂNIA, 2007), o órgão gestor passou a ser denominado Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), fazendo parte da administração direta e com terceirização de vários serviços.

Foi aprovada no município a Lei Orgânica Municipal (GOIÂNIA, 2007), fundamentada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Esta Lei municipal garante em seu texto que a assistência social deve ser executada em parceria e articulação entre o poder público e o setor privado. Nessa modalidade de prestação de serviços, estão inseridas organizações não-governamentais (ONGs), entidades filantrópicas religiosas ou leigas, a Sociedade Cidadão 2000⁴⁴ e o Banco do Povo. Essas duas últimas executaram as ações da política de assistência social até o ano de 2008. Essas organizações compõem o chamado terceiro setor e desempenham um papel de complementaridade de serviços na área social no município. Contudo, na avaliação de seus implementadores suas ações resultaram em serviços fragmentados e de qualidade comprometida, por não garantirem a continuidade e a resolutividade no atendimento às necessidades básicas da população, uma vez que ficaram na dependência da burocracia institucional em relação ao repasse de recursos. A extinta Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC), no período de 2002 a 2006, manteve convênios com uma média de 160 unidades, e dessas, 118 foram mantidas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Apenas 46 foram mantidas com recursos municipais. A tabela 5 indica a quantidade e modalidade de recursos, o número de instituições, a fonte dos recursos investidos nas unidades conveniadas, bem como o valor total de recursos repassados, em números e em percentuais (GOIÂNIA, 2003).

Tabela 5: Recursos repassados às instituições conveniadas em 2003*

Quantidade /modalidade	Fonte	Valor total (R\$)	%
46 convênios	Tesouro Municipal	12.377.014, 72	86,0
118 convênios	Recurso federal	1.720.132,12	12,0
38 termos de cooperação	Tesouro municipal	95.068,95	2,0
		R\$ 14.192.215,89	100,0

Fonte: Goiânia. FMAS/DEOF, 2009

Observa-se que do valor total de recursos investidos em instituições conveniadas, 86% são recursos municipais e 46 unidades, (12%) federais. A ONG

⁴⁴ A Sociedade Cidadão 2000 pelos Direitos da Criança e do Adolescente, uma organização não-governamental, foi criada, em setembro de 1993, pelo governo municipal de Goiânia, com a finalidade de atendimento à criança e ao adolescente. Tratava-se de entidade de direito privado, mantida com recursos somente do município. Serviu como meio de contratação de pessoal para a FUMDEC e, em menor escala, para a Secretaria Municipal de Educação (GOIÂNIA, FUMDEC, 2000).

que recebeu maior volume de recursos repassados pela FUMDEC nesse período citado foi a Sociedade Cidadão 2000. Segundo informação de um gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), para essa instituição eram repassados em torno de 80% do total dos recursos municipais, 10% eram destinados ao Banco do Povo, e o restante somado ao recurso federal, às demais instituições conveniadas prestadoras de serviços sócio-assistenciais (GOIÂNIA, 2009).

Os recursos destinados à execução orçamentária das instituições conveniadas no período de 2002 a 2006, estão distribuídos como gasto social da política de assistência social, conforme ilustra a tabela 6 abaixo. Esses dados evidenciam que não existem critérios claros e objetivos na distribuição de recursos para o atendimento das necessidades da população usuária das ações da política de assistência social no município. Mesmo levando em consideração a variedade de serviços prestados, essas ações contam com o agravante da desprofissionalização dos trabalhadores e com as condições precárias de estrutura física, material e de equipamentos, comprometendo a qualidade dos serviços prestados.

Tabela 6: Recursos repassados às instituições conveniadas de 2002-2006*

ANO	TESOURO MUNICIPAL (R\$)	RECURSO FEDERAL (R\$)	TOTAL (R\$)
2002	1.227.316,00	3.255.715,33	4.443.031,33
2003	12.472.083,77	1.720.132,12	14.192.215,89
2004	11.480.635,76	2.433.983,69	13.914.619,45
2005	14.332.314,48	2.353.190,84	16.685.505,32
2006	14.543.193,03	2.114.662,27	16.657.855,30

Fonte: Goiânia, FMAS/DEOF, 2009.

No município de Goiânia, no que diz respeito aos critérios de partilha, na distribuição de metas destinadas às instituições conveniadas, percebe-se que quando elas têm como fonte o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os critérios definidos são baseados em valores iguais para todos, variando conforme a especificidade dos serviços sócioassistenciais prestados pela instituição. Contudo, o mesmo não ocorre quando os repasses são provenientes do tesouro municipal, o que confirma que em relação aos convênios realizados com recursos da fonte do tesouro municipal não há critério de partilha para pactuação de metas e valores⁴⁵.

⁴⁵ Há discrepâncias nos repasses dos recursos municipais em Goiânia - GO. A pesquisa realizada constatou que enquanto o Centro de Valorização da Mulher (Cevam) instituição que acolhe a mulher vítima de todo tipo de violência, recebe um valor de cem reais *per capita*, o Ministério Filantrópico Terra Fértil, instituição que abriga crianças em situação de todo tipo de risco social, recebe o valor de seiscentos reais, *per capita* (GOIÂNIA, FMAS, 2009).

Fica caracterizado nessa realidade o mau uso e a pulverização dos recursos financeiros públicos, a duplicidade de ações e a precarização dos critérios de partilha para financiamentos dos serviços públicos prestados aos usuários.

Para VIANA (1999),

o município deve privilegiar e orientar suas ações sociais no sentido de criar e ampliar mecanismos de inclusão dos cidadãos no processo de tomada de decisões e estabelecer critérios para a operacionalização de programas e projetos sociais que efetivamente dêem respostas concretas, viáveis e compatíveis com as necessidades sociais da população. Os conselhos constituem espaços por excelência onde os conselheiros dão efetividade à gestão social no sentido de tratar de maneira pública o que é público (p.162).

Durante a realização da entrevista, constatou-se que os recursos que passam pelo controle democrático do Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia (CMAS) são os provenientes do FNAS (tesouro federal). Os recursos que compõem o tesouro municipal não passam pelo controle democrático, contrariando o proposto na Constituição Federal de 1988, na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e na Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993).

Sposati (1989) considera que *“a assistência social como prestação de serviços constitui uma mediação na relação de classes e é o desvelamento do caráter ideológico desta relação que permite apreendê-la como um espaço contraditório onde também ocorre a luta por direitos sociais (p. 07)”*.

Rocha (2003) avalia que, na operacionalização dessa política, torna-se indispensável o uso dos poucos recursos financeiros que são destinados ao atendimento das demandas existentes, em políticas de objetivos claros e focalizados em populações bem definidas. A seu ver, torna-se essencial priorizar o atendimento aos mais pobres, garantindo a eficiência de aplicação tanto em relação às medidas assistenciais, que apenas amenizam os sintomas presentes da pobreza, como daquelas que têm o potencial de romper de forma definitiva com as armadilhas e com o círculo vicioso da pobreza.

Em síntese, são muitas as contradições que atravessam o campo da assistência social no município de Goiânia. De um lado, assiste-se à implantação da NOB/SUAS/2005, em uma perspectiva democrática e universalizadora, e de outro, privilegiam-se os princípios da focalização e da seletividade (critérios de concessão e de partilha), em uma perspectiva neoliberal, em relação à implementação das ações sócioassistenciais, com a continuidade da terceirização desses serviços.

Para fundamentar essa avaliação, apresenta-se, a seguir, a fala de um dos gestores entrevistados, quanto à dependência histórica da política de assistência social em relação ao repasse de recursos financeiros da união para os municípios:

a dependência é total para implantação e efetividade, porque o tesouro do município de Goiânia, destina poucos recursos próprios para a implementação das ações e serviços. Este repasse é mínimo, ficando os recursos próprios restritos a gastos com a folha de pessoal e outras despesas administrativas (taxas de água, luz, telefone). Portanto não seria possível executar essas ações sem o recurso do FNAS, só com os recursos municipais (entrevistado 1).

Na avaliação da evolução dos gastos sociais realizados na área da política de assistência social, 45% dos conselheiros responderam que houve alteração. A maior parte dos conselheiros, membros do CMAS/GYN, está acompanhando a evolução dos gastos, apesar do depoimento de um gestor entrevistado questionar o baixo valor das cotas (*percapita*):

pra falar de recursos, teríamos que fazer uma análise mais profunda, por exemplo, embora o município não efetive a política de assistência social sem o recurso federal. As porcentagens são pequenas, e as per cápitas vergonhosas. Hoje, o município recebe para atender uma criança de zero a seis anos, dezessete reais e dois centavos por mês. Esse valor não compra duas latas de leite isso se a criança não necessitar de alimentação especial (entrevistado 1).

Do exposto, em um contexto de disputa por recursos financeiros e por verbas orçamentárias destinadas às políticas de seguridade social, torna-se *mister* verificar de onde provêm os recursos da assistência social bem como seu destino final. O domínio do conhecimento referente à organização desses recursos e a comparação do montante de gastos em relação ao total dos recursos aplicados na área, são fundamentais.

Segundo BOSCHETTI (2003), o quadro se agrava quando se constata como características do financiamento das políticas sociais brasileiras, uma política tributária recessiva e regressiva (Fundo Monetário Internacional-FMI), com reduzida participação do orçamento fiscal (No Brasil há predomínio dos recursos do orçamento da seguridade social sobre os do orçamento fiscal). Há redução dos impostos sobre o capital especulativo, sonegação fiscal e ausência de tributação sobre as grandes fortunas, reduzida capacidade contributiva da maioria dos trabalhadores com baixos salários ou que se encontram no trabalho informal, não acesso desses trabalhadores aos direitos previdenciários, e outros.

Essas distorções agravam-se ainda mais quando se constata que, no financiamento da assistência, há o predomínio dos recursos do orçamento da seguridade social sobre os recursos do orçamento fiscal, cujos valores são ínfimos (BOSCHETTI, 2003).

Esta dissertação entende que somente com a vigilância sobre os gastos sociais e sobre as diretrizes, a fiscalização têm alcance e força política para manter as ações assistenciais nos parâmetros legais estabelecidos pela Loas (BRASIL, 1993). No entanto, a frágil articulação existente entre as fontes de recursos no campo do financiamento ainda não foi capaz de garantir o princípio da progressividade, nem as normatizações exigidas pela Loas.

Com base nessas constatações, infere-se que os recursos financeiros investidos na assistência social no município de Goiânia não contribuem para o desempenho de sua função como política pública garantidora de direitos de cidadania, conforme previsão constitucional, por financiarem ações implementadas com base em uma visão reducionista que privilegia políticas assistenciais focalizadas e regressivas.

A questão do financiamento no âmbito da assistência social em Goiânia é agravada, seja pela resistência histórica de não ser reconhecida como direito social, seja por sua permeabilidade a ações assistencialistas e clientelistas, além da histórica escassez de recursos financeiros a ela destinados, seja pela desarticulação e paralelismo das ações a ela dirigidas.

Essas ações, em vez de contribuírem para a superação das necessidades sociais básicas da população beneficiária, são tratadas como ações paliativas, compensatórias e residuais, acentuando a discriminação referente a essa política social, além de desconsiderá-la como ação pública, de seguridade social.

Em Goiânia, no campo do financiamento, as três fontes de recursos que financiam as ações da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), são a fonte 80 (recursos federais), fonte 21 (recursos do tesouro municipal), e a fonte 40 (recursos próprios)⁴⁶. As duas situações apresentadas e constatadas empiricamente sobre a assistência em Goiânia em relação à histórica dependência do município

⁴⁶ A fonte 40 era caracterizada, sobretudo, pelos recursos próprios, repassados à Fumdec pela administração dos cemitérios públicos de Goiânia. Os recursos arrecadados desses serviços foram utilizados em 2002 a 2006 na manutenção e funcionamento de programas sociais, conforme Resolução nº. 032/03, do Tribunal de Contas do Município. Após a criação da Semas (2007) os recursos passaram a ser administrados pela Secretaria Municipal de Finanças, sendo que os gestores do FMAS, dizem desconhecer o destino deles (TCM/GO, 2008).

dos recursos advindos da União e à ausência de critérios de partilha na distribuição desses recursos é preocupante, considerando que os mecanismos de financiamento, em bases democráticas, constituem um instrumento que busca compatibilizar desenvolvimento econômico e social com equidade (igualdade com justiça social), além de serem, potencialmente, redistributivos. A seguir uma breve contextualização sobre o financiamento da assistência social no contexto da implementação do SUAS/2005

3.1 O financiamento da política de assistência social no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) princípios, diretrizes e prescrições legais.

Desde sua origem, especialmente após 1964, a política de assistência social brasileira tem sido marcada pelo princípio da regressividade quando analisada em relação aos mecanismos de financiamento, associados a contextos de centralização do processo decisório e privatização dos espaços públicos. Estabeleceu-se no Brasil, após 1964, um delicado relacionamento entre o setor público e o setor privado na provisão dos serviços sociais, como expansão da cobertura e incorporação de novos grupos mediante a expansão de alguns serviços públicos para o conjunto da população. Ensaaiou-se, nesse caso, a tentativa de universalização de algumas políticas sociais de reduzido caráter redistributivo (FAGNANI, 1998).

Ao final dos anos 1970, as políticas de proteção social começaram a apresentar problemas organizacionais agravados pela crise fiscal, comprometendo sobretudo seu financiamento. A demanda por extensão dos serviços sociais criou uma pressão por atendimento que o sistema não conseguiu atender satisfatoriamente. O caminho das reformas indicava que o Brasil dava o primeiro passo para a construção de instituições de proteção social pública próxima daquelas edificadas pelos países europeus no período após a Segunda Guerra Mundial. Esse processo ocorreu ao final da década de 1980, ao passo que a *crise* provocou o abalo dos Estados de bem-estar europeus que já durava quase quinze anos (FAGNANI, 1998).

Do exposto, interessa destacar neste estudo, as mudanças e inovações ocorridas na gestão do financiamento da assistência social no contexto da

implementação do SUAS, no município de Goiânia-GO. Como em outros municípios, a política de assistência social em Goiânia tem enfrentado grandes problemas em sua implementação e em seu reconhecimento como política pública. Por isso, entende-se que esta discussão deve pautar-se na identificação das tendências predominantes na área do financiamento dessa política, na tentativa de desvelar o delicado processo de distribuição de recursos com o intuito de por em evidência o redirecionamento do gasto social público nessa área, em Goiânia.

