

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC/SP)

José Lucas Cordeiro

**HETEROGENEIDADE NO TRATO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

São Paulo, agosto de 2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC/SP)

José Lucas Cordeiro

**HETEROGENEIDADE NO TRATO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica, sob a orientação da Professora Doutora Aldaíza Sposati

São Paulo, agosto de 2009

DATA: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

DEDICATÓRIA

Decisão tomada... as curvas da estrada parecem esconder o caminho de volta... os paus-terra parecem lamentar seus destinos cruéis... as aroeiras, os jacarandás e as sucupiras imponentes sabem que viverão eternamente... a margear estão os araçás com suas folhas transmutadas para o vermelho da poeira do estradão... adentramos às capoeiras, sinal de que o corguinho está próximo... este é um grotão com um fiozinho de água que mais parece uma lágrima de menina-moça que vê o mocinho partir para terras distantes (como dizia um conterrâneo meu que ficou famoso)... a vegetação entrelaçada parece um namoro coletivo... ainda passamos por mata-burros e porteiras... cruzamos com gente da terra... meninos com cara de carvão... na última curva vislumbramos nosso destino... CIDADE GRANDE.

A todos os amigos “cara de carvão” que não tiveram as oportunidades que tive... e ficaram para trás...

Ao Fê, à Carol e à Nana... bons companheiros...

À Ju... que foi incentivo... dificuldade e desafio...

AGRADECIMENTOS

À orientadora desta tese, Professora Doutora Aldaíza Sposati, pelo apoio, contribuições teóricas e paciência. Também pela convivência harmoniosa.

Às professoras Maria do Rosário Gomes e Regina Maria Giffoni Marsiglia, pelas orientações na banca de qualificação.

Às amigas Selma, Lena e Laís, que leram os escritos e sugeriram mudanças e aperfeiçoamentos.

Aos amigos da Fundap, em especial, a Laís Araujo, que sempre foi companheira.

Aos amigos da Sert, que suportaram meu mau humor por tanto tempo.

À Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), que incentiva e abre espaço para que seus quadros aperfeiçoem os conhecimentos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por ter viabilizado a realização desta pesquisa, por meio do pagamento das taxas escolares.

RESUMO

TÍTULO: Heterogeneidade no Trato Orçamentário da Política de Assistência Social nas Três Esferas de Governo

NOME DO AUTOR: José Lucas Cordeiro

O tema central desta tese de doutorado é o investimento em assistência social das três esferas de governo. Busca-se, neste estudo, identificar a ocorrência de possível manifestação de heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social pelos governos federal, estadual e municipal. Para tanto, apresentam-se o volume de investimento em assistência social por parte da União, Estados e Municípios e o modo de alocação dos recursos de assistência social nos orçamentos dessas três esferas de governo.

Antes de entrar na discussão sobre o investimento, o estudo mostra os marcos jurídicos e institucionais referentes a esse financiamento no período pós Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Mostra, também, as mudanças ocorridas no processo de classificação da assistência social como investimento público e como se processa a elaboração do orçamento dessa política.

O volume de investimento em assistência social é trabalhado delimitando-se, para cada ente federativo, um período específico. Para o investimento da União, trabalha-se com o período de 1995 a 2008; os dados estaduais e municipais abarcam o período de 2002 a 2007. Para análise do modo de alocação dos recursos de assistência social nos orçamentos, trabalha-se com o período de 2000 a 2008 para a União; 2006 e 2007 para os Estados; e 2007 e 2008 para os Municípios

Dedica-se, inicialmente (**Capítulo 1**), à discussão sobre a processualidade da gestão orçamentária e financeira da assistência social no Brasil. É analisado o processo orçamentário brasileiro e sua evolução para a assistência social, com ênfase nas mudanças relacionadas à classificação das despesas. Também são abordados os processos de orçamentação da assistência social e de gestão dos fundos de assistência social.

Na discussão do volume de investimentos (**Capítulo 2**), situa-se a posição da assistência social no bojo dos investimentos em políticas sociais; comparam-se, esses investimentos, com o PIB e com os investimentos em seguridade social e apresentam-se, em separado, os investimentos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Nos âmbitos estaduais e municipais, compara-se o investimento com a despesa total, mostrando sua evolução ao longo do período. Ao final do capítulo, compara-se a participação das três esferas de governo no financiamento nacional da assistência social.

Na análise do modo de alocação dos recursos da assistência social nos orçamentos (**Capítulo 3**), demonstra-se o grau de dispersão/nucleação dos recursos no órgão gestor da política e nos fundos de assistência social.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da Assistência Social; Orçamentação da Assistência Social; Co-financiamento da Assistência Social;

ABSTRACT

TITLE: Heterogeneity in the budget of Social Assistance Policies in the three spheres of Government

AUTHOR: José Lucas Cordeiro

The central issue of this Doctorate thesis is the investment made by the three spheres of Government in Social Assistance. This study proposes to identify the possible occurrence of heterogeneity in the budget of the Social Assistance policy of the Federal, State and City Governments. Thus, this study presents the amount of investment in Social Assistance by the Union, states and cities and the way the Social Assistance resources are allocated in the budget of these three mentioned spheres of Government.

Before starting the discussion about the investment, this study shows the juridical and institutional marks referring to the financing in the period post-Social Assistance Organic Law (LOAS). Also, it displays the changes that took place in the process of classification of the Social Assistance as a public investment and how the elaboration of the budget of this policy is processed. The volume of the investment in Social Assistance is worked by delimiting a specific period for each federative being. For the Union investment, the studied period goes from 1995 to 2008, the state and city data are from 2002 to 2007. For the analysis of the way the resources are allocated by the Social Assistance in the budgets, the period is from 2000 to 2008 for the Union, 2006 to 2007 for the States and 2007 to 2008 for the cities.

For starters, Chapter 1 discusses the course of the administration and financing of the Social Assistance budget in Brazil. It also analyses the process of the Brazilian budget and its evolution concerning Social Assistance with emphasis on the changes in the classification of the expenses. Also, it will discuss the process of Social Assistance budget and the process of the Social Assistance Fund Management.

In the discussion of the amount of investment in Chapter 2, Social Assistance is set in the bosom of the public policies investments. These investments are compared with GDP (Gross national product) and with the investments in Social Security. Apart from that, are presented the investments allocated in the Social Assistance National Fund (FNAS). In the States and cities the investments are compared with the total expenses showing their evolution in the described period.