Um dos maiores desafios para a implantação do SUAS em Goiânia, com certeza tem sido a diretriz do co-financiamento, sendo flagrante que o percentual de recursos direcionados e a contrapartida exigida são insuficientes para a execução da política de assistência social no município de Goiânia, sobretudo no tocante aos gastos sociais. Um dos gestores do FMAS revela que

praticamente 80% de todos os recursos que chegam do FNAS para a execução dos programas sociais são gastos com pessoal,(...) a gente espera que esta porcentagem caia para menos de 50% que é o que a portaria do PAIF [Programa da Atenção Integral a Família] determina, que se gaste 50% com custeio e 50% com pessoal. (entrevista n. 1).

Esse depoimento expõe a forma com que o município vem administrando e executando os recursos repassados pelo FNAS, que não atende ao critério proposto na PNAS/2004 de contrapartida das três esferas de governo. Necessário faz-se tematizar a política de assistência nesse município, em relação ao planejamento e execução orçamentária em uma perspectiva histórica (período 2005 e 2006). Esses dois importantes aspectos do financiamento serão discutidos a seguir.

3.1.1 O planejamento e execução orçamentária da política de assistência social: progressividade e regressividade

Desde 1990, medidas de liberalização e de desregulamentação do mercado vêm sendo implementadas no Brasil, sob orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, assegurando lucros elevados às instituições financeiras. Com base no ideário neoliberal, sobretudo no governo Fernando Henrique Cardoso, o modelo econômico vem priorizando a estabilidade monetária e o aumento do *superávit primário*, em detrimento da redução das desigualdades

sociais por meio de investimentos e ampliação dos direitos sociais (BOSCHETTI e TEIXEIRA 2003).

Após a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), foi deflagrada a reorganização das ações assistenciais baseadas nas diretrizes da descentralização e participação, objetivando o estabelecimento de uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, com partilha de poder no processo de tomada de decisão entre essas duas instâncias. Nas três esferas de governo foram instituídos conselhos, fundos e planos de assistência social, e criadas secretarias de assistência social com equipe técnica qualificada e interdisciplinar em todos os Estados da federação e em diversos municípios (BOSCHETTI e TEIXEIRA 2003).

A nova estrutura, sobretudo no âmbito do financiamento, constitui um mecanismo potencial de acompanhamento da trajetória dos recursos financeiros aplicados na área, à medida que possibilita o controle democrático e a gestão transparente do orçamento público. Em linhas gerais, durante o governo Cardoso, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) apresentou três características: a) reduzido crescimento dos recursos previstos e executados, apesar de sua ampliação crescente em relação ao PIB e ao orçamento da seguridade social; b) elevada concentração dos recursos no Benefício de Prestação Continuada (BPC), com redução de recursos em outras ações; c) repasse de recursos (aos fundos estaduais e municipais) apenas para ações planejadas nacionalmente (BOSCHETTI, 2003)⁴⁷. Dando continuidade à política de austeridade fiscal de Cardoso ⁴⁸ e para gerar essa economia forçada, o governo ampliou receitas aumentando impostos e das reformas tributária e da previdência (arrecadação dos inativos, por exemplo) e, ainda, por meio de cortes de gastos, reduzindo investimentos em políticas e programas sociais.

Já no primeiro semestre do governo Lula da Silva foi lançado um documento pelo Ministério da Fazenda, intitulado política econômica e reformas estruturais, que apresentava as prioridades da agenda econômica desse Ministério. Além de assumir

⁴⁷ A pesquisa sobre a execução orçamentária do FNAS, realizada por Boschetti (2003) nos anos de 2003 e 2004, analisou a tendência do gasto na política de assistência social durante os primeiros dezenove meses do governo Lula da Silva e, assim, verificou se estão mudando em relação ao governo anterior. Os dados utilizados integram o banco de dados disponibilizado no site da Câmara Federal dos Deputados, elaborado com base no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

⁴⁸ Segundo (BOSCHETTI 2003), o atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva optou pela continuidade do modelo de estabilização monetária e adotou uma política de austeridade fiscal que significa um verdadeiro sacrifício social. A previsão governamental foi de gerar um superávit primário nesse ano de setenta bilhões de reais, ou seja, o governo decidiu investir menos em políticas sociais do que poupar para pagar os juros da dívida, segundo o Fórum Brasileiro do Orçamento (BRASIL, FBO, 2004). Indo além da meta requerida pelo FMI de gerar um superávit primário de 3,75% do PIB. O governo federal comprometeu-se a gerar um superávit de 4,25% do PIB. No período de janeiro a junho de 2004, esse percentual atingiu 5,76% do PIB (BRASIL FBO, 2004).

o compromisso com o ajuste fiscal e a manutenção do *superávit primário*, de modo a garantir o pagamento dos juros da dívida pública, o governo posicionou-se contrariamente ao princípio da universalidade e destacou a focalização nos grupos de menor renda como princípio orientador das políticas sociais. A demonstração dessa evolução revela a importância do FNAS como mecanismo de financiamento e gestão, necessário para assegurar visibilidade aos gastos públicos e, assim, possibilitar o exercício do controle democrático (BOSCHETTI 2003).

Desde a instituição do FNAS, em 1996, esse fundo vem apresentando uma tendência evolutiva de crescimento dos recursos executados, conforme a tabela.

Tabela 7: Evolução do orçamento e da execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) - 1997/2004

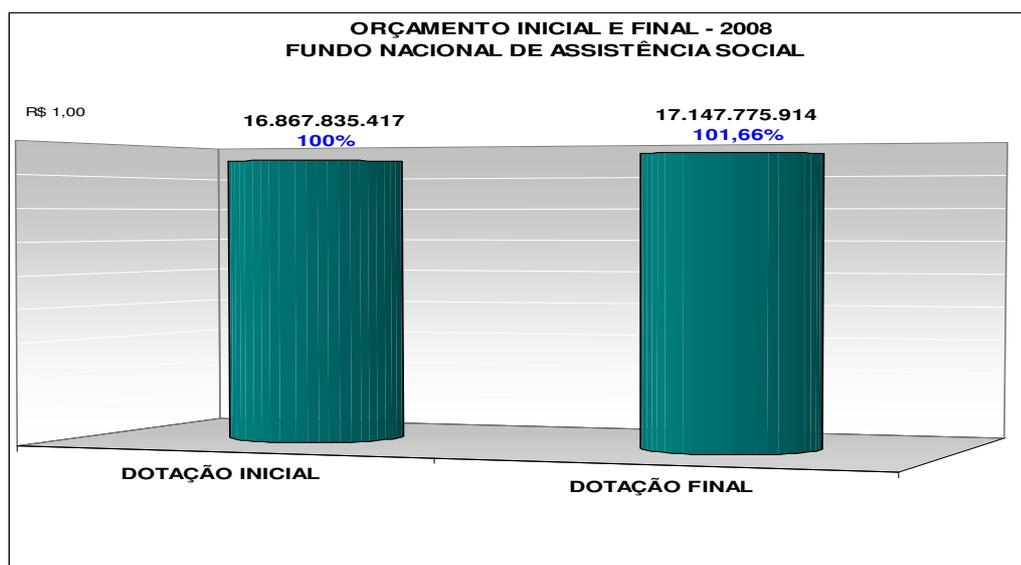
ANO	ORÇADO (A) (R\$)	EXECUTADO (B) (R\$)	B/A (%)
1997	1.307.739.115,00	1.240734.846,00	94,88
1998	1.723.955.940,00	1.642.284.098,00	95,26
1999	2.120.456.450,00	2.039.827.718,00	96,20
2000	2.940.812.708,00	2.701.917.973,00	91,88
2001	3.694.233.418,00	3.330.121.200,00	90,14
2002	4.839.898.658,00	4.477.962.261,00	92,52
2003	5.726.211.331,00	5.343.231.662,00	93,31
2004*	8.146.501.415,00	3.829.195.5422,00	47,00

Fonte: Boschetti (2004) * Execução realizada até 24 de julho de 2004

A autora avalia que, embora se observe aumento dos recursos executados em todos os anos, a relação entre o valor orçado e o valor executado evidencia que o recurso previsto não é executado totalmente. No primeiro ano do governo Lula da Silva, em 2003, foram executados 93,31%, e até 24 de julho de 2004, havia sido executado menos de 50% dos recursos autorizados. Ainda quanto ao primeiro mandato do governo Lula, em relação ao percentual de crescimento dos valores nominais no ano anterior, em 2004, houve aumento de 42,27% dos recursos aprovados em relação ao executado em 2003⁴⁹.

⁴⁹ Esse aumento, contudo, deve-se, sobretudo à incorporação da renda mensal vitalícia (RMV) pelo FNAS, que absorveu um bilhão, oitocentos e quarenta e seis milhões, duzentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e cinquenta reais. Descontado esse valor, o FNAS teve um orçamento previsto de seis bilhões, trezentos milhões, duzentos e quarenta e dois mil, oitocentos e sessenta e cinco reais, o que correspondeu a um crescimento de apenas 17,9% em relação ao recurso executado em 2003. Esse percentual foi inferior ao crescimento verificado nos valores executados em anos anteriores, que foram de 27,5% em 2001, 32,8% em 2002, e 26,7%, em 2003 (BOSCHETTI e TEIXEIRA, 2004).

Também não se pode deixar de registrar que os recursos aprovados para o Programa Bolsa Família em 2004 (transferência de renda diretamente às famílias em situação de pobreza), totalizaram quatro bilhões, duzentos e sessenta e três milhões, duzentos e setenta e seis mil reais, e não integram o FNAS, embora geridos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (BOSCHETTI e TEIXEIRA 2003)



Fonte: FNAS/CNAS. Nota explicativa 10/02/2009 – Elaboração própria

Figura 2: Orçamento Inicial e Final (2008) Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Conforme nota explicativa do CNAS e da Secretaria Nacional de Assistência Social/Fundo Nacional de Assistência Social, de 10 de fevereiro de 2009, (BRASIL, SNAS/FNAS/CNAS, 2009) a Lei n.º. 11.647, de 24 de março de 2008 (Lei Orçamentária Anual) e demais decretos (de recomposição do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e créditos suplementares). Aprovaram para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) um orçamento no montante de dezessete bilhões cento e quarenta e sete milhões, setecentos e setenta e cinco mil e novecentos e catorze reais. Do orçamento aprovado, dois milhões, cento e dezoito mil, oitocentos e cinqüenta e quatro reais referem-se à reserva de contingência⁵⁰.

⁵⁰ Conforme manual básico da lei de responsabilidade fiscal, e especificamente sobre a reserva de contingência de certo órgão do controle externo lei orçamentária anual deve conter então uma Reserva de Contingência, conforme o disposto no art. 5º, inciso III, letra b, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem o objetivo único e exclusivo de atender a pagamentos inesperados, contingentes, que não puderam ser previstos durante a programação do orçamento. Esta reserva não pode ser anulada para suplementar dotações previstas no orçamento anual ou para fazer face à abertura de créditos especiais.

Para o ano de 2008, permaneceu o critério de transferência dos recursos do FNAS para os Fundos de Assistência Social, mediante o processo de repasse fundo a fundo, com base nas ações planejadas nacionalmente.

A tabela 8, a seguir, referente à execução orçamentária e financeira para 2008, indica o orçamento aprovado e as despesas empenhadas pagas pelo FNAS, em 2008.

Tabela 8: Execução Orçamentária e Financeira da política de assistência social – 2008 (FNAS)

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA/2008

R\$ 1,00

55.901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CÓD	ATIVIDADE/PROGRAMA	PISO	ORÇAMENTO APROVADO			DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS PAGAS	RESTOS A PAGAR DE 2008
			DOTAÇÃO INICIAL	CRÉDITOS ADICIONAIS	DOTAÇÃO ATUALIZADA			
			(A)	(B)	C=(A+B)			
			(D)	(E)	(F)			
8662	Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho		46.644.103	(4.950.338)	41.693.765	35.975.097	35.975.097	-
2060	Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho		286.400.342	(50.166.212)	236.234.130	205.587.280	205.011.280	576.000
2383	Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	PFMC	46.786.774	12.732.916	59.519.690	54.262.099	54.262.099	-
8524	Serviços de Prot. Social ao Adolescente em Cumprim. Medidas Socioeducativas	PFMC III	18.000.000	(4.800.000)	13.200.000	9.244.580	9.244.580	-
20B8	Serviços Socioeducativos para Jovens de 15 a 17 anos	PBV I	249.139.680	(80.587.384)	168.552.296	135.877.256	135.516.713	360.543
4963	Promoção da Inclusão Produtiva		23.060.000		23.060.000	20.664.107	6.864.651	13.799.456
8664	Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social		81.693.624	(36.000.000)	45.693.624	42.968.377	40.954.485	2.013.892
2A60	Serviços de Proteção Social Básico às Famílias	PBF	201.940.120	79.321.816	281.261.936	253.373.680	250.414.980	2.958.700
2A61	Serviços Específicos de Proteção Social Básica	PBT/PBV	175.205.627	108.326.414	283.532.041	260.636.782	254.415.939	6.220.843
2B30	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básico		83.127.315	(2.650.000)	80.477.315	55.196.110	1.655.000	53.541.110
2583	Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa		11.302.164	10.883.150	22.185.314	21.772.783	17.416.936	4.355.847
2589	Serviço de Concessão e Revisão de Benefícios de Prestação Continuada		9.000.000	(900.000)	8.100.000	3.611.500	2.750.450	861.050
869L	Serviços de Concessão, Manutenção, Pagto e Cessação de Bolsa a Jovens de 15 a 17 Anos		1.274.396	-	1.274.396	-	-	-
2A65	Serviços de Proteção Social Especial a Individuos e às Famílias	PFMC II	5.000.000	-	5.000.000	3.810.100	3.265.800	544.300
2A69	Serviços Específicos de Proteção Social Especial	PTMC/PAC I E II	118.947.444	14.919.763	133.867.207	121.950.667	121.658.172	292.495
2B31	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial		98.979.279	2.500.000	101.479.279	62.551.466	5.168.381	57.383.085
0561	Renda Mensal Vitalícia por Idade		518.774.755	9.216.479	527.991.234	527.991.234	505.990.000	22.001.234
0565	Renda Mensal Vitalícia por Invalidez		1.373.948.110	(9.216.479)	1.364.731.631	1.364.731.631	1.298.710.114	66.021.517
0573	Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa		6.588.503.221	78.007.442	6.666.510.663	6.666.510.663	6.666.510.663	-
0575	Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência		6.927.989.609	153.302.930	7.081.292.539	7.081.292.539	7.081.292.278	261
0999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA		2.118.854	-	2.118.854			-
DESPESA TOTAL DOS PROGRAMAS			16.867.835.417	279.940.497	17.147.775.914	16.928.007.951	16.697.077.618	230.930.333

Fonte: BRASIL, SNAS/FNAS, 10 de fevereiro de 2009.

No quadro geral (execução orçamentária e financeira/2008), destacam-se duas situações. A primeira diz respeito a algumas despesas pagas, em relação ao total do volume de gastos públicos com atividades programadas vinculadas à implantação do SUAS/2005, tais como, serviços de proteção social (básica às famílias e específicos), renda mensal vitalícia (RMV) (relativa à idade e invalidez), ações socioeducativas a criança e adolescente em situação de trabalho, dentre outros. A segunda refere-se ao total de gastos sociais públicos efetuados com uma única atividade programada qual seja, o benefício de prestação continuada (BPC) para pessoa idosa e pessoa com deficiência, o que revela a prioridade e a ênfase dada a esse programa pelo governo federal.

Tabela 9: Transferência de renda, assistência social e segurança alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o Estado de Goiás - 2008

PROGRAMA	BENEFICIADOS	RECURSOS TRANSFERIDOS (R\$)
Bolsa família	244,7 mil famílias	18,5 milhões
Peti	61,3 mil crianças	13,6 milhões
Agente Jovem	2,2 mil jovens	1,8 milhão
Projovem Adolescente	9,2 mil jovens	2,7 milhões
BCP – PcD	60,1 mil pessoas com deficiência	24,9 milhões
BPC – Idosos	59,6 mil idosos	24,7 milhões
Atenção à família	228 mil pessoas	7,1 milhões
Sentinela	3,2 mil crianças e adolescentes	3,3 milhões
Atenção (idoso, abrigo, pessoas com def., crianças e pop. de rua.).	49,1 mil pessoas	7,8 milhões
Cestas de alimentos	94,7 mil pessoas	2,9 milhões
PAA – CONAB	93,2 mil pessoas	2,6 milhões
PAA Compra Dir. Local.	21,4 mil pessoas	938 mil
Banco de alimentos	15 mil pessoas	67 mil
Agricultura urbana	475 mil pessoas	6 milhões
Cozinha comunitária	600 pessoas	438 mil
Restaurante popular	3 restaurantes	2,6 milhões
Pesquisa em Se. Al.N.	---	124 mil
Projeto inovador	---	867 mil
Proj. Cozinha Brasil	6,4 mil alunos	---
TOTAL	2 milhões de pessoas (estimativa)	R\$ 887 milhões

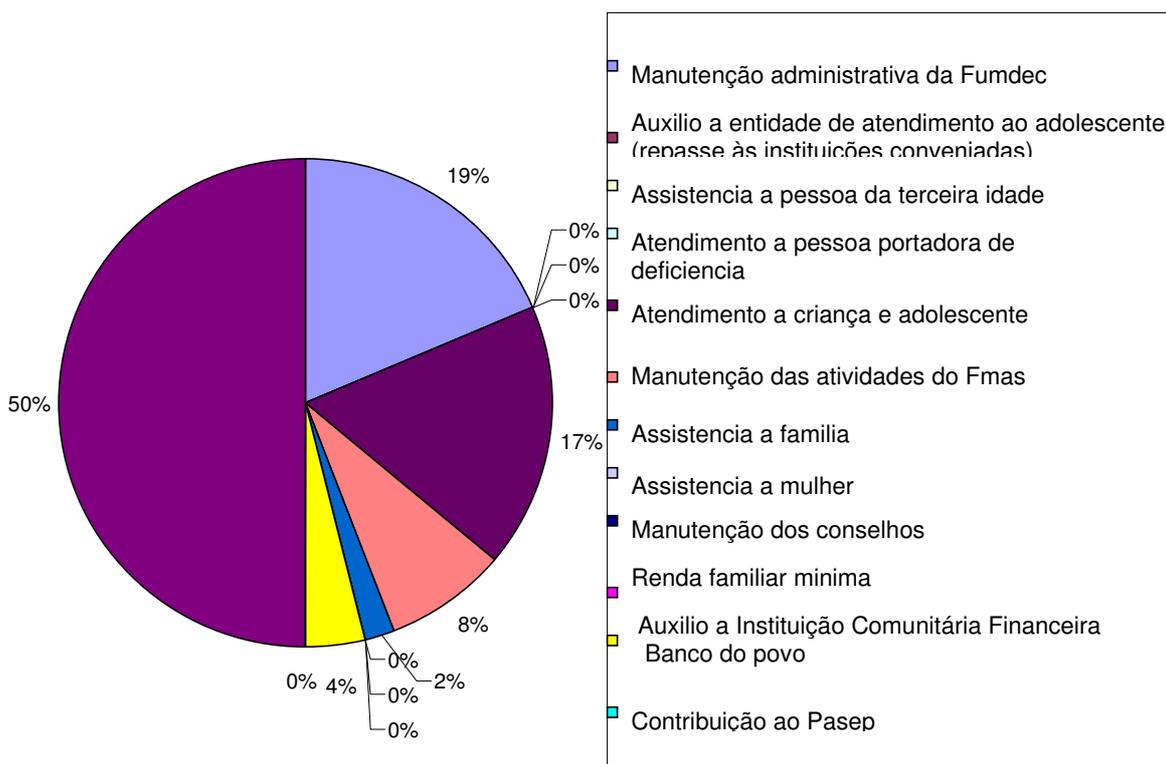
Fonte BRASIL. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/mds> em números. Acesso em 28 de fevereiro de 2009.

No ano de 2008, o Estado de Goiás recebeu transferência de recursos do MDS no valor de oitocentos e oitenta e sete milhões de reais para serem aplicados nas ações desenvolvidas na política de assistência social e segurança alimentar, o que atendeu a cerca de dois milhões de pessoas. (tabela 9).

Destaca-se nesta tabela que os programas de transferência de renda BPC /PcD e BPC/idoso somados os dois, totalizaram quarenta e nove milhões e seiscentos mil reais, seguidos do PBF, com o total de dezoito milhões e quinhentos mil reais. Os dados revelam que nesses programas estão a maior quantidade de recursos destinados aos programas de transferência direta aos usuários no Estado de Goiás. Goiás conta ainda, com os seguintes programas de transferência de renda (PTR), Pro Jovem Adolescente (Agente Jovem) e Peti. As ações desenvolvidas pelo Peti contam com treze milhões e seiscentos mil reais para serem distribuídos aos municípios goianos e que são transferidos diretamente mediante o processo fundo a fundo. As duas últimas tabelas (8 e 9) mostraram que, no âmbito do orçamento da assistência social, há atualmente, acentuada prioridade para os programas de transferência de renda, que têm como característica principal o repasse direto de recursos financeiros aos usuários, tendência efetivada pela política social brasileira desde a década de 1990. No entanto, essa dinâmica orçamentária não garante regularidade e continuidade para a política de assistência social nem mesmo a própria complementação de renda, pela falta de investimento em estratégias que contribuam para as políticas redistributivas e demais políticas públicas.

Para DRAIBE (1989), o Estado brasileiro, limitado pelos objetivos políticos de sucessivos governos, mostrou-se incapaz de distribuir competências e utilizar recursos de maneira impessoal e equitativa. Resultaram, então, deficiências do sistema como a ineficiência a ineficácia dos programas sociais; as superposições de competências, o princípio da regressividade nos gastos sociais, e altos custos de implementação e administração. Ressalta-se, ainda, que a ação implementada pela esfera estadual, em detrimento da co-responsabilidade com os municípios, fere um princípio da NOB-SUAS/2005, que determina as competências e responsabilidades do Estado como gestor, coordenador e administrador das diretrizes centrais.

Como resultado da pesquisa realizada (CMAS/FMAS/DEOF, 2009), torna-se importante ressaltar algumas questões, tais como as que se seguem. Para tanto, a prioridade dos gastos em ações executadas na política de assistência social no Brasil, é indicada na figura 3.



Fonte: BRASIL. CMAS/DEOF 2009 – Elaboração própria

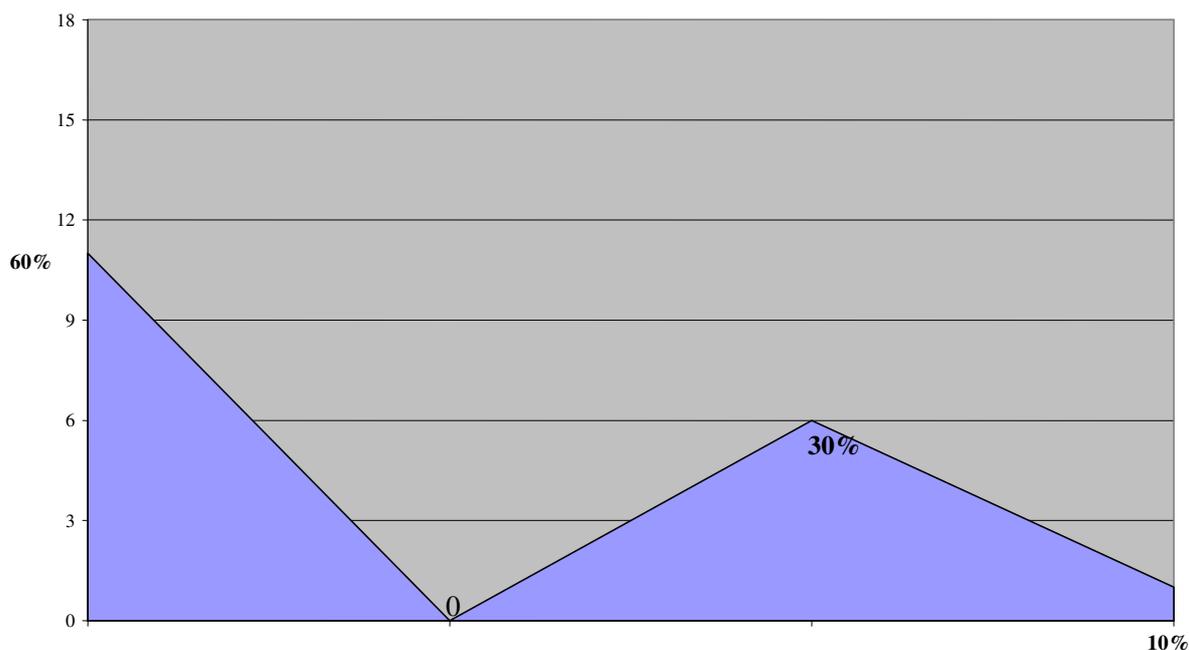
Figura 3: Preferências alocativas executadas na política de assistência social em 2006⁵¹ em Goiânia-Goiás

A figura 3 acima revela que a função auxílio a entidades de atendimento ao adolescente (repasse às instituições conveniadas) somou um montante de 50% das prioridades com os recursos aplicados na função desenvolvimento às ações de atendimento à criança e ao adolescente (17%), totalizando 67% dos recursos executados com a política de assistência social, no ano de 2006.

Quanto às preferências alocativas, parte-se do pressuposto que as instituições conveniadas caracterizam a terceirização dos serviços socioassistenciais, acontecendo a superposição no processo de gerenciamento e administração de programas, *tornando o campo da assistência um espaço de luta de influências* (YASBECK, 1995).

O outro aspecto refere-se a avaliação do processo de repasse fundo a fundo para a execução da política. A pesquisa revela que 60% dos entrevistados do CMAS Goiânia, classificam como ótimo esse processo para execução e o aperfeiçoamento das ações no município.

⁵¹ Esta pesquisa foi realizada em 2008/2009, sendo que as informações e dados são referentes ao período de 2002 a 2006.



Fonte: Dados de pesquisa (2008) – Elaboração própria

Figura 4: Avaliação do processo de repasse de recursos (fundo a fundo), da União para o município de Goiânia e deste para a execução das ações

Quanto ao conhecimento das fontes que financiam a política de assistência social no município de Goiânia, os conselheiros demonstram relativo conhecimento sobre essas fontes, ou seja, houve confirmação de 60% dos conselheiros investigados. A tabela 10 afirma o nível de conhecimento.

Tabela 10: Conhecimento das fontes financiadoras da política de assistência social no município de Goiânia-GO

Casos	Nº	%
Não têm conhecimento	5	10,0
Têm conhecimento	10	60,0
Conhecem em Parte	6	30,0
Total	18	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

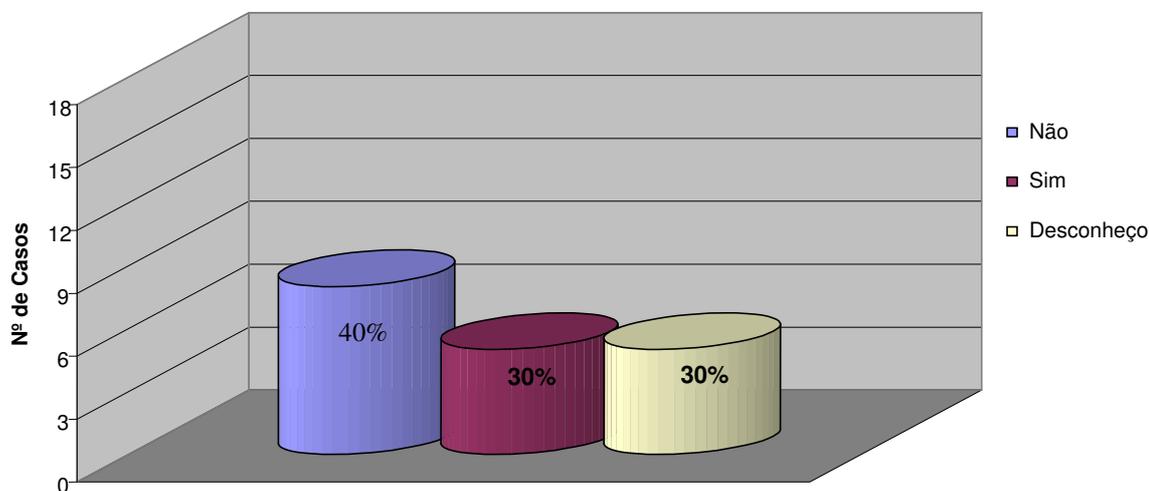
O relativo conhecimento sobre as fontes de financiamento constitui-se em vantagens para o exercício do controle democrático sobre o orçamento e a destinação dos recursos para a assistência social em Goiânia. Os gestores entrevistados demonstram ter conhecimento das fontes que financiam a política de assistência social conforme o relato seguinte

nós trabalhamos hoje com três fontes A fonte 21, tesouro municipal, este recurso vem diretamente dos impostos e é responsável por 73 % das ações e despesas da assistência social, incluindo Banco do Povo e Sociedade Cidadão 2000. A fonte 80 são os recursos carimbados, mais ou menos 30% vem do FNAS que são para executar os programas e serviços da assistência; O recurso próprio, que é a fonte 21 é pequeno, não chega a 5% do orçamento (entrevistado 02).