By the end of this chapter, it is compared the participation of the three spheres of Government in the national financing of the Social Assistance.

In the analyses of the way the resources are allocated in the budget, it demonstrates the dispersion/gathering of the resources in the organ in charge of managing the policy and in the Social Assistance Funds.

Keywords: Social Assistance Financing, Social Assistance budget, Social Assistance co-financing.

SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia ()

Adene - Agência de Desenvolvimento do Nordeste

BGU – Balanço Geral da União

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CASA - Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente

CBIA – Centro Brasileiro para Infância e Adolescência

Ceas – Conselho Estadual de Assistência Social

CF - Constituição Federal

CIB – Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

Cnas – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional do Serviço Social

Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

Cras – Centro de Referência em Assistência Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas

DF – Distrito Federal

DOU – Diário Oficial da União

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

Fcep – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

FDCA – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Feas – Fundo Estadual de Assistência Social

Febem – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FLBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FMDCA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

Funabem – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNAC – Fundo Nacional de Apoio Comunitário

Fussesp – Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo

Iasc – Instituto de Assistência Social e Cidadania

Ibam – Instituto Brasileiro de Administração

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IGP – Índice Geral de Preços

IGP- DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IN – Instrução Normativa

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços

ITR – Imposto Territorial Rural

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social

LOM – Lei Orgânica Municipal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MAS – Ministério da Ação Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Mesa – Ministério Extraordinário da Assistência Social

MP – Medida Provisória

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social

Munic - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

Nepsas/PUC-SP – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

NOB – Norma Operacional Básica

OGU – Orçamento-Geral da União

ONG – Organização Não Governamental

Papp – Programa de Apoio ao Produtor Rural

Pasep – Programa de Apoio ao Servidor Público

PBF – Programa Bolsa-Família

Peas – Plano Estadual de Assistência Social

Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

Redelac – Rede Social da América Latina

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SAC – Serviço de Ação Continuada

Sagi - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Saip - Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias

SAS – Secretaria de Assistência Social

Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

Seads – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social

Seas – Secretaria de Estado da Assistência Social

Senarc - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Sesen - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira

Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Suas – Sistema Único de Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO 1. Processualidade da Gestão Orçamentária e Financeira da Assistência Social no Brasil.....	39
1.1 Processo Orçamentário Brasileiro e sua Evolução para a Assistência Social.....	39
1.2 Processo de Elaboração do Orçamento.....	47
1.3 A Decodificação do Orçamento Público.....	66
1.4 Fundo de Assistência Social.....	73
CAPÍTULO 2. Investimento em Assistência Social das Três Esferas de Governo.....	89
2.1 Investimento Federal em Políticas Sociais.....	93
2.2 Investimento Federal na Política de Assistência Social.....	102
2.3 Investimentos Estaduais em Assistência Social.....	121
2.4 Investimentos Municipais em Assistência Social.....	127
2.5 Investimentos em Assistência Social dos Municípios das Capitais.....	138
2.6 Co-financiamento da Política de Assistência Social.....	140
CAPÍTULO 3. Indicadores de Qualidade da Orçamentação da Política de Assistência Social.....	150
3.1 Indicador de Dispersão/Nucleação dos Recursos da Assistência Social na Estrutura de Governo das Três Esferas Governamentais..	152
3.2 Indicador de Dispersão/Nucleação dos Recursos da Assistência Social no Fundo de Assistência Social das Três Esferas de Governo.....	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	182

REFERÊNCIAS.....197

ANEXOS.....200

Anexo 1: Brasil: Funções e Subfunções de Governo

Anexo 2: Tabelas com Investimentos em Assistência Social das Três Esferas de Governo – Valores Absolutos

Tabela 1: Brasil: Investimento Federal em Políticas Sociais (1995 a 2008)

Tabela 2: Brasil: Investimentos Federal em Assistência Social, por Programas (2005 a 2008)

Tabela 3: Brasil: Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência

Tabela 4 : Brasil: Investimentos dos Estados Brasileiros com a Função Assistência Social

Tabela 5 : Brasil: Transferência de Recursos do FNAS para os Municípios,por Estado

Tabela 6 : Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2006) – Recursos no Órgão Gestor e Fora do Órgão Gestor

Tabela 7 : Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2007) – Recursos no Órgão Gestor e Fora do Órgão Gestor

Tabela 8 : Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2006) – Recursos no Fundo de Assistência Social e Fora do Fundo

Tabela 9 : Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2007) – Recursos no Fundo de Assistência Social e Fora do Fundo

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Brasil – Modalidades de transferências de recursos do FNAS para fundos estaduais e municipais de assistência social (participação percentual – 2003 a 2007)	79
Gráfico 2:	FNAS – Execução dos recursos do programa de proteção social especial - 2006 a 2008 (valores = reais correntes)	86
Gráfico 3:	Brasil – Distribuição da carga tributária – 2005	90
Gráfico 4:	Distribuição do gasto social por quintis de renda - 2003 (Brasil e Chile)	92
Gráfico 5:	Brasil – Investimento federal em políticas sociais	95
Gráfico 6:	Brasil – Investimento social federal em relação à despesa total e ao PIB - 1995 a 2008	96
Gráfico 7:	Brasil – Evolução do investimento federal em políticas sociais - 1995 a 2008	98
Gráfico 8:	Brasil – Investimento federal em assistência social - 1995 a 2008 (valores = mil reais, abril de 2009)	103
Gráfico 9:	Brasil – Evolução do investimento federal em assistência social - 1995 a 2008 (valores constantes de abril de 2009)	105
Gráfico 10:	Brasil – Evolução do número de beneficiários do BPC - 1996 a 2008	105
Gráfico 11:	Brasil – Evolução dos investimentos com o BPC (valores constantes de abril de 2009)	106
Gráfico 11.a:	Brasil – Evolução dos investimentos do programa bolsa-família - 2001 a 2008 (valores = milhões de reais, abril de 2009)	107
Gráfico 12:	Brasil – Investimento federal em assistência social - FNAS – 1996 a 2008 (valores constantes de abril de 2009)	113
Gráfico 13:	Brasil – Evolução percentual dos investimentos federal em assistência social - FNAS - 1996 a 2008 (valores constantes de abril de 2009)	114
Gráfico 14:	Brasil – Distribuição dos recursos do FNAS - 1996 a 2008	116
Gráfico 15:	Brasil – Evolução dos recursos do FNAS sem os recursos do BPC e RMV (valores constantes de abril de 2009)	117