Um item importante abordado foi a evolução desses gastos e se essa tem sido feita de forma progressiva. Durante a entrevista, ficou caracterizado que aparentemente houve evolução dos gastos ainda que pouco significativa:

até o ano de 2006, não, a partir de 2006 tem sido de forma progressiva embora, não muito satisfatória, até porque na assistência social é muito difícil você suprir ou atender a demanda existente totalmente. Até porque a assistência é muito complexa, você não consegue fazer se acontece um problema, não se pode olhar só para o excluído mas é direito de todo cidadão independente de classe social. O orçamento tem crescido, e o município está atuando de forma efetiva, o prioritário aqui tem feito, o orçamento tem crescido (entrevistado 2).

A próxima figura mostra a avaliação dos conselheiros referente à execução dos valores orçados e programados.



Fonte: dados da pesquisa (2008) – Elaboração própria

Figura 5: Execução dos valores orçados e programados no período 2002 - 2006

A gestão da política de assistência social no município de Goiânia, no decorrer do período pesquisado, estava sob a responsabilidade da Fundação de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC), órgão gestor dessa política no município. Em junho de 2007 a extinta FUMDEC foi transformada em Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), em resposta a uma demanda histórica em que

ganharam força política as deliberações da IV Conferência Municipal de Assistência Social. Esse processo deu-se também em decorrência da implantação do SUAS, o que imprimiu mudanças na organização e na gestão orçamentária da política.

Dentre as mudanças ocorridas com o SUAS, uma das mais significativas refere-se ao controle democrático, uma vez que ampliou, pelo menos formalmente, a destinação orçamentária para as ações da política de assistência social.

Dessa forma, procurou-se verificar como os participantes do CMAS-Goiânia percebem e analisam as questões ligadas ao orçamento/financiamento, no tocante à garantia dos recursos financeiros destinados ao funcionamento, acompanhamento e à fiscalização do CMAS. Diante da questão se o Conselho Municipal de Assistência Social possui conhecimento do percentual de recursos garantidos no orçamento da prefeitura para a manutenção da política de assistência social, o resultado está indicado na tabela 11.

Tabela 11: Conhecimento dos conselheiros sobre o percentual do orçamento municipal alocado para a política de assistência social no município de Goiânia-GO

Casos	Respostas	%
De 0 a 3%	7	40,0
De 3 a 5%		
De 5 a 7%	-	-
Mais de 7%	-	-
Desconhece	9	50,0
Não Respondeu	2	10,0
Total	18	100,0

Fonte: dados de pesquisa (2008)

A maioria (50%) desconhece o percentual de recursos tanto referente ao orçamento geral da seguridade social como especialmente ao total do orçamento municipal alocado para a política de assistência social em Goiânia - GO. Avalia-se esse dado como surpreendente e preocupante.

Em relação a esse desconhecimento, importante registrar que no Brasil, o financiamento de políticas públicas tem obedecido ao limite mínimo da lei, como é o caso da saúde e da educação. Em outras situações, por exemplo, as relativas a pessoal, obedecem ao limite máximo para os gastos. Para as demais políticas, incluindo a de assistência social, vale o bom senso ou norteamto político que a coloque na esteira de prioridades. A lógica do financiamento tem obedecido quase sempre à lógica política de escolhas e decisões que favorecem algumas demandas

por serviço, em detrimento de outras, dependendo do que for considerado prioritário nas agendas governamentais de um ou outro governo (SCATENA, 2006).

Alega-se que não existem recursos para a execução dos serviços socioassistenciais e ações da política de assistência social. Ocorre que esse argumento não é suficiente para justificar o baixo percentual investido nas ações da política de assistência social em Goiânia.

TEIXEIRA (1999) lembra que, no Brasil, existe uma política econômica, orientada pela necessidade de pagar ou de manter o *déficit* externo, a qual leva ao crescimento da dívida pública e impõe despesas financeiras crescentes ao governo. Com essa orientação o governo, para pagar o serviço da dívida pública, precisa gerar *superávit primário*, e consegue atingir essa meta cortando crescentemente as despesas com ações sociais. Esse é o drama da política fiscal brasileira, ou seja, a adoção de política de cortes indiscriminados no gasto público da seguridade social faz gerar *superávit* para o pagamento dos juros da dívida interna. Em decorrência, torna-se impossível a existência de um padrão estável suficiente e crescente de financiamento de políticas públicas no Brasil, que afeta gravemente a política social, que sofre uma constante falta de recursos. A inexistência desse padrão, acaba justificando uma política que liquida o caráter universal e progressivo das políticas sociais brasileiras, criando a idéia de regressividade e de ações focalizadas de política social. A constante dependência de recursos públicos e da vontade política dos governantes implica, do ponto de vista das políticas públicas, a impossibilidade de fazer avançar a construção de uma política pública na perspectiva da garantia de direitos sociais.

A tabela 12 foi elaborada com o objetivo de apresentar a relação entre os recursos gastos no orçamento municipal e a execução da política de assistência social no município de Goiânia, no período de 2002 a 2006.

Tabela 12: Recursos gastos na assistência social em relação ao orçamento geral municipal – 2002 a 2006

Ano	Orçamento municipal* (R\$)	Gasto da assistência social**	%
2002	758.356.000,00	31.931.707,14	4,21
2003	916.081.092,00	34.020.433,78	3,71
2004	1.193.692.930,00	34.013.377,47	2,85
2005	1.346.986.000,00	35.195.072,14	2,61
2006	1.461.025.000,00	34.212.673,95	2,34
Total	5.676.141.022,00	169.373.264,48	2,98

Fonte: Goiânia, FMAS, 2009.

Conforme indicado na tabela 12, no município de Goiânia, (período de 2002 a 2006), o orçamento aprovado para a política de assistência social em Goiânia pelos poderes executivo e legislativo sofreu alterações a partir do ano de 2004. Até o ano de 2003, o percentual gasto com esta política, em relação ao orçamento municipal foi de 4,21% (2002) e de 3,71% (2003). No período seguinte de 2004 a 2006, houve uma regressividade acentuada em relação aos gastos sociais com assistência social.

Ao comparar a política fiscal e a execução dos recursos na política de assistência social no município de Goiânia, não foi possível ter acesso a todos os dados que contemplam o período da pesquisa (2002-2003). Foram apresentados informações referentes apenas aos anos de 2004, 2005, e 2006 sobre as quais foram feitas algumas comparações na tabela 13 a seguir.

Tabela 13: Relação do orçamento fiscal e o valor executado na FUMDEC - 2002-2006⁵²

Ano	Orçamento fiscal	Orçamento municipal	Executado/Fumdec*	%**
2002	***	758.356.000,00	31.931.707,14	
2003	***	916.018.000, 00	34.020.433,78	
2004	745.883.136,00	1.193.692.930,00	34.013.377,47	4,56
2005	802.549.000,00	1.346.986.000,00	35.195.072,14	4,36
2006	893.651.500,00	1.461.025.000,00	34.212.673,95	3,80

Fonte: Goiânia. DOU/FMAS (2004-2006).

*Foram considerados o total de recursos (municipais e federais).

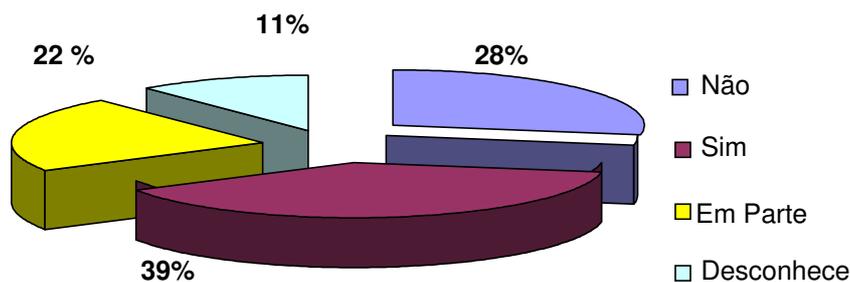
** Percentual do orçamento da Fumdec em relação ao orçamento fiscal.

***Não foi possível o acesso às informações referentes ao orçamento fiscal de 2002 e 2003.

Nos valores encontrados nos anos de 2004, 2005 e 2006, percebe-se uma regressividade acentuada no percentual de recursos do orçamento fiscal, em relação aos recursos gastos com ações e programas vinculados à política de assistência social no município de Goiânia.

A pesquisa com os conselheiros aponta que 39% entendem que há uma relação positiva da política fiscal com os gastos sociais. No entanto, não puderam apontar qual o percentual da arrecadação é gasto com a política de assistência social. Percebe-se que, no Brasil as políticas sociais são regressivas e residuais.

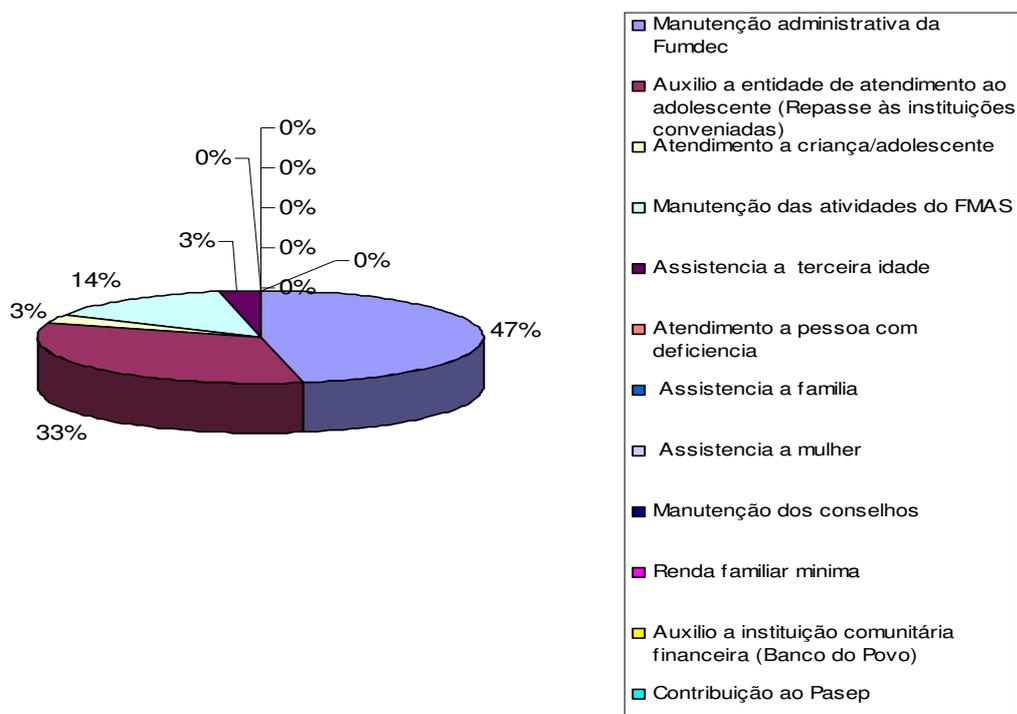
⁵² Nas fontes de coleta dessas informações não coincidem os valores indicados, em comparação com os dados coletados na realização desta pesquisa. Para maior segurança e fidelidade aos dados, essa avaliação obedece aos resultados da execução orçamentária informados pelo FMAS e Departamento de Execução Orçamentária e Financeira DEOF/FUMDEC (2004-2006).



Fonte: Goiânia, FMAS, DEOF, 2008 – Elaboração própria

Figura 6: Relação dos gastos da política de assistência social com a política fiscal no município de Goiânia – Go, 2002-2006

Quanto às preferências alocativas ou à prioridade nos gastos na execução da política de assistência social no ano de 2002, a figura 7 revela que 47% do montante dos recursos destinados a essa política foram gastos com manutenção administrativa. Chama a atenção o percentual de 33% dos recursos que são repassados às instituições conveniadas ao passo que a função assistência social permanece em lugar de pouca ou nenhuma prioridade, o que aponta a ausência de perspectiva de alteração na evolução orçamentária para os gastos com as ações da política de assistência social no município de Goiânia.



Fonte: Goiânia, FMAS, DEOF, 2008. – Elaboração própria

Figura 7: Prioridade das ações executadas pela política de assistência social em 2002

A figura 7 mostra que somados os valores gastos com *manutenção administrativa da extinta FUMDEC* (47%) destinados a *auxílio a entidades de atendimento ao adolescente, (repasso a instituições conveniadas)* (33%), somam-se em 80% dos recursos que são destinados à assistência social no município, com o agravante de o órgão gestor não executar as ações previstas no orçamento, muitas vezes, por ineficiência no planejamento das ações.

A tabela 14 mostra o montante de gastos orçados e executados de 2002 a 2006.

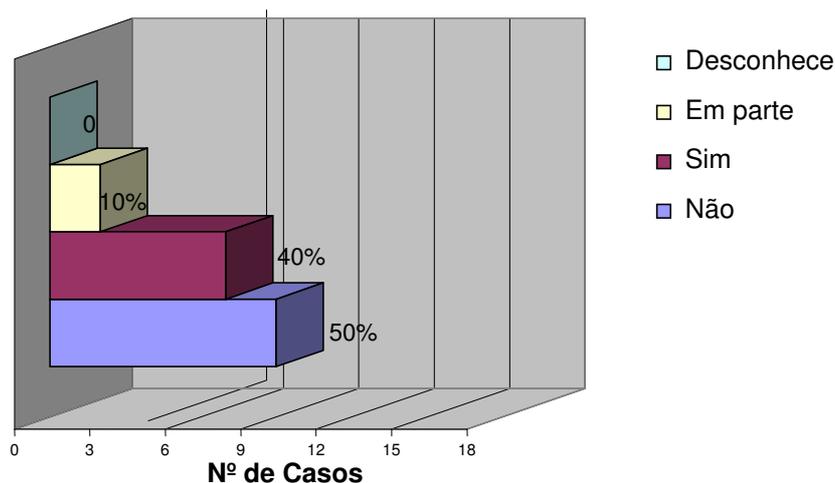
Tabela 14: Quadro comparativo dos recursos orçados e executados - 2002 a 2006

Ano	Recursos %	Recursos executados R\$	Recursos orçados R\$
2002	91,0	31.931.707,14	35.250.000,00
2003	89,0	34.020.433,78	38.972.000,00
2004	81,0	34.013.377,47	42.465.000,00
2005	79,0	35.195.072,14	44.962.000,00
2006	77,0	34.212.673,95	44.223.000,00

FONTE: Goiânia, FMAS, 2008 Percentual resultante do cálculo do recurso orçado e de execução financeira das ações no período analisado (2002-2006).

O ano de 2006 destaca-se por um percentual menor na execução financeira, ou seja, apresenta 77% dos recursos orçados e executados, em relação aos demais recursos que foram gastos no período de (2002 – 2005). Realizando os cálculos dos percentuais orçamentários no período 2002-2006, percebe-se que durante todo o período não se implantou e/ou executou a totalidade das ações propostas e/ou orçadas, apesar dos poucos recursos alocados para a política de assistência social no município de Goiânia. Os dados sobre gastos sociais revelam e confirmam, ainda, a necessidade de avaliação não só dos recursos orçados, sobretudo dos recursos executados, os quais são reveladores da real aplicação dos recursos e da prioridade dada à política de assistência em análise.

Ao responder à pergunta se o CMAS acompanha a avaliação da execução e o monitoramento na aplicação dos recursos na política de assistência social, a maioria (50%) dos conselheiros do CMAS considera que o órgão não monitora e/ou acompanha a execução e à aplicação dos recursos destinados à política de assistência social no município de Goiânia, de forma suficiente e necessária. O resultado das respostas está registrado na figura 8.



Fonte: dados de pesquisa (2008) – Elaboração própria

Figura 8: Avaliação da execução, monitoramento e aplicação dos recursos da política de assistência social

Há que se ressaltar como positivo que 40% dos conselheiros afirmam que monitoram e/ou acompanham a execução e aplicação dos recursos destinados às ações da política de assistência social no município de Goiânia-GO, o que demonstra crescimento e evolução no nível de consciência cidadã dos conselheiros. O entrevista 1 diz: *“O que o município investe não é suficiente e que desde 2002 há uma discussão da Universidade Católica juntamente com a FUMDEC para se pactuar e garantir que se aplique 5% do orçamento geral do município para investir nas ações da política de assistência social. Contudo essa demanda não foi efetivada, não houve negociação e até hoje não há um percentual garantido”*⁵³.

A proposta de discussão a seguir, analisa a reorganização da execução orçamentária da assistência social no município de Goiânia com base na implantação do SUAS, no que se refere à abrangência e eficiência dos recursos financeiros.

3.2 A execução orçamentária da assistência social em Goiânia com base no SUAS/2005 : abrangência e eficiência dos recursos financeiros

Para realizar este estudo, optou-se por contextualizar a problemática do financiamento da política de assistência social adotando como parâmetro a

⁵³ Em âmbito nacional os debates nas Conferências de Assistência Social, apontam como percentual da seguridade para a assistência o mínimo de 5%, que dificilmente serão assegurados. Conforme dados da tabela 15, o maior percentual atingido, em Goiânia foi o ano de 2002 com 4,21 %. Após esse ano houve uma regressividade acentuada, atingindo 2,34 %, em 2006.

implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Goiânia-GO. Entende-se que a aprovação da LOAS/1993 (BRASIL,1993) marcou o início de uma nova configuração da política de assistência social no Brasil, com o reconhecimento da assistência social como direito social. Após a promulgação dessa lei, iniciou-se um processo de luta para assegurar sua implementação. A natureza, o montante e o modelo de financiamento são pontos cruciais para garantir sua efetivação como direito social. A assistência social até então era caracterizada por um campo nebuloso de intervenção política e social, desfalcada de uma legislação que a concebesse como direito social, constituindo-se, posteriormente, em alvo de orientações diversas, imprecisas e muitas vezes contraditórias. No Brasil, no período anterior a promulgação da Constituição de 1988, a assistência social *era marcada por ações fragmentadas e subjugadas ao clientelismo, ausência de espaços de publicização, participação e controle democrático. Utilizando sobra de recursos de áreas afins, indefinição dos beneficiários e dos objetivos a serem alcançados e ausência de critérios claramente definidos quanto à distribuição de recursos entre as ações e entre as esferas de governo* (BOSCHETTI, 2003).

Essa política continua sendo alvo de ataques desde sua regulamentação. Ao longo desses anos, vêm sendo adotadas políticas focalizadas e seletivas, desconsiderando o princípio da assistência social de acordo com o art. 4º inciso I, da LOAS/93 (BRASIL,1993). *supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica.*

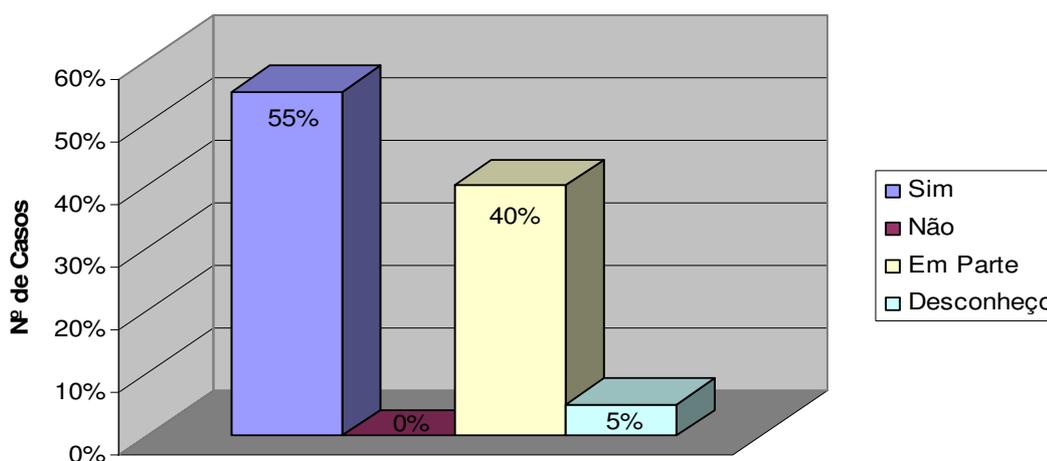
A PNAS/2004 (BRASIL, 2004), a NOB/SUAS/2005 (BRASIL, 2005) e uma série de portarias que disciplinam a operacionalização da gestão da política de assistência social, estabelecem a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo. A diretriz da descentralização, em consequência do pressuposto do co-financiamento, é a que essa rede deve contar com a previsão de recursos dessas esferas de governo, em razão da necessária co responsabilidade que perpassa a provisão da proteção social brasileira.

Em termos de Brasil a Portaria nº 385, de 26 de julho de 2005 (BRASIL, 2005) estabelece as regras complementares de transição e expansão dos serviços socioassistenciais a serem co financiados pelo governo federal, no âmbito do Suas. O financiamento deve ter como base os diagnósticos e indicadores socioterritoriais que contemplem as demandas e prioridades e as diversidades apresentadas pelas diferentes realidades:

São considerados nesse processo o porte dos municípios, a complexidade e a hierarquização dos serviços, com a efetivação do co-financiamento de maneira sistemática, superando a relação convencional tradicional e incorporando e ampliando o financiamento dos serviços de caráter continuado (PNAS/2004)

Esses mecanismos, bem como a redefinição das formas de transferência de recursos federais visam consolidar o repasse regular e automático fundo a fundo, com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente os municípios, os estados e o Distrito Federal nas despesas com os serviços socioassistenciais de proteção básica e especial. A nova sistemática, além de menos burocrática, torna o governo federal mais eficiente no alcance desses objetivos, fortalece os conselhos de assistência social e todas as instâncias de controle social, possibilitando maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. Deseja-se realçar que o novo mecanismo de transferência alterou a gestão financeira da assistência social de uma forma significativa, com vistas a dar continuidade, agilidade e regularidade e menor burocracia aos repasses, garantindo a prestação de serviços contínuos e descentralizados.

Neste estudo sobre o financiamento no município de Goiânia, no contexto do SUAS, foram avaliadas as alterações ocorridas no atendimento das ações executadas, após a descentralização da política de assistência social neste município: A maioria dos conselheiros (55%) avalia que houve alterações da realidade no atendimento, após a descentralização da política de assistência social, muito embora 40% entendam que essa alteração ocorreu em parte.



Fonte: dados de pesquisa (2008) – Elaboração própria

Figura 9: Alteração da realidade no atendimento das ações executadas, após a descentralização da política de assistência social em Goiânia-GO

Os dados apresentados para o preenchimento do Plano de Ação e Demonstrativo (site: mds.gov.br) nos anos de 2005, 2006, 2007, (tabela 15) não conferem com os valores encontrados em coleta de dados nos documentos, referentes ao período estudado. Além disso, o ano de 2007 não faz parte da análise desta dissertação. A implementação do Suas, no município, teve início em 2004, e a exigência de preenchimento desses documentos ocorreu a partir do ano 2005⁵⁴.

Vale lembrar que os repasses são liberados mensalmente pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e repassados diretamente aos Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e aos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), devendo ser incluídas nos respectivos orçamentos.

Os valores encontrados na tabela 15 mostram a necessidade de continuidade de pesquisas investigativas e de estudos avaliativos sobre o financiamento, considerando que o reordenamento da execução orçamentária baseado no SUAS, em Goiânia, só tomou consistência após a criação da SEMAS, em junho de 2007.

Tabela 15: Valores apresentados para preenchimento do plano de ação e demonstrativo no período de 2005 a 2007*

2005		2006		2007	
FNAS	PRÓPRIOS	FNAS	PRÓPRIOS	FNAS	PRÓPRIOS
5.587.942,59	28.968.000,00	4.054.433,26	20.837.000,00	6.151.083,67	Estes
R\$ 33.555.942,59		R\$ 24.891.433,26		R\$ 30.739.208,40	

Fonte: BRASIL. MDS, Disponível em : <<http://www.mds/suas> Acessado em:

*Considerar nesses valores somente o repasse do FNAS, os recursos próprios estabelecidos no cofinanciamento para as ações específicas do SUAS.

Em âmbito nacional, como afirma BOSCHETTI (2005), apesar de a NOB/SUAS/2005 estabelecer, prioritariamente, critérios de partilha e de transferência para os serviços de natureza continuada, o apoio do governo federal a projetos permanece com a sistemática de convênios. Por outro lado, os recursos repassados pelo FNAS dizem respeito aos serviços e não levam em consideração os aplicados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e renda mensal vitalícia. Essa diretriz tem limitado a avaliação dos recursos disponíveis, visto que representam uma parcela pequena do orçamento da seguridade social. Para ter uma idéia dessas distorções em 2004, do total do orçamento executado de duzentos e

⁵⁴ Com base na liberação do MDS/CNAS e após laboração da proposta para a PNAS, por meio da Resolução nº 145, de 15 de dezembro de 2004, publicado no Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004.

vinte sete bilhões, cento e quarenta e cinco milhões e quinhentos e quarenta e quatro reais, o BPC ficou com cinco milhões, setecentos e quarenta e oito mil, setecentos e trinta e oito reais (2,53 %). A renda mensal vitalícia com um milhão, oitocentos e vinte e oito mil, quinhentos e seis reais (0,80 %), a Bolsa Família com 4 milhões, novecentos e vinte e nove mil, seiscentos e oitenta reais (2,17%) e as demais ações do FNAS, cujos recursos são repassados aos fundos estaduais e municipais, com apenas um milhão, noventa mil e setecentos e noventa reais (0,40%). Assim, BOSCHETTI (2005), considera que *“a efetivação do SUAS depende não só da ampliação de recursos do governo federal, mas do aporte significativo de recursos dos governos estaduais e municipais”*

No município de Goiânia, o processo de implantação do SUAS vem ocorrendo gradativamente desde o ano de 2004, e tem sido perpassado por vários desafios do ponto de vista da reorganização orçamentária de sua consolidação. Um dos grandes desafios foi a transformação da Fundação de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC) em Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). Para tanto foi elaborada uma Lei Municipal em 2004, que somente foi aprovada, com várias reformulações e mudança de redação, em 20 de junho de 2007, (Leis nº 8.537/04), que em seu capítulo III (Lei 8.537), trata da organização e estrutura da Semas⁵⁵. Avalia-se a nova designação do órgão gestor da assistência social no município como uma conquista cívica e ético política dos vários segmentos, instituições e entidades da sociedade goianiense que se empenharam por essa mudança, nos últimos anos, tendo em vista conferir maior visibilidade política e reconhecimento da política de assistência social no município de Goiânia.

Atualmente o município de Goiânia conta com um número reduzido de onze unidades de Centro de Referência de Assistência Social (Cras) que atendem 55 mil famílias referenciadas, e duas unidades de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), que deverão ser ampliados no ano de 2009. Até o mês de outubro de 2008, o número de famílias goianienses beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) era de 29.404 famílias (MDS/ Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). O número de famílias referenciadas para cada unidade

⁵⁵ A nova estrutura da Semas conta como 1) Unidades Técnicas da Rede de Proteção Social; a) Departamento de Proteção Social Básica, b) Rede de Segurança Alimentar, c) Rede de Serviços de Vigilância Sócio Assistencial Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); 2) Unidades Técnicas de Proteção Social Especial; a) Departamento de Programas Especiais (média complexidade) b) Rede de Serviços e Programas de Alta Complexidade; 3) Unidades da Rede Complementar de Assistência Social; 4) Unidade de Administração e 4) Finanças no qual se encontra o Departamento de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e Departamento do Fundo Municipal da Criança e Adolescente (FMDCA), e outros.

de Cras é de cinco mil em núcleos de até vinte mil habitantes. Comparando o número de Cras com o número de famílias goianienses em situação de pobreza (119.260 famílias), chega-se à conclusão de que o município necessita da criação de pelo menos mais onze unidades de Cras para o atendimento das famílias consideradas referenciadas (site. www.mds.gov.br).