Gráfico 16:	Brasil – Investimentos dos estados brasileiros com a função assistência social – 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)	122
Gráfico 17:	Brasil – Evolução dos investimentos estaduais em assistência social - 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)	123
Gráfico 18:	Brasil – Participação relativa dos investimentos estaduais com a função assistência social frente à despesa total - 2006 e 2007	124
Gráfico 19:	Brasil: Evolução dos investimentos estaduais, por região, em assistência social - 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)	126
Gráfico 20:	Receitas dos estados brasileiros oriundas de transferências da União para a assistência social – 2007 (valores = reais correntes)	127
Gráfico 21:	Brasil – Investimento total dos municípios brasileiros em assistência social – 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)	128
Gráfico 22:	Brasil – Evolução dos investimentos total dos municípios brasileiros em assistência social – 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)	129
Gráfico 23:	Brasil – Transferências do FNAS para os municípios, agregados por estado - 2007 e 2008 (valores = reais de abril de 2009)	130
Gráfico 24:	Brasil – Percentual de municípios que declararam ter recebido recursos do FNAS - 2002 e 2007	136
Gráfico 25:	Brasil – Evolução dos investimentos das capitais em assistência social – 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)	138
Gráfico 26:	Participação relativa dos investimentos das capitais dos estados brasileiros em assistência social frente à despesa total – 2007 (valores = reais correntes)	139
Gráfico 27:	Municípios capitais – Investimento per capita em assistência social - 2007 (valores = R\$ correntes)	140
Gráfico 28:	Brasil – Investimento das três esferas de governo em	143

	assistência social - 2002 a 2007 (valores = mil R\$ de abril de 2009)	
Gráfico 29:	Brasil – Participação do BPC e BF nos investimentos das três esferas de governo em assistência social - 2002 a 2007	144
Gráfico 30:	Brasil – Investimento per capita em assistência social dos três níveis de governo – 2005 (valores = R\$ correntes)	145
Gráfico 31:	Participação dos três níveis de governo no financiamento da assistência social – 2002 a 2007 (expurgadas as transferências da União)	146
Gráfico 32:	Brasil – Evolução dos investimentos em assistência social dos três níveis de governo (valores = mil R\$ de abril de 2009)	147
Gráfico 33:	Percentual de investimento em assistência social em relação à despesa total nas três esferas de governo - 2002 a 2007	148
Gráfico 34:	Brasil – Dispersão da função assistência social na estrutura de governo - 2001 a 2008	150
Gráfico 35:	Brasil – Dispersão da função assistência social nos orçamentos dos estados – 2006	155
Gráfico 36:	Brasil – Dispersão da função assistência social nos orçamentos dos estados – 2007	156
Gráfico 37:	Brasil – Dispersão das ações de assistência social no orçamento do estado do Pará	158
Gráfico 38:	Brasil – Dispersão das ações de assistência social no orçamento do estado de São Paulo - 2007	158
Gráfico 39:	Brasil – Percentual de participação da função assistência social no órgão gestor da política	161
Gráfico 40:	Brasil – Dispersão da assistência social nos estados (comparação entre 2006 e 2007)	162
Gráfico 41:	Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte - Dispersão da função 8 no orçamento - 2007 e 2008	164
Gráfico 42:	Cidade de São Paulo – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)	165
Gráfico 43:	Recife – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)	167

Gráfico 44:	Porto Velho – Dispersão da função 8 (orçamento de 2007)	168
Gráfico 45:	Campo Grande – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)	169
Gráfico 46:	Florianópolis – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)	170
Gráfico 47:	Belo Horizonte – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)	171
Gráfico 48:	Brasil – Recursos investidos pela União alocados no FNAS e fora do FNAS - 1996 a 2008	173
Gráfico 49:	Brasil – Recursos orçamentários dos estados dentro e fora do Feas - 2006	174
Gráfico 50:	Brasil – Recursos orçamentários dos estados dentro e fora do Feas – 2007	175
Gráfico 51:	Brasil – Percentual do total de recursos orçamentários estaduais vinculados aos Feas - 2006 e 2007	176
Gráfico 52:	Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte – Recursos dentro e fora do FMAS – 2007	178
Gráfico 53:	Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte – Recursos dentro e fora do FMAS – 2008	178
Gráfico 54:	Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte – Percentual de recursos concentrados no FMAS - 2007 e 2008	179

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Classificação funcional da assistência social	45
Quadro 2:	Instrumentos de planejamento e orçamentação	47
Quadro 3:	Tipos de receitas governamentais	68
Quadro 4:	Modo de identificar as transferências para a assistência social (municípios)	69
Quadro 5:	Brasil - Forma de aplicação dos critérios de partilha dos recursos do FNAS para os fundos municipais	82
Quadro 6:	Brasil - Pisos por proteção e finalidades	83
Quadro: 7	Classificação funcional da assistência social	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Brasil - Características dos fundos municipais de assistência social	75
Tabela 2:	Brasil - Número de municípios e respectivas populações, segundo o porte – 2004	80
Tabela 3:	Municípios brasileiros – Distribuição da população, crescimento geográfico e receita	81
Tabela 4:	Brasil - Carga tributária sobre a renda (em %)	91
Tabela 5:	Brasil - Participação relativa das áreas no investimento federal em políticas sociais – 2000 a 2008	97
Tabela 6:	Brasil - Evolução do investimento federal em políticas sociais, por áreas (1995 a 2008)	99
Tabela 7:	Brasil - Dez programas sociais federais que receberam mais investimentos federais em 2008	101
Tabela 8	Investimento da união em assistência social em relação ao PIB e relação com os investimentos federais em políticas sociais e com a seguridade social (1995 a 2008)	103
Tabela 9:	Brasil - Participação relativa dos programas nos investimentos federais em assistência social (2005 a 2008)	108
Tabela 10:	Brasil - Evolução dos investimentos federal em assistência social, por programas (2005 a 2008)	110
Tabela 11:	Brasil - Fontes de financiamento dos investimentos federal em assistência social (2000 a 2008)	111
Tabela 12:	Comparação do investimento no FNAS com o PIB, com os investimentos federais em políticas sociais e seguridade social (1996 a 2008)	114
Tabela 13:	Brasil - Participação relativa dos programas nos investimentos federal no FNAS (2005 a 2008)	115
Tabela 14:	Brasil - Evolução dos investimentos federais no FNAS (2005 a 2008), por programas	118

Tabela 15:	Brasil - Execução dos investimentos federais no FNAS, por programas (2008)	119
Tabela 16:	Brasil - Fontes de financiamento dos investimentos federais em assistência social - FNAS (2000 a 2008)	120
Tabela 17:	Participação relativa da função assistência social na despesa total dos estados brasileiros - 2002 a 2007	123
Tabela 18:	Brasil – Evolução do investimento dos estados brasileiros com a função assistência social	125
Tabela 19:	Brasil – Participação relativa da função assistência social na despesa total dos municípios brasileiros – 2002 a 2007	130
Tabela 20:	Brasil – Participação relativa dos municípios, agregados por estados e regiões, na transferência de recursos do FNAS (2007 e 2008)	131
Tabela 21:	Brasil – Participação relativa dos municípios, agregados por estados, na transferência de recursos do FNAS (2007 e 2008)	133
Tabela 22:	Brasil – Valor per capita das transferências do FNAS para os municípios, agregados por estado e região (valores = R\$ de abril de 2009)	134
Tabela 23:	Brasil – Comparação entre receita per capita arrecadada pelos municípios, agregados por estado, e participação nas transferências do FNAS	135
Tabela 24:	Brasil - Distribuição dos municípios segundo a faixa de recebimento de recursos do FNAS (2007)	137
Tabela 25:	Brasil - Transferências de recursos do FNAS superiores a um milhão de reais para municípios com até 100 mil habitantes em 2007	137
Tabela 26:	Brasil: Programas classificados na função 8 no âmbito do MDS (2006 a 2008)	154
Tabela 27:	Brasil – Nomenclatura das secretarias gestoras da política de assistência social e a participação da função 8 na classificação dos recursos (2007)	160
Tabela 28:	Brasil – Ranking dos estados segundo “Atenção à Assistência Social” (2008)	181

A Constituição Federal (CF) de 1988 conferiu novo estatuto à política de assistência social que, a partir de então, passou a integrar - juntamente com a saúde e a previdência - a seguridade social, entendida como garantia de mínimos de proteção social, extensiva a todos os cidadãos brasileiros e não só aos segurados.

Ao final de 1993, durante o Governo Itamar Franco¹, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)² que regulamentou o direito à assistência social, definindo princípios, objetivos e ações a serem colocados em prática com os programas e serviços socioassistenciais. Exigiu, ademais, um reordenamento político-institucional das relações do Estado com a sociedade, para implementar uma nova forma de gestão, descentralizada, participativa e compartilhada.

Apesar da promulgação da Loas ter ocorrido durante o Governo Itamar Franco, não foi possível visualizar, nesse período, modificações significativas na gestão da política de assistência social.

As mudanças limitaram-se, praticamente, à mudança do nome do então Ministério da Ação Social para Ministério do Bem-Estar Social. As Fundações Legião Brasileira de Assistência e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, já existentes e doravante denominadas LBA e CBIA, mantiveram-se responsáveis pela política de assistência social, cujos eixos fundamentais eram dados por programas e Serviços de Ação Continuada (SAC), direcionados a creches, atenção a idosos e pessoas com deficiência, bem como por programas pontuais de geração de renda.

A alteração mais importante ocorrida no período foi a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em fevereiro de 1994, em substituição ao antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) criado em 1938, por Getúlio Vargas.

A partir de 1995, com a posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, é que ocorreram mudanças na gestão da política de assistência social, atendendo aos dispositivos da Constituição Federal (CF) de 1988 e da Loas.

¹ Itamar Franco assumiu a Presidência da República no final do ano de 1992, com a destituição do então presidente Fernando Collor de Mello.

² Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Por meio da Medida Provisória 813 (MP/813), de 1^o de janeiro de 1995, o governo federal extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e as Fundações LBA e CBIA a ele vinculadas.

A MP/813 também transforma o então Ministério da Previdência Social (MPS) em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o qual, por intermédio da Secretaria de Assistência Social, assumiu a coordenação da política nacional de assistência social. A partir dessa nova estrutura organizacional, inicia-se o processo de construção, no interior do Estado brasileiro e, no nível federal, da política de assistência social no âmbito da seguridade social. Antes, apenas o Cnas, como já mencionado, havia sido remodelado sob a égide da nova legislação.

Implantada a nova estrutura institucional, era necessário adequar, às condições determinadas pela Loas, a sistemática de transferência de recursos aos Estados, Municípios e entidades sociais para o custeio dos serviços, programas e projetos de assistência social.

Na Loas está previsto que o financiamento das ações de assistência social deve ser compartilhado entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e que as transferências de recursos da União para os entes federativos devem estar condicionadas à criação e funcionamento dos Conselhos e Fundos de Assistência Social e à elaboração dos Planos de Assistência Social (Loas, art. 30).

Até então, a transferência de recursos era feita por meio de modelo convencional, quase sempre diretamente entre o governo federal e as entidades de assistência social, o que implicava o não reconhecimento do município como ente federativo, além de permitir forte ingerência política. Ou seja, as transferências eram operadas caso a caso e de forma secreta, não transparente, nos gabinetes dos órgãos responsáveis pela assistência social. Um claro exemplo das consequências desse modelo foi a série de denúncias de operações irregulares, feitas contra a LBA, durante o governo Collor, especialmente quanto à compra de cestas básicas sem licitação e o repasse de verbas para entidades de “propriedade” de parlamentares ou de seus parentes e, até mesmo, para entidades “fantasmas”.

Tais denúncias atingiram o centro do governo, principalmente a LBA, na época dirigida pela primeira-dama Rosane Collor, e culminaram com a instalação, no

Congresso Nacional, em outubro de 1993, já durante o governo Itamar Franco³, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do orçamento.

Ressalta-se ainda que, apesar das transferências no âmbito da assistência social, terem como objetivo o financiamento dos chamados Serviços de Ação Continuada (SAC), não existia nenhuma garantia de desembolso de recursos orçamentários e sua manutenção, ao longo dos anos, para a execução de forma contínua desses serviços.

Era necessária uma mudança radical, nesse processo, de modo a possibilitar a transferência de recursos referendada por critérios objetivos e transparentes, de acordo como os princípios da gestão pública. A opção da Loas foi pela criação de fundos de gestão na assistência social.