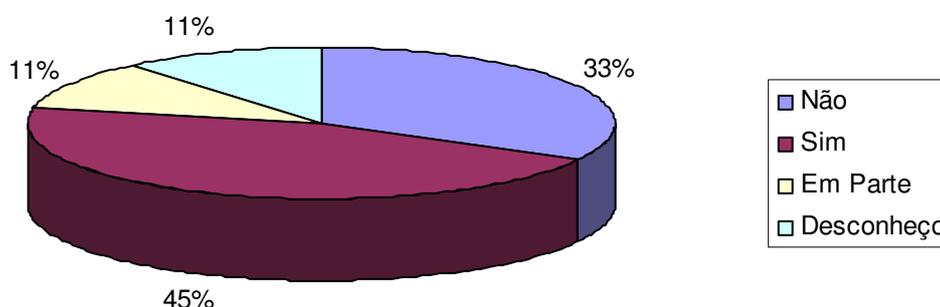
No que se refere aos dados quantitativos da execução financeira da assistência social, eles foram obtidos com gestores do Fundo Municipal de Assistência Social e o auditor do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), entrevistados para esta pesquisa (tabela 16).

Tabela 16: Execução financeira da política de assistência social no município de Goiânia-GO no período de 2002 - 2006

Ano	Recursos %	Ações da assistência social R\$	Município (TCM)* R\$	Total
2002	32	31.931.707,14	66.596.541,30	98.528.248,44
2003	36	34.020.433,78	58.764.409,72	92.784.843,50
2004	33	34.013.377,47	68.527.212,56	102.540.590,03
2005**	33	35.195.072,14	68.711.230,28	103.906.302,42
2006	32	34.212.673,95	70.938.283,90	105.150.957,85

* Fonte: Dados do Tribunal de Contas do Município (TCM) Balancete Financeiro Detalhado (recursos destinados as despesas administrativas e pagamento de RH da FUNDEC)

Na tabela 16 o intuito foi o de avaliar a evolução dos gastos sociais após a criação do SUAS, comparar o montante de recursos destinados à assistência social em Goiânia e como os sujeitos entrevistados avaliam esse processo. Para tanto, foi avaliado nesse processo as alterações ocorridas nos gastos sociais após a implantação do SUAS e o resultado está na figura 10 a seguir



Fonte: CMAS/GYN - outubro de 2008

Figura 10: Alterações ocorridas nos gastos sociais após a implantação do SUAS no município de Goiânia- GO, 2002 – 2004

Quando indagados sobre a alteração ocorrida no nível de evolução dos gastos sociais, após a implantação do SUAS no município de Goiânia, 45% dos conselheiros avaliaram que a alteração foi positiva, e 33% não avaliaram essa alteração da mesma forma. Esta dissertação avalia esse quadro geral de evolução dos gastos sociais em Goiânia, como positivo, quando considera, em que pese os preceitos legais da NOB/SUAS/2005, o perfil político da gestão municipal atual (conservadora, populista e patrimonialista), e também o fato da implantação do SUAS ser recente, estando em fase inicial.

Dentre as polêmicas apontadas por SPOSATI (2006), uma delas é que o Suas não é uma nova linha de financiamento do governo federal, e nem um novo programa. A seu ver, trata-se de uma nova forma de organizar a gestão da assistência social e conforme argumenta:

O Suas é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público financiar ao cidadão. Destaca a aplicação dos recursos financeiros previstos na função programática 8, relativa às atividades de assistência social sob efetivas normas orçamentárias na implantação dessa política pública. (p.111-112).

Sposati (2006) ressalta ainda que a gestão da assistência social, para ser republicana, deveria superar algumas questões, tais como emendas parlamentares que não são submetidas às decisões dos conselhos municipais; forte presença da subsidiaridade a reger as relações entre a sociedade civil e o Estado, e, também, a natureza e vínculos do gestor público com o executivo. No âmbito do financiamento, como ficou evidenciado na análise sobre a NOB/2005, o SUAS rompeu definitivamente com a sistemática de financiamento adotada pela extinta LBA, ao propor critérios de partilha dos recursos do FNAS (repasso automático fundo a fundo), ao considerar, dentre outros aspectos e /ou dimensões: porte dos municípios, indicadores socioeconômicos locais e a complexidade e hierarquização dos serviços. Nessa direção, entende-se que o processo avançou na efetivação do co-financiamento de forma regular, com critérios objetivos e transparentes, favorecendo a gestão e o controle social democrático.

O SUAS traduz-se na possibilidade de materialização da LOAS, na construção de um sistema que exige e tem como princípios a ética e a civilidade, na perspectiva de eleger a justiça social, rompendo com a cultura do mérito, do clientelismo e do necessitado. Reafirma-se, por fim, o pensamento que inspirou as Conferências de Assistência Social, desde 1995, no que concerne ao financiamento, ou seja, a necessidade de garantir recursos suficientes nos orçamentos das três esferas de governo, suficientes para efetivar a assistência social como política pública. Para a implantação do SUAS, sistema que amplia direitos, articula políticas sociais e fortalece e reafirma a democracia participativa, considera-se a necessidade ainda mais de ampliação de recursos, para viabilizar os pisos de proteção social, mediante a participação dos entes federados no co-financiamento dos serviços. No entanto, essa luta deve ser assumida por todos, trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários, que têm compromisso com a construção de um espaço efetivo para consolidar a assistência social como política de proteção social não-contributiva, no âmbito da seguridade social brasileira (SPOSATI, 2006).

Um dos gestores do FMAS, ao ser indagado sobre a evolução dos gastos e a execução orçamentária, fez a seguinte avaliação:

não tem tido evolução não. Hoje o recurso da assistência tem sido direcionado de uma forma mais objetiva, mesmo porque há uma exigência do próprio [Ministério do Desenvolvimento Social] MDS que a aplicação deste recurso seja feita de acordo com a modalidade indicadas na PNAS (entrevista 1)

Em Goiânia fica caracterizado que a abrangência e eficácia dos recursos financeiros destinados à execução da política de assistência, comprometem a destinação de recursos da execução orçamentária de programas, serviços e projetos, os quais ficam fragmentados, atendendo a segmentos específicos como crianças, adolescentes e idosos.

Da evolução orçamentária, depende grande parte de uma contrapartida maior por parte do município, exigindo planejamento para implantação das ações, caracterizando como grande desafio. Outros desafios para a implantação do SUAS, que estão sendo enfrentados no município de Goiânia no período estudado, são: O número reduzido de profissionais, além do contínuo rodízio. Até o ano de 2005 não houve concurso público para ocupar funções como assistente social e psicólogo. Somente no ano de 2006 foi realizado concurso e, em 2007, iniciou-se a contratação efetiva de assistentes sociais, psicólogos e outros cargos para ocuparem os cargos efetivos para esse tipo de atendimento (FMAS 2009).

Há falta de recursos para capacitação dos técnicos responsáveis pela gestão dos Cras e dos Creas em todas as unidades do município. O município não tem tradição de co-financiar serviços. Assim, a execução das ações implementadas com recursos repassados do FNAS tornam-se insuficientes para a efetivação dos direitos conforme previsto no SUAS/PNAS. Além disso, o Estado de Goiás não tem repassado recursos desde 2002, como parte do co financiamento dessa política para o município de Goiânia. Esses são os maiores desafios em face da disputa existente por recursos nas três instâncias de governo, evidenciando que o financiamento da política de assistência social no município de Goiânia, não tem seguido o critério da progressividade e do co financiamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do processo de construção desta dissertação, algumas dúvidas foram surgindo, mais especificamente devido a dificuldade de acesso às informações para a elaboração deste estudo. Chega-se ao final desta caminhada com uma inquietação, não tanto pelos resultados alcançados, mas pela expectativa de se apresentar uma síntese conclusiva em relação à questão inicial que motivou esta investigação, ainda que se tenha claro que não há como estabelecer uma descrição lógica que apresente uma única conclusão a todas as variáveis levantadas, nem apresentar resultados conclusivos a todas as indagações e hipóteses definidas.

No entanto, considera-se que os resultados obtidos servirão de subsídios para a discussão de profissionais interessados nos dados analisados com base em uma produção científica, por se tratar de um campo ainda pouco investigado na área das políticas públicas, sobretudo no que diz respeito ao financiamento da política de assistência social, incluindo o município de Goiânia.

Conforme os dados da pesquisa, o número de famílias em situação de pobreza em Goiânia, é de 39% do total das famílias goianienses, o que requer investimentos sociais e financeiros de qualidade. Vale considerar que, além da renda, os moradores de grande parte de Goiânia enfrentam outros desafios, como ausência de técnicos especializados para o atendimento da população usuária da política de assistência, baixa oferta, ineficiência e insuficiência de serviços e equipamentos sociais públicos, alto índice de desemprego, inexistência de um sistema público de transporte urbano com infra estrutura adequada à demanda e acentuado aumento dos índices de violência. A análise teórico-empírica desses dados aponta para a necessidade de imperiosa reestruturação do gasto social e o redesenho do planejamento da política de assistência social no município, com medidas articuladas às demais políticas públicas de forma a garantir a inclusão social de expressivos segmentos da população que ainda não têm atendidas suas necessidades sociais básicas. Para tanto, é preciso alterar a dinâmica do planejamento técnico-financeiro em Goiânia-Goiás, ainda baseada em critérios político-partidários, uma vez que a estrutura de gastos sociais utilizada no período

analisado não avançou mostrando-se deficitária, com graves distorções sobre a concepção desta política pública de seguridade.

No Brasil, a complexidade e as contradições que envolvem o financiamento das políticas públicas pressupõem participação e decisão política, uma vez que, em muitos municípios, ainda são os gestores públicos que elaboram o plano de ação, inscreve-o nas leis orçamentárias, apontam os meios disponíveis para sua execução e efetuam o gasto social. A decisão política está implícita no documento relativo à previsão de despesas. O plano de gastos, portanto, é resultado de convicções políticas, sociais e ideológicas do grupo e/ou partido que está no poder. Estabelecidas as prioridades, mediante autorização legislativa (aprovação da lei orçamentária e as leis complementares), opera-se a despesa pelas formas estabelecidas em lei. As Leis de Diretrizes Orçamentárias respectivas ao período de cobertura do PPA (2002 a 2005 e 2006 a 2011) seguiram a mesma tendência.

Todavia, após o recente processo de implantação do SUAS, com as exigências e normatizações advindas do executivo nacional, há uma movimentação no sentido de se definir mais claramente quais são os programas da assistência no município e onde apresentam-se mais deficitários e/ou ausentes. Até então, quando explicitados, caracterizavam-se como ações circunstanciais e dirigidas a alguns segmentos específicos, sem qualquer vinculação com o conteúdo de atenção às necessidades sociais básicas como exigência na definição das prioridades em determinadas regiões da cidade como público alvo da política de assistência social.

Ressalta-se que, no período analisado (2002 a 2006), o maior percentual de recursos gastos na política de assistência social no município de Goiânia foi no ano de 2002, quando se atingiu 4,2% em relação ao total de recursos orçados em todo município. No período entre 2003 a 2005 houve gradativa diminuição desse percentual chegando, em 2005, ao equivalente a 2,3% e, em 2006, a 2,9%, em uma clara demonstração de ausência de prioridade para as ações desta política e de equivalência entre recursos orçados e gastos sociais na gestão dos recursos públicos.

Nesta contextualização geral do financiamento, baseada em dados empíricos, é nítida a ausência de uma concepção de assistência social, em Goiânia, no que se refere ao público alvo e ao reconhecimento das reais necessidades e demandas em determinadas regiões da cidade. A ênfase recai sobre o atendimento segmentário e focalizado, apesar de ter como indicadores as famílias referenciadas e atendidas

com base no serviço de proteção básica nos Cras, após o processo de implantação do SUAS em 2005.

Ainda que a gestão do financiamento, conforme perspectiva do Suas se encontre em fase de implantação e os anos analisadas neste estudo sejam referentes a períodos anteriores, identificou-se que o padrão de financiamento, as preferências alocativas e o processo de orçamento que têm prevalecido na gestão do financiamento da assistência social no município de Goiânia, especialmente nos últimos três anos, aponta para determinadas tendências preocupantes como característica específica da gestão dessa política no citado período, ou seja, a assistência continua sendo tratada como sinônimo de pobreza, de forma tuteladora, e não como política que concretiza direitos. Portanto, a exemplo do que ocorre no Brasil, o desafio de analisar a insuficiência, escassez, falta de recursos e de critério de partilha na destinação desses recursos para a execução da assistência social no município de Goiânia, torna-se um debate recorrente, considerando os poucos avanços alcançados nesta área. Ademais, as poucas pesquisas existentes no município sobre financiamento, em uma perspectiva analítica propositiva e crítica, deixam claro as inúmeras distorções decorrentes dessa cultura política, nas análises feitas e nos resultados apresentados.

Essa conclusão têm como objetivo reafirmar o município e o país decente que queremos construir, sem corrupção e com uma concepção de cidadania ampliada e de democracia (fundamentada no conceito de liberdade positiva e de igualdade, com justiça social redistributiva) que respeite a população como cidadãos portadores de direitos. No âmbito do financiamento, a conquista dessas aspirações se traduz na gestão dos recursos públicos, de forma a garantir proteção social pública integral (não apenas mínima) aos seus cidadãos, como dever do Estado, de par com a sociedade civil. Para tanto, há que se implementar ações baseadas em uma reforma tributária e em uma política fiscal, de forma justa, que possa garantir uma assistência de qualidade à saúde, educação, habitação, lazer, e outros, para todas as crianças, assegurado um patamar de cidadania, fundamentado em um padrão de dignidade humana a todas as famílias. Há que se garantir a todo cidadão adulto, um emprego como expressão do direito ao trabalho.

Essas conquistas exigem mudanças na concepção e na prática política no trato e administração dos recursos públicos (de todos para todos), bem como a inversão nas prioridades atendidas tendo em vista o reordenamento na aplicação

desses recursos, com proposta transparente na execução dos serviços e na distribuição dos recursos, fazendo com que os direitos sociais sejam assegurados a todos os cidadãos.

Cabe esclarecer que, dado o caráter investigativo deste estudo, realizado em bases científicas, no que diz respeito ao financiamento da política de assistência social no município de Goiânia, não se fez uma análise objetivando alcançar todas as condicionantes que definem esse processo, e muito menos se pretendeu avaliar todas as implicações que cercam esta problemática.

Do exposto, como considerações conclusivas referenciadas em análises teóricas, embasadas empiricamente, este estudo apresenta a seguir, a síntese dos aspectos e dimensões considerados de maior relevância em relação às características específicas do financiamento e dos mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados à política de assistência social no município de Goiânia-Goiás (2002 a 2006), articulados ao exercício do controle democrático.

Dentre os principais aspectos e dimensões analisados, no referido período, destaca-se:

- Acentuada dependência, no município, em relação à transferência de recursos financeiros da União, como resultado da estrutura do sistema tributário brasileiro no financiamento da seguridade social (imposto indireto, sem destinação específica na fonte), concentrando mais de 60% dos impostos na esfera federal.
- Redução significativa de programas e projetos sociais em decorrência do endividamento externo que vem ocorrendo, no Brasil, desde o governo militar.
- Recentralização de receita na esfera federal, por meio de fundos, com base no ajuste fiscal e na reforma tributária sob orientação neoliberal, desde que o país foi submetido ao plano de estabilização do real.
- Ausência de acesso as informações sobre a evolução dos recursos financeiros gastos na política de assistência, sem alterações significativas e substanciais no padrão de alocação orçamentária no período analisado.
- A prevalência do princípio da regressividade e da focalização no trato da gestão dos recursos destinados à assistência, não levou em consideração a inflação no período, ao se constatar, com base nos dados do IBGE (2007), que o ano de 2002 atingiu a inflação de 12,5%, e em 2006, 4,5% .

- Prevalência da prática de não execução orçamentária da totalidade dos gastos programados quando se compara os recursos do orçamento com a execução da política de assistência social nesse período. O maior percentual executado deu-se no ano de 2006, quando foram executados (91% dos recursos orçados), e o menor percentual executado ocorreu em 2006 (77%) dos recursos.

- Inexistência de qualquer alteração na execução orçamentária em Goiânia com base na homologação da LOAS/NOB/98 e de 2004 e na implantação do Suas/2005, em relação ao cumprimento do que é exigido em lei tendo em vista as fontes de financiamento e a destinação dos recursos públicos para a assistência social no município.

- Desconhecimento sobre alterações significativas ocorridas, com continuidade em relação ao percentual e o montante de recursos destinados ao orçamento da política de assistência social, no município, a partir das exigências da nova sistemática dessa política proposta pelo Suas.

- Exigência de uma rigorosa fiscalização e monitoramento, por parte do CMAS no que se refere aos instrumentos de financiamento dos recursos (FMAS, balancetes, planilhas, portarias, e outros), com foco no aperfeiçoamento de uma nova cultura de controle democrático para que se assegure à população usuária a execução das ações e dos recursos orçados, e a garantia nas demandas sociais para que um maior número de famílias sejam incluídas nas ações da assistência no município de Goiânia.

- Inexistência de uma cultura de planejamento, análise e avaliação das políticas sociais públicas, como também de pesquisas inovadoras sobre o financiamento, especialmente em relação aos recursos orçados e os executados no contexto da análise sobre os gastos sociais realizados.

- Desinteresse dos governantes, particularmente do gestor representante do executivo municipal no período de 2006 aos dias atuais (atual prefeito do município de Goiânia), cujas declarações públicas, ações e medidas demonstram claramente uma visão distorcida da assistência ao não se considerar a assistência social como política pública, com destaque para a ausência de prioridade nos investimentos públicos na área da assistência no município.

- Inexistência de alterações significativas nos critérios de gestão dos mecanismos de controle dos gastos sociais, mediante a implantação do SUAS/NOB/2005 no município de Goiânia (a título de exemplo, um dos

entrevistados declarou que o executivo municipal está gastando, atualmente, 80% dos recursos repassados pelo FNAS, com ações de proteção social básica e especial e com recursos humanos do Cras e Creas).

- Ausência de transparência na definição e utilização de critérios de partilha, de forma justa, quando se constata como preferências alocativas executadas na política da assistência social no município, a priorização de algumas entidades em detrimento de outras, haja vista que o repasse de recursos às instituições conveniadas, absorve, em média, 50% do total dos recursos.

- Ausência de precisão no estabelecimento de critérios para as prioridades a serem atendidas na distribuição dos recursos provenientes do tesouro municipal, no repasse de recursos às 46 instituições conveniadas, uma vez que a maior fonte de financiamento (86%) são os recursos provenientes da FUMDEC.

- Prevalência de práticas políticas tuteladoras, com perfil conservador e clientelista no trato do financiamento e de gestão e uso dos recursos financeiros, o que resulta em uma acentuada dispersão e pulverização dos recursos orçados e executados no âmbito dessa política.

- Seleção e manobras políticas em relação aos recursos financeiros que passaram, na opinião de representantes do executivo municipal, pelo crivo de controle, fiscalização e avaliação do CMAS.

- Prevalência na adoção de *critérios políticos no repasse dos recursos*, sendo este o ponto de estrangulamento que comprova a ausência de critérios justos e a má distribuição de recursos públicos para a assistência social no município.

- Restrição à destinação dos recursos, por esfera orçamentária, uma vez que somente passam pelo FMAS, os recursos financeiros federais (FNAS), também chamados de *fonte 80*. Os “recursos próprios” ou *Fonte 20*, os quais se orientam pelo princípio da focalização em relação ao seu destino, comprometem a gestão dos recursos e o exercício do controle democrático.

- Desconhecimento das fontes financiadoras e da direção dada à política de assistência social no município por grande parte dos conselheiros do CMAS. Ausência e/ou baixa participação dos conselheiros na discussão do orçamento municipal, bem como na elaboração e implementação de políticas públicas para o município.

- Prevalência de tensões e concepção diferenciada entre o papel do gestor e do conselheiro, constatadas empiricamente, com claras relações hierárquicas de

poder político exercido sobre o CMAS. Este ao apresentar um nível maior de politização e de *consciência crítica* acerca de suas funções ao busca atuar com maior autonomia, usando da autoridade jurídica que o cargo lhe confere.

Enfim, com base nessas considerações finais, percebe-se a ausência de uma *cultura política* que privilegia a dimensão ético-política presente nas ações desenvolvidas no âmbito do financiamento das políticas públicas, como expressão do *bem-estar e da justiça social redistributiva*.

O grande avanço trazido pela Constituição Federal brasileira de 1988 e Loas/1993, em relação ao exercício da *democracia direta e participativa*, a precariedade na *formação política* dos conselheiros, como legítimas *instâncias de mediação de conflitos (Estado e sociedade)*, no sentido de apreenderem as *complexas e contraditórias mediações políticas* que atravessam suas ações e decisões, no trato às complexas e contraditórias dimensões do financiamento.

- Como proposição e ação estratégica, esta dissertação conclui apontando como prioridade, acatar as deliberações dos Fóruns e Conferências de Assistência Social no sentido de se continuar lutando pela *vinculação orçamentária (constitucional) de um percentual justo para o financiamento e orçamento da política de assistência social* (em âmbito nacional, estadual e municipal), por meio de propostas de Emendas, tendo em vista a sensibilização e inclusão dessa proposta na agenda dos executivos (três esferas de governo), como dever cívico e como política de direitos que pressupõe uma gestão colegiada, com participação ativa do Estado e sociedade civil. Afinal, política pública de qualidade só é possível com financiamento justo e progressivo.

Com base nas distorções apresentadas no campo do financiamento em Goiânia, a pesquisa realizada constatou como *forte tendência contemporânea* uma perspectiva preocupante em decorrência da influência e predominância de práticas políticas conservadoras, ainda presentes no Estado e no município. Essas interferem diretamente na autonomia e legitimidade política dos Conselhos de Direitos no município (CMAS), que se traduzem, até o presente momento, a continuar, em uma grande lacuna no *campo do direito*, em Goiânia-GO.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Araújo. *A capacidade de gastos dos municípios brasileiros, arrecadação própria e receita disponível*. Cadernos de Finanças Públicas. Brasília, ano, n.1, p.dez.2000.

_____. J. R. Araújo. *et al. Uma análise da carga tributária do Brasil*. Brasília. IPEA, 1998. Texto para Discussão, 583.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e políticas sociais*, In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v.28.n.10, p.88-108. Jun. 1995:

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. *A lógica do financiamento da seguridade social entre 1997 a 2007*. Rio de Janeiro: GOPSS/UFRJ,2008.

_____. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo. Cortez, 2003.

_____. BOSCHETTI, Ivanette. *Política social fundamentos e história*. 3 ed.. São Paulo, Cortez, 2007. Biblioteca Básica de Serviço Social

_____. BOSCHETTI, Ivanette. *Os Conselhos de Assistência Social e a construção da democracia*. Política de Assistência Social. Uma trajetória de avanços e desafios. Caderno da ABONG. Brasília: ABONG/CFESS/CNTSS, nov. 2001.

BEVERIDGE, William. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1942.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. Para uma teoria geral da política Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/Unb, 2003.

_____. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Brasília: Letras Livres/Editora da UnB, 2006.

_____. *O SUAS e a seguridade social*. Cadernos de Textos da V Conferencia Nacional de Assistência Social. Brasília. CNAS/MDS, 2005.

_____. TEIXEIRA, Sandra O. *Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na função assistência social*. Ser Social. Brasília, v.1, nº12, primeiro semestre 2003. p.115-143.

_____. SALVADOR, Evilasio. *Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia*. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v. 87, 2006. p.25-57.

BNDES. “*Carga Tributária – evolução histórica. Uma Tendência Crescente*”. Informe-se nº 29. Brasília, BNDES, 2001.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal e outros ensaios*. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAIN, Sulamis. *O financiamento público na perspectiva da política social*. Economia e Sociedade. Campinas. N.17. P.113-140, dez.2001.

_____. *A Economia Política da Reforma Tributária de 2003*. In: PINTO, Marcelo; BIASOTO, Geraldo (orgs.); *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006. p.371-398.

DRAIBE, Sonia, *A política brasileira de combate à pobreza*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998 a.v. 2.

_____. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas sociais e organização do trabalho. Brasília: IPEA, v.4.1989.

DUARTE, Bruno de Carvalho; SIMÕES, Helenna Barbosa. *Análise do gasto social federal no período 1995-2005*. Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (Cepal) Brasil, dez. 2006.

ESCORSIM, Silvana Maria; *A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social*. Revista Eletrônica Espaço Acadêmico, Pr. n. 86, junho 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. *The thee worlds of welfare capitalist*. Cambridge: Polity Press,1990

FAGNANI, Eduardo. *Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92*. Economia & Sociedade, Campinas, v. 8, p. 183-238, jun. 1997.

_____. *Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98*. Economia e Sociedade, n.13, p. 155-178, dez. 1999.

_____. *Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais*. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez & IEE/PUC/SP, 1998, p.29-39.

FERNANDES, Florestan. *A transição prolongada: o período pós-constitucional*. São Paulo, Cortez. 1986.

FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO. *Cadernos para Discussão – Superávit Primário*. Brasília, FBO, 2004.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. *O governo Lula e a proteção Social no Brasil: desafios e perspectivas*. Katalysis, Florianópolis vol.10, nº. 01. Jan.

FIORI, José Luis. *Estado de bem-estar: Padrões e crises*. Rio de Janeiro: EURJ/IMS 1995. (Serie Estudos em saúde Coletiva, p.117).

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

GRAÇA, Eliana Francisco Sadeck: *O aumento de gastos públicos é de 3,% no primeiro semestre de 2006*. Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Brasília Nota Técnica nº111, p. 4. Set. 2006.

GOMES, Ana Lígia. *A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor*. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, ano 20, Nº. 61. P. 91-108. nov. 1999.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: L&PM, 1980.

IANNI, Otavio. *A idéia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *A questão social no capitalismo*. Temporalis. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, Ano 2, nº 3. Jun 2001.

_____. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológico*. 16 ed. São Paulo. Cortez. 2004.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Pesquisa qualitativa, um instigante desafio*. São Paulo. Veras, editora, São Paulo, 1999.

MINAYO, Maria C. Souza. *Pesquisa social, teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

MARX, Karl. *A questão judaica*. Rio de Janeiro: Achiamé, [s.d.].

_____; *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Alfa-Omega (Obras Escolhidas, 1) .1989.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo; Cortez, 2001.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo. Cortez. 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Fabrício: *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional à luz da economia brasileira*, Belo Horizonte: 2001. mimeo.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ, Vozes, 1998.

PACHECO, Joselito da Silva, *Garantias Sociais sob Constante ameaça do Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área da assistência social*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em política social. Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UNB). Brasília, 2006.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Critica aos Padrões dominantes de Proteção aos pobres no Brasil*. Brasília. Thesaurus. 1996.

_____. *Necessidades Humanas: Subsídios a critica dos mínimos sociais*. 4ªed. São Paulo. Cortez. 2007.

_____. *Controle democrático com garantia de direitos*. Brasília. Subsecretaria dos Direitos Humanos, 2005.

POCHMANN, Marcio (orgs). *Os ricos no Brasil*. São Paulo. Cortez. 2004.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE Brasília. Nº 08. IPEA. Fev. 2003.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANALISE Brasília. Nº 09. IPEA. Ago. 2004

PONCHECK, Dione do Rocio. II. Org. *Legislação social: cidadania, políticas públicas e exercício profissional*. CRESS 19ª região Curitiba, 2006.

PORTO, Maria Célia da Silva. *Cidadania e Desproteção Social: uma inversão do Estado Brasileiro?* Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez. Ano 22, nº 68, nov 2001.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata?* Rio de Janeiro. FGV, 2003.

ROQUE, Átila Salvador: *Crise financeira e os desafios da cidadania*, Inesc, out.2008.

SALVADOR, Evilásio da Silva. *Fundo Público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)*. Tese de Doutorado, Programa de Pós Graduação em política social, Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UNB) Brasília, 2008.

_____. BOSCHETTI, Ivanete. *A desregulação dos Direitos Previdenciários e a (des) estruturação do mercado de trabalho*. Brasília: Paralelo 15. 2003.

SALVADOR, Evilásio da Silva. *A Distribuição da Carga Tributária: Quem Paga a Conta? In. SICSÚ, João. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo, Boitempo, 2006, p.79-93.

_____. *A distribuição da carga tributária no Brasil*. Artigo apresentado no Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais em Belo Horizonte em 19/05/2007.

_____. *Reforma Tributária desmonta financiamento da seguridade social*. Campinas. Unicamp. Carta Social e do Trabalho. v.8,2008.

SCATENA, Rosemeire. *A opacidade do Financiamento da Política de Assistência Social no ciclo orçamentário em governos locais: Algumas questões para o debate*, Tese de Doutorado, Programa de Pós Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2006

SILVA, Maísa Miralva. *Condições de vida e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de pobreza absoluta*. Dissertação de Mestrado – SER/UnB. Março, 2000.

SPOZATI, Aldaíza de O. *Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil*. In: Revista Serviço Social e Sociedade São Paulo, Cortez, Ano XXII. nº 68, P. 54 – 83. Novembro 2001.