Nesse sentido, foi regulamentado por meio do Decreto 1.605, de 25 de agosto de 1995, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), previsto na Loas com o objetivo específico de financiar, de forma descentralizada, benefícios, serviços, programas e projetos na área de assistência social. De acordo com esse decreto, caberia ao órgão responsável pela coordenação da política de assistência social gerir o FNAS, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Com a criação desse Fundo, buscava-se garantir transparência na gestão dos recursos da assistência social, já que a sua execução orçamentária seria submetida

³ A CPI do orçamento foi instalada no Congresso Nacional em outubro de 1993, durante o governo Itamar Franco, e teve como objetivo apurar denúncias de corrupção e fraude na elaboração do Orçamento da União. O esquema de corrupção funcionava em dois níveis, envolvendo verbas sociais. De um lado, os parlamentares incluíam no orçamento verbas sociais genéricas, sem destinação definida, negociando com o governo a liberação das mesmas para entidades por eles indicadas. Em troca, segundo apurado na CPI, recebiam verbas dessas entidades. Havia, por outro lado, deputados que recebiam verbas de empresas privadas para incluir no orçamento obras de interesses de empreiteiras. Esses mecanismos facilitadores de corrupção e desvio de verbas foram reforçados a partir de 1991, quando, por meio de portaria da então ministra de Ação Social, Margarida Procópio, verbas sociais passaram a ser controladas pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). O CNSS decidia para quais entidades seriam entregues parte das dotações sociais genéricas, sem destinação definida, colocadas no orçamento por parlamentares. As entidades beneficiadas pelo CNSS eram, em geral, vinculadas a deputados e senadores. Comprovadas as irregularidades, foram cassados mandatos de deputados e senadores do Congresso Nacional

à análise e à aprovação de representantes do governo e da sociedade, membros dos Conselhos de Assistência Social.

Ao longo da segunda metade dos anos 1990 e do início dessa década, todos os Estados brasileiros criaram seu Fundo de Assistência Social. Quanto aos municípios, dados da Munic⁴ informam que, em 2005, existiam Fundos de Assistência Social em 5.079 dos 5.564 municípios brasileiros, o que representava, na época, 91,3% do total. Vale lembrar que a Loas exigiu que todos os Estados da Federação, o Distrito Federal e os Municípios estabelecessem os Conselhos e Fundos de Assistência Social e elaborassem Planos de Assistência Social para que pudessem obter o repasse de recursos financeiros.

A regulamentação e a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁵, em substituição à Renda Mensal Vitalícia (RMV)⁶, que ocorreu no final de 1995, início de 1996, embora só tenha ocorrido oito anos após sua aprovação pela CF/88) e pela Loas, foi também de suma importância para um novo delineamento da política de assistência social, já que, a partir desse momento, parcela significativa da população brasileira passa a ter um benefício passível de reclamação legal, para sua proteção social.

Todavia, a gestão do benefício foi transferida ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), o que gerou certo alheamento por parte dos Estados e Municípios em relação ao impacto do BPC na realidade municipal. Dados apresentados no documento Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil – 2005/2006⁷ apontam que, em média, 46% dos municípios brasileiros não têm domínio pleno da quantidade de beneficiários do BPC, RMV e Programa Bolsa-Família em seus territórios e que, aproximadamente 40%, desconhecem o custeio desses benefícios. Ressalta-se que o conhecimento dessas informações é de suma importância para o planejamento das ações da política de assistência social nos

⁴ Pesquisa realizada pelo IBGE, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2005, que traça um perfil dos municípios brasileiros na área da Assistência Social.

⁵ Direito assegurado pela CF de 1988 e pela Loas (arts. 20 e 21), esse benefício consiste na garantia de pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência e idosos que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família e pertençam a um grupo familiar com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

⁶ Criada, em 1974, pela Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974.

⁷ Documento elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Nepsas/PUC-SP), sob a coordenação da professora doutora Aldaíza Sposati.

territórios e que os municípios brasileiros, na sua maioria, ainda não conseguiram atingir plenamente esse objetivo.

A partir da implementação do BPC, aumentou consideravelmente o volume de recursos destinados ao FNAS, o que impactou o financiamento da política de assistência social. Em que pese o seu valor, equivalente a um salário mínimo, este benefício tornou-se, em muitos municípios brasileiros, a única fonte de renda das famílias, principalmente na Região Nordeste do Brasil (MARQUES: 2004).

Embora o FNAS tenha sido regulamentado em 1995, apenas em 1997 foram definidos os procedimentos para o financiamento da política de assistência social, registrados em documento intitulado Sistemática Operacional para Financiamento das Ações de Assistência Social⁸.

Para dar operacionalidade ao processo, a sistemática reportava-se à Instrução Normativa 01/STN/97 para normatizar os convênios voltados ao financiamento de projetos e à Instrução Normativa 03/STN/93 para normatizar os convênios relativos a serviços assistenciais.

Conforme já mencionado, os repasses de recursos financeiros federais para Estados, Distrito Federal e Municípios foram vinculados à criação e ao funcionamento dos Conselhos e Fundos de Assistência Social, bem como à formulação dos planos estaduais e municipais para a área, mecanismos de gestão que atendem ao previsto no artigo 30 da Loas. Esse modelo de vinculação, entretanto, não deixou claras as responsabilidades de cada ente federativo em relação à provisão da proteção social de Assistência Social.

A NOB da Assistência Social aprovada em 1998 avança no campo do financiamento ao explicitar a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos.

A norma define que, para a realização de serviços, os recursos financeiros deveriam ser repassados de forma regular e automática, a partir de transferências

⁸ Documento aprovado pela Portaria SAS 33, de 5 de dezembro de 1997 (DOU de 9/12/97), que define a sistemática de financiamento das ações de assistência social, fluxos e procedimentos operacionais.

fundo a fundo; ou seja, do fundo nacional para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Para os demais tipos de repasse financeiro, por seu caráter não continuado, permaneceu o modelo convencional, cuja base é a Instrução Normativa 01/STN/97.

Outro marco importante para a Política de Assistência Social foi a instituição, em 1998, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98), documento que define as diretrizes para essa política e cria novas instâncias decisórias para a área de assistência social: as unidades intergestoras bipartites e tripartites. Foi atribuído, a tais unidades, o papel de pactuação da política de orientação descentralizada.

A PNAS/98 trouxe, no seu corpo, a ideia de que a assistência social tem a função de inclusão (nas políticas públicas, na convivência, no mercado de trabalho), tornando seus usuários alcançáveis pelas demais políticas.

No mesmo ano da aprovação da PNAS/98, com a edição da Portaria 117, posteriormente substituída pela Portaria 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, altera-se a classificação funcional programática⁹ da assistência social, um passo importante na organização do processo de orçamentação da área. A nova classificação, em que pese só ter entrado em vigor posteriormente¹⁰, trouxe certa organicidade para as ações de assistência social, favorecendo a melhor identificação do investimento e do financiamento dessa política.

Segundo as novas normatizações do final dos anos 1990, é papel do órgão gestor da PNAS elaborar os critérios de repartição de recursos da assistência social entre os entes federativos. Cabe ao CNAS, no uso de suas atribuições, previstas na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, aprová-los. No entanto, até 1997, não havia sido elaborada nenhuma proposta que tivesse como referência critérios socioeconômicos mais sistematizados. Nesse mesmo ano, foi solicitado ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) a elaboração de estudo que pudesse subsidiar o processo de repartição dos recursos da assistência social.

⁹ Classificação Funcional-Programática é a forma como as despesas do governo são organizadas. Atualmente as despesas são classificadas por: função, subfunção, programa, projeto e atividade, assunto que será abordado detalhadamente adiante.

¹⁰ Ressalta-se que a nova classificação só foi utilizada, em 2000, pela União, Estados e Distrito Federal e, a partir de 2002, pelos Municípios.

A proposta de partilha de recursos, baseada nesse estudo, foi apresentada ao CNAS para deliberação pela Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), em agosto de 1999. Mesmo sendo duramente criticada, pois reduzia os recursos destinados a 17 dos 27 Estados da Federação, a proposta foi aprovada para aplicação em 2000.

Para o orçamento de 2001, entretanto, o CNAS indicou a necessidade de aperfeiçoar os estudos realizados. Segundo seus dizeres, esse aperfeiçoamento deveria ocorrer “a fim de que, na discussão sobre os critérios de distribuição de recursos para o orçamento do ano 2001, novos subsídios sejam acrescentados, possibilitando uma repartição cada vez mais equânime dos recursos federais, estaduais e municipais” (CNAS: Resolução 339, de 7 de dezembro de 1999).

Entretanto, como a Seas não realizou tais estudos, nem apresentou alternativas, na elaboração da proposta orçamentária da assistência social para 2001, os critérios de partilha permaneceram os mesmos para os anos de 2001 e 2002. Apenas para os anos de 2003 e 2004 os critérios de partilha foram aperfeiçoados, tendo como base dados do Censo de 2000. Em 2005, utilizam-se os mesmos critérios de 2003 / 2004, mas tendo como referência o disposto na PNAS de 2004. Já a partir de 2006, foram utilizados os critérios estabelecidos na Norma Operacional Básica de 2005 (NOB-Suas/2005), que institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas), como veremos mais adiante.

Em 1º de janeiro de 2003, quando da posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, a Secretaria Nacional de Assistência Social – então vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – ganha *status* de Ministério. É criado, nessa data, por meio da Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, o Ministério da Assistência e Promoção Social. Alguns meses depois, a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que ‘dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências’, modifica o nome da pasta para Ministério da Assistência Social.

Transcorrido apenas um ano da nova estrutura, em 23 de janeiro de 2004, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o intuito de investir no aumento da intersetorialidade

das ações governamentais voltadas para a inclusão social, o combate à fome e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais.

Por intermédio da Medida Provisória 163 (convertida na Lei 10.683 de 28 de maio de 2003 e modificada pela Lei 10.869, de 13 de maio de 2004), são transferidas, para o novo Ministério, as competências de três instituições: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), o Ministério da Assistência Social e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família, vinculada à Presidência da República. Ou seja, a partir de então, o MDS assume, dentre outras funções, a coordenação global da Política Nacional de Assistência Social.

No âmbito dessa reorganização, é também criado o Programa Bolsa-Família (PBF), resultante da unificação e ampliação dos programas Bolsa-Escola, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação, com cadastro e administração centralizados no MDS que vai receber a titulação de Cadastro Único (CadÚnico). Tal como ocorreu com o BPC, o PBF também implica um incremento significativo de recursos para financiamento da política de assistência social. No entanto, diferentemente do BPC, esses recursos não estão alocados no FNAS, mas sim na estrutura do órgão gestor da política de assistência social (o MDS), sendo o programa financiado, quase na sua integralidade (73,9%, em 2006), pelo Fundo de Combate à Pobreza.

Ainda no ano de 2004, após intenso processo de discussão, é divulgada a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), uma edição que apresenta vários avanços em relação à política publicada em 1998 durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.

A PNAS/2004 sinaliza um caminhar mais consistente na direção da consolidação da assistência social enquanto política de Estado com funções de proteção social, defesa de direito e vigilância social.

No campo do financiamento das ações de assistência social, a PNAS/2004 define que este deve ter como base diagnósticos sócio-territoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social, considerando a diversidade dos territórios; a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município/região; e a complexidade dos serviços.

A PNAS/2004 anuncia, ainda, a necessidade de uma nova sistemática de financiamento, visando avançar em relação ao modelo convencional, ainda existente, apesar das deliberações da NOB/98. O tradicional critério de repasse com valor fixo *per capita* passa a ter por referência pisos de atenção de acordo com os níveis de complexidade (proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade).

Apesar das mudanças ocorridas na classificação programática no ano de 1999 terem sido significativas, com a publicação da PNAS/2004 mostra-se necessária uma nova atualização desta classificação. Isso porque a classificação vigente até então não considerava os níveis de proteção básica e especial instalados pela PNAS/2004. Ou seja, mantinha-se a aceção de atendimento a segmentos específicos.

É concreto afirmar que, mesmo com uma classificação funcional-programática que atenda às necessidades dessa política, há sempre o risco de que programas sejam classificados em desacordo com o que determina tal política. A esse respeito, Beatriz Paiva (2003) afirma que muitos programas pontuais são classificados na função assistência social, sem qualquer afinidade com esse campo. Ou seja, a classificação ocorre como estratégia de assimilação de recursos adicionais, mas sem expressivo atrelamento aos objetivos da política.

Como exemplo pode-se citar o caso da cidade de São Paulo, que classifica o Programa de Garantia de Renda Mínima desenvolvido no município – uma ação típica da assistência social – na função Educação. Esse procedimento, que pode estar atrelado à obrigação constitucional de Estados e Municípios aplicarem um percentual mínimo de 25% em educação, ocorre também em outros Estados e Municípios brasileiros.