_____. *Anotações da aula sobre concepções políticas de Assistência social*. PUC/SP de 13/03/06 até 29/05/06.

_____, Aldaíza (org) *Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo. Cortez. 2004.

STEIN, Rosa H. *Descentralização e Assistência Social: Revisão teórico-conceitual*. Serviço social e sociedade. São Paulo, v.54, p.75-96, 1997

TEIXEIRA, Aloísio. *Crise fiscal e financiamento das políticas urbanas*. Rio de Janeiro. jun.1999.mímeo.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

VASQUES, Daniel Arias. *Política econômica e política social no Brasil nos anos de 1990: possibilidades, limites e condicionantes*. Campinas: Revista Economia sociedade e v. 13, n.2 p.147-167, jul. a dez de 2004.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck: *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, 2ª ed. nov, 2000.

VIANA, Maria José de Faria. *Direito e política social - O impacto da LOAS nas agencias de assistência social no município de Goiânia*. Dissertação de Mestrado.

Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação de FE/UFG. Goiânia. 1999.

_____. *A Assistência Social no Contexto do Pluralismo de bem estar prevalência da provisão plural ou mixta, porém não pública*. Tese de Doutorado, Programa de Pós Graduação em política social-departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UNB) Brasília, 2007.

YASBEK, Maria Carmelita, *As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS*. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo. ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____, Maria Carmelita, "A política social brasileira nos anos 90: A refilantropização da questão social". São Paulo. Cadernos da *Abong*, n. 03. 1995.

DOCUMENTOS:

BRASIL. Ministério de desenvolvimento Social e combate á fome. "Diretrizes do Suas, Elaboradas pelo MDS. Documento publicado na Revista de Serviço social e Sociedade, ano 25, nº. 78. São Paulo, Cortez Editora, julho 2004.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, Congresso Nacional 1988.

_____.Lei nº. 9.604 de 1998

_____. Lei nº.4.320 de 1964

_____. Lei 8.666 de 1993

_____.Lei 9.790 de 23 de março de 1999 Cria as Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), Brasília. 1999.

_____.Lei nº.9.732 de 11 de dezembro de 1998. Altera os critérios de isenção à contribuição da seguridade social no Brasil.

_____. Lei nº. 101 de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

_____. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, nº.145 de 2004.

_____. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, nº.130 de 2005.

_____. IBGE, Contagem populacional de 1996;

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Política Nacional de Assistência Social, Brasília, Nov.2004;

_____. Ministério de Desenvolvimento Social Combate à Fome. Norma de Operacional Básica 2004.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma de Operacional Básica. 1995.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº. 224 de 25 de julho de 2007. Estrutura a rede de serviços de proteção social

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº. 42 de 1999

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 163 de 2001

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 440 de 23 de agosto de 2005

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 385 de 26 de julho de 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 442 de 26 de agosto de 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 459 de 09 de setembro de 2005.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: DOU, 07/12/1993.

_____. Ministério da Fazenda. Política Econômica e Reformas Estruturais. Brasília, abril de 2003. www.fazenda.gov.br

_____. Fórum Brasil de Orçamento. Superavit primário: Cadernos para discussão. Brasília: FBO 2004. 2ª Edição. 2006.

_____. Pesquisa Nacional por amostragem de domicílio. PNAD de 2007. Brasília. IBGE, 2007.

GOIAS. Estado de Tribunal de Contas dos Municípios. Balancete financeiro detalhado. fev. 2009.

_____. SEPIN/SEPLAN/2007 superintendência de pesquisa e informação, Secretaria de Planejamento. 2007

GOIANIA. Prefeitura Municipal de Goiânia. Plano Plurianual de Assistência Social. 2002-2005. Goiânia 2002 (não publicado).

_____. Prefeitura Municipal de Goiânia. Plano Plurianual de Assistência Social. 2006-2011. (não publicado).

_____. Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Goiânia. 2004.

_____. Relatório do Planejamento Estratégico Democrático da FUMDEC 2001

GOIANIA. Prefeitura Municipal de Goiânia. Projeto de Assistência Social para o município de Goiânia - Centralidade na família e na participação popular. Goiânia: 2001 - 2003.

_____. FUMDEC, Projeto Pra ninguém ficar de Fora. 2003. Não publicado.

_____. Lei n 8.2548, de 19 de janeiro de 2004. Lei de parcerias, 2004.

_____. Lei nº. 8.248 de 19 de janeiro de 2004. Lei municipal

_____. Lei n.7.532 de 26 de dezembro de 1995. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)1995.

_____. Lei n.7.531 de 26 de dezembro de 1995. Cria o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), 1995.

_____. Lei nº. 7.332 de 1º de julho de 1994. Cria a Lei Orgânica do Município de Goiânia-GO

_____. SEPLAN. Secretaria de Planejamento Municipal de Goiânia. 2007.

ANEXOS

**PESQUISA: O financiamento da política de assistência social no município de
Goiânia/Goiás: período 2002-2006**

QUESTIONÁRIO:

1. DADOS PESSOAIS

1.1. Sexo: a. Feminino b. Masculino

1.2. Faixa etária:

a. 20 a 30 anos b. 31 a 40 anos c. 41 a 50 anos
d. 51 a 60 anos e. Acima de 60 anos

1.3. Estado civil: a. Solteiro b. Casado c. viúvo d. outros

1.4. Escolaridade:

a. <input type="checkbox"/> Ensino fundamental	a.1. <input type="checkbox"/> Completo	a.2. <input type="checkbox"/> Incompleto
b. <input type="checkbox"/> Ensino médio	b.1. <input type="checkbox"/> Completo	b.2. <input type="checkbox"/> Incompleto
c. <input type="checkbox"/> Ensino Superior	c.1. <input type="checkbox"/> Completo	c.2. <input type="checkbox"/> Incompleto
d. <input type="checkbox"/> Pós graduação	d.1. <input type="checkbox"/> Completo	d.2. <input type="checkbox"/> Incompleto

1.5. Instituição que representa

a. FMAS b. CMAS c. SEMAS d. Outros Qual _____

1.5.1. Em caso de Membros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS),

a. Titular b. Suplente

1.5.2. A natureza da entidade que representa é:

a. Governamental b. Não Governamental

1.5.2.1. Segmento da Assistência que representa:

a. Idoso b. Criança/adolescente
c. Portador de necessidades especiais
c.1. Física c.2. auditiva c.3. visual
c.4. Outras Qual? _____

1.6. Anos de experiência na área de política de assistência social

a. Menos de 05 anos b. 5 a 10 anos c. mais de 10 anos

1.7. Outras experiências no campo da gestão, controle e financiamento das políticas públicas.

a. Sim b. Não c. Outras d. Quais? _____

2. LEI nº 8.742 07/12/1993. LEI ORGANICA DA ASSISTENCIA SOCIAL-LOAS.

2.1.A diretriz da descentralização da política de assistência social alterou a realidade no atendimento das ações executadas?

a.() Sim b.() Não c.() Em parte d.() Desconheço

2.2.Conforme previsão da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS,esta política atende às **necessidades básicas da população**, garantindo seus **direitos de cidadania**?

a.() Sim b.() Não c.() desconheço d.() Em parte porque _____
comente _____

2.3.Com a recente implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) quais os impactos gerados na execução da política de assistência social no município de Goiânia? Destacar as respostas por ordem de importância:

a. _____
b. _____
c. _____
d. _____

3.CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-CMAS/GYN

3.1.Você conhece as **competências** do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?

a.() Sim b.() Não c.() Em parte

Em caso afirmativo, destacar duas competências por ordem de importância:

3.2.Como você avalia o desempenho do CMAS/GYN em relação à proposição de critérios para uma política de planejamento, e de execução orçamentária/financeira do FMAS

a.() Satisfatório b.() Insatisfatório c.() regular d.() Desconheço

3.3.Ao seu ver o CMAS fiscaliza com rigor os critérios de partilha e repasse de recursos do FMAS para o controle das ações planejadas no Plano Plurianual de Assistência Social-PPA?

a.() Sim b.() Não c.() Em parte d.() Desconheço

Em caso negativo, comente _____

3.4.O CMAS executa o **monitoramento e avaliação** da aplicação destes recursos na execução da política de assistência social?

a.() Sim b.() Não c.() Em parte d.() Desconheço

3.5.Quais as fontes dos recursos que mantém a infra-estrutura financeira do CMAS:
() FMAS () FNAS () SMAS () Outros Quais? _____

3.6.O CMAS acompanha a evolução dos gastos sociais no município de Goiânia?
 a.()Sim b.()Não c.()Em parte d.()Desconheço e.()em caso afirmativo, de que forma?_____

4. O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOIÂNIA.

4.1.Como você avalia o processo de repasse de recursos (**fundo a fundo**) dos recursos da União para o município e deste para a execução das ações?
 a.()Bom b.()Ótimo c.() Regular d.()Ruim
 Porque?_____

4.2.Esta forma de repasse de recursos tem sido de maneira autônoma e transparente e democrática?
 a.()Sim b.()Não c.()em Parte d.()Outra d.()Qual?_____

4.3.Você considera que os recursos alocados pelas três esferas governamentais, atende as demandas da população usuária desta política publica?
 a.()Sim b.()Não c.()em Parte d.()Porque?_____

4.4.A entidade que você representa presta contas da aplicação dos recursos que recebe?
 a.()Sim b.()Não c.()Às vezes

4.5.Você tem conhecimento das fontes financiadoras da política de assistência social no município de Goiânia?
 a.()Sim b.()Não c.()em parte d.()Outros. Quais?_____

4.6.Você acha que os **gastos sociais** estão relacionados com a **política fiscal**(cobrança de impostos) definida pelo executivo municipal de Goiânia?
 a.()Sim b.()não c.()em parte d.()Desconheço e.()comente:_____

4.7. Você tem conhecimento do percentual do orçamento municipal alocados para política de assistência social para o ano de 2008?
 a.()De 0 a 3% b.()de 3 a 5% c.()de 5% a7% d.()mais de 7%

4.8.Em caso afirmativo, como tomou conhecimento desta proposta:
 a.() Diário Oficial b.()Documentos da SEMAS c.()Reunião do CMAS
 d.()Outros. Quais?_____

4.9.Com a implantação do SUAS no município, houve alteração nos gastos?
 a.()Sim b.()não c.()em parte d.()Desconheço

4.10.Todos os recursos destinados à execução da política de assistência social estão vinculados ao FMAS?
 a.()Sim b.()Não c.()Desconheço

4.11.Qual o percentual dos recursos alocados no FMAS e do Tesouro Municipal, são repassados as instituições conveniadas?
 a.()menos de 30% b.()De 30 a 50% c.()De 50 a 70% d.()mais de 70%
 e.()Desconheço

4.12.Os valores orçados e programados têm sido executados?

a.()Sim b.()Não c.()Desconheço

d.Em caso negativo, Porque? _____

4.13.Em Goiânia, na área da assistência social você conhece como é feito o **co-financiamento?**

a.()Sim b.()Não c.()Desconheço d.()em caso positivo, comente

OBSERVAÇÕES GERAIS OU SUGESTÕES:

Obrigada pela colaboração!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!

Goiânia, outubro de 2008.

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

PESQUISA: O financiamento da política de assistência social no município de Goiânia/Goiás: gestão período 2002-2006

Orientadora: Dra. Maria José Viana.

Pesquisadora: Neusa M. Paula Mendonça.

Dados Pessoais: Número: Gêneros: () Feminino () Masculino

Idade: Naturalidade: Estado Civil

Escolaridade:

Função/Cargo: Há quanto tempo?

1. Como o Sr (a) avalia a histórica “dependência” das políticas públicas, em especial a assistência social em relação ao repasse de recursos financeiros, tendo em vista sua implementação e efetividade?

2. Quais as fontes de arrecadação e como o Senhor (a) avalia a direção dada aos recursos que financiam a assistência social no município de Goiânia?

3. Como o Sr(a) analisa o nível de *evolução dos gastos sociais* realizados na área da assistência social em Goiânia?

3.1 A seu ver, a *evolução desses gastos* tem sido regida pelo **critério da progressividade** no sentido de atender as demandas sociais prioritárias?

(assistência social tem recurso próprio, suas ações são priorizadas com critério de justiça social, os serviços são vistos como garantia de direito)

(X) Sim () Não () Em parte Porque?

3.2 Após o recente processo de implantação do SUAS/NOB/2004, houve alteração na dinâmica de repasse desses recursos nas três esferas de governo?

3.2.1 Em caso afirmativo, de que forma?

3.2.2 Para mais ou para menos?

4. Com base nas determinações da LOAS e nas medidas tomadas pelos últimos governos municipais, em relação a forma de conduzir os programas e serviços destinados à área da política de assistência social, em sua opinião, essas ações, têm alterado, de fato, a realidade dos segmentos mais vulneráveis socialmente?

4.1 Reduziu os índices de desigualdade social no município de Goiânia?

5. A seu ver qual a relação desses gastos com a **política fiscal** adotada no município no período analisado por esta pesquisa, ou seja, **gestão 2002-2006**? (O que é política fiscal, quais as fontes de arrecadação de impostos e contribuições sociais?).

5.1. gerou impacto?

5.2. de que natureza?

6. Em sua opinião quais os pontos positivos e os negativos sobre a proposta de financiamento, como exigência de contrapartida? Em caso afirmativo, este mecanismo tem garantido maior efetividade na atenção às necessidades sociais básicas da população?

7. Em sua opinião, de que maneira a *diretriz da descentralização* da política de assistência social (a partir da LOAS) garantiu maior articulação entre as três esferas de governo?

7.1 Como o Sr avalia o processo de repasse chamado fundo a fundo?

8. Como o Sr.(a) avalia *o desempenho e o controle social democrático* exercido pelo CMAS/GYN no período citado:

8.1 em relação à definição de *critérios de partilha dos recursos*;

8.2 Em relação à proposição de uma política de planejamento e de execução orçamentário-financeiro do FMAS

8.3 Todos os recursos financeiros investidos nas ações da política de assistência social no município são submetidos à apreciação do CMAS?

8.4. Sobre a gestão de recursos, uma questão bem específica: como são investidos os recursos da administração dos Cemitérios de Goiânia já que este setor está sendo administrado pela SEMAS?

9. Do montante geral de recursos públicos repassados da União para o município de Goiânia, qual o percentual direcionado para as instituições conveniadas?

10. Com base nas novas determinações da NOB/SUAS/2004 do total geral de recursos financeiros do orçamento do município qual percentual é aplicado na execução dos serviços prestados à área da assistência social? Comentários e Sugestões:

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)