Cabe aqui enfatizar que a autonomia nas formas de apropriação da classificação funcional-programática traz uma gama de comportamentos heterogêneos no modo de financiamento da Política de Assistência Social, como analisado neste estudo.

No bojo da PNAS/2004, apresentada durante Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS, ocorrida em setembro de 2004, previu-se a construção e a implementação de um novo modelo de gestão da política: o Suas.

Regulamentado pela NOB/2005, o Suas prevê que a identificação de demandas sociais deva ocorrer no nível mais descentralizado, focando as necessidades de cada município, e, desta forma, objetiva ampliar a eficiência na utilização de recursos financeiros e a cobertura social.

Com a aprovação da NOB-Suas/2005, rompeu-se, de modo mais definitivo, com a forma tradicional de financiamento por convênio e adotaram-se novos critérios para repasse de recursos do governo federal para os demais entes federativos:

- as transferências de recursos para Estados e Municípios passaram a ocorrer sem a formalização de convênios, exceto para projetos;
- as transferências de recursos passaram a adotar como base de cálculo valores de pisos de atenção e não mais por programas; e
- rompeu-se também com o repasse de recursos baseado em séries históricas, isto é, que repetiam ano a ano o comportamento do ano anterior¹¹.

Ressalta-se que, de acordo com as novas normas, o repasse regular de recursos fundo a fundo para os serviços de natureza continuada, que substitui o mecanismo convenial até então vigente, passaria a ser realizado mediante a elaboração e inserção do Plano de Ação anual do ente federativo no Suas-Web¹². Esse plano deve ter como referência o Plano Municipal de Assistência Social e ser aprovado pelo Conselho Municipal/Estadual de Assistência Social.

Aprovado o plano de ação, a liberação dos recursos é feita mensalmente, de forma continuada, desde que o ente federativo comprove, por meio de relatório de gestão, o emprego dos recursos repassados mensalmente.

A forma convenial permaneceu como instrumento para o repasse de recursos a projetos de caráter eventual ou emergenciais e para programas não continuados. A nova sistemática passou a adotar aplicativos informatizados para o pleito e análise da requisição de recursos. Certamente, tais mecanismos facilitam a coleta de dados

¹¹ Conforme já sinalizado na PNAS/2004, a NOB/2005 define que os recursos da assistência social devem ser transferidos com base em pisos de atenção, a saber: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

¹² Sistema informatizado do MDS criado para atender aos requisitos do novo modelo de gestão do Suas e as novas regras trazidas por ele. É composto de: Plano de Ação, Demonstrativo Sintético Físico-Financeiro e outras informações essenciais para os gestores estaduais e municipais como, por exemplo, saldo, conta corrente, beneficiários do BPC, parcelas pagas contendo ordem bancária, data do recebimento, entre outros.

e informações, bem como a adoção de tratamento padronizado no exame dos pleitos dos entes federativos.

A NOB/2005 reforça, ainda, o disposto na Loas com relação ao co-financiamento das ações de assistência social pelos três níveis de governo; e propõe a divisão dos municípios por porte (pequeno porte – I e II; médio; grande e metrópoles), os quais passam a ser referência para repasse de recursos.

São também especificadas as competências da União, Estados, DF e Municípios no processo de implantação do Suas e os níveis de gestão dos Municípios, residindo, nesses aspectos, mais um de seus avanços. Os níveis de gestão¹³ indicam as condicionalidades para que os Municípios recebam incentivos que serão obtidos conforme se amplie a sua autonomia, inclusive no que diz respeito ao financiamento.

Outro mecanismo criado para balizar as transferências de recursos do FNAS para os municípios com vistas ao co-financiamento da proteção social básica é o Índice Suas.

O Índice Suas é composto por três elementos: a Taxa de Pobreza do município, cuja referência é a população com ganhos de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo; a receita corrente líquida do município; e o volume de recursos *per capita* transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica. Na composição do índice, a Taxa de Pobreza tem peso dois e as duas outras variáveis, peso um.

Destaca-se que a distribuição dos recursos para os municípios, segundo o nível de habilitação e o seu porte, levando em consideração o Índice Suas, representa um avanço na forma de organizar o processo de transferência de recursos. Introduce, dessa forma, uma nova racionalidade, apoiada em dados estatísticos, aproximando a aplicação financeira da realidade social vivenciada no âmbito municipal. Não obstante, sejam ainda necessários estudos que visem aperfeiçoar o Índice Suas pela incorporação de variáveis relacionadas ao crescimento demográfico, bem como de outras dimensões, relacionadas a situações de vulnerabilidade da população, que não se restrinjam à ausência de renda.

13 A NOB-Suas/2005 classifica os municípios segundo os níveis de gestão: plena, intermediária e inicial. Cada uma dessas classificações representa o grau de avanço local na implantação da Política de Assistência Social.

Também cabe ressaltar a importância de eliminar do Índice Suas a variável transferência de recursos do FNAS, que se faz com base em séries históricas e que pode trazer distorções na aplicação do índice e, por consequência, na justiça da distribuição dos recursos.

Enfim, apesar da PNAS/2004 e a institucionalização do Suas representarem um importante passo no campo da organização e do financiamento da política de assistência social, não se pode afirmar que os mecanismos previstos na legislação já estejam institucionalizados no âmbito estadual e municipal de gestão da política de assistência social. Diretrizes como o comando único, o co-financiamento e a instalação de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) em número suficiente para o atendimento à população, ainda não são realidade em grande parte dos municípios brasileiros. Dados do MDS, de dezembro de 2007, indicam que, na época, estavam instalados com verba federal, no Brasil, 4.005 Cras, distribuídos em 3 mil municípios.

Independentemente dessa constatação, ressalta-se que todas as transformações aqui apontadas, tanto no marco regulatório da política como no campo institucional, foram, e são, de extrema importância para a efetivação e o reconhecimento da assistência social como política pública reclamável por todos os cidadãos.

Ademais, ainda que consistente, é recente o pensar acadêmico em torno de algumas das questões afetas à política de assistência social, que tantas mudanças sofreu, ao longo das duas últimas décadas.

Nesse sentido, um dos campos que merece um olhar bastante atencioso dos pesquisadores é o de financiamento da política de assistência social. Pouco se sabe sobre o comportamento efetivo dos investimentos dos entes federativos nessa política e há questões básicas que merecem investigação acurada, de modo que se possam aperfeiçoar os mecanismos de efetiva implementação da política. Dentre elas, destacam-se:

- o modo como tem se constituído o co-financiamento da política de assistência social em nível nacional;
- a proximidade ou distância entre a implementação da política de assistência social nos três níveis de governo e o deliberado na VI Conferência Nacional

de Assistência Social, principalmente no que tange aos percentuais de recursos destinados à assistência social nas três esferas de governo;

- o modo pelo qual o comando único, apontado como diretriz básica para a política, tem sido acatado nos três níveis de governo;
- a presença e o grau de homogeneidade no percentual de recursos dispensados à política de assistência social nos três níveis de governo;
- o percentual dos recursos financeiros para a política de assistência social, alocados nos Fundos de Assistência Social, em face do total orçamentário e sua correlação com os marcos jurídicos da política;
- a adequação da aplicação do Índice Suas, como referência na partilha de recursos federais para ações de assistência social.

Este estudo parte do pressuposto de que as orientações e/ou o processo de elaboração do orçamento da assistência social, nas três esferas de governo, não têm, ainda, total aderência aos princípios da PNAS. Ou seja, há uma baixa aderência entre o modo de construção do orçamento da assistência social, por parte dos entes federativos, e os princípios definidos pela PNAS/ 2004, o que parece estar relacionado a diferentes fatores. Em primeiro lugar, e principalmente, o baixo consenso em relação ao conteúdo que é próprio da assistência social, embora este tema seja tratado no âmbito da PNAS/2004. Em segundo lugar, a permanência, na gestão, de uma diversidade de concepções quanto ao conceito da política, o que possibilita diferentes alternativas de classificação e vinculação de programas a essa política. E, em terceiro lugar, as diferentes formas de apropriação, pelos gestores, da classificação funcional-programática dessa política¹⁴.

A constatação do distanciamento entre as diretrizes da PNAS e a forma como, efetivamente, acontece o financiamento da política permite formular a hipótese que orienta esta tese de que **ocorre forte heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social entre os entes federativos, que se expressa tanto no montante de recursos investidos, quanto na qualidade de**

¹⁴ Ainda que sutil, estabelecemos aqui uma diferenciação entre o que é resultado das várias concepções de assistência social (e que implicam diferentes escolhas na implementação da política) e o uso indevido da legislação para a classificação dos Programas.

sua alocação, o que demonstra a ausência de regulação no trato efetivo da política no que se refere à sua orçamentação¹⁵.

Ao se tomar a noção de heterogeneidade, não se tem por contraponto a compreensão de que o “ideal” resida na homogeneidade. Num país federativo com 5.564 municípios, 26 Estados, um Distrito Federal e a União, é sem dúvida uma idealização a uniformidade de quase 5.600 orçamentos públicos de grandezas diversas.

A heterogeneidade aqui referida diz respeito:

- a) à existência de padrões e modos conflitantes, até mesmo opostos, de entendimento do âmbito da assistência social;
- b) à não adoção da nomenclatura da PNAS/2004, ao construir a peça orçamentária, de modo a criar uma identidade entre as peças orçamentárias; e
- c) à diversidade do uso dos fundos municipais e estaduais no fomento e democratização da gestão da Política de Assistência Social.

Essa heterogeneidade, entre outros impactos, apresenta dificuldades para o exercício do controle social e, até mesmo, para as sínteses dos órgãos estaduais e federais de Fazenda Pública e de verificação de contas.

É legítimo pensar que a regulação da política de assistência social carece ainda de uma norma operacional, específica, que se dedique à normatização dos recursos financeiros, assim como a NOB-RH/Suas dedicou-se aos recursos humanos.

Para contestar ou comprovar a hipótese apresentada, é fundamental a realização de um estudo analítico sobre o investimento público na política de assistência social, cujos resultados servirão de parâmetro para verificar o quanto se avançou, na área da assistência social, com o novo modelo proposto pela Loas e, mais recentemente, com a implementação do Suas.

¹⁵ Na realidade, trata-se de uma política que, na maior parte do tempo, viveu das sobras orçamentárias. Haja vista, à guisa de exemplo, a situação da Fundação Legião Brasileira de Assistência, que, durante toda sua existência, operava com as sobras orçamentárias da Previdência Social.

Análises sobre o investimento e o custeio em assistência social também parecem bastante relevantes para avaliar a atuação dos governos nessa área; bem como para identificar a importância delegada à política, no bojo das políticas sociais, e, mais especificamente, da seguridade social.

Este estudo busca, portanto, apresentar elementos para a verificação da hipótese apresentada, visando contribuir para a melhoria do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social e para a consolidação da assistência social como política pública responsável pela garantia de proteção social estendida a todos os cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade, vitimização e fragilidade social.

Nessa busca, pretende-se identificar os modos de aderência da alocação das despesas em assistência social nos orçamentos dos entes federativos ao marco jurídico e institucional da PNAS/2004 e, mais especificamente, identificar as mudanças de classificação funcional-programática no âmbito da assistência social e as distintas orientações às quais estão relacionadas; identificar e analisar a evolução histórica do volume de recursos investidos pelas três esferas de governo na política de assistência social; e identificar e analisar o modo de alocação dos recursos da política de assistência social na estrutura de governo e no órgão gestor da política de assistência social nas três esferas de governo.

Busca-se, com este estudo, preencher uma lacuna existente no campo de estudos sobre financiamento da política de assistência social. Apesar de ser uma política federativa, os estudos publicados sobre o tema não trabalham com dados das três esferas de governo aqui propostas. Beatriz Paiva (2003), em sua tese de doutorado, justifica essa opção afirmando que o registro impreciso e as vezes equivocado das despesas públicas com assistência social dificulta o exame das contas públicas referente à política. No entanto, é importante identificar como os entes federativos alocam os recursos da política de assistência social em seus orçamentos, principalmente no momento em que o Suas está em processo de implantação e solidificação no território nacional, de forma a contribuir para o processo de discussão da correta orçamentação da política.

Procedimentos Metodológicos

Tendo em vista o objetivo proposto na presente pesquisa, qual seja analisar as formas do financiamento da política de assistência social no Brasil, pautado na hipótese da heterogeneidade existente no trato orçamentário da referida política, optou-se por procedimentos metodológicos que levassem a dissecar os meandros da política e seu financiamento para sua compreensão global.

Dessa forma, baseando-se em Marconi e Lakatos (2002), a pesquisa realizada foi de *caráter documental*, fundamentada em dados secundários contemporâneos originados na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, bem como nos orçamentos dos Estados e suas capitais. Tal proposta propiciou o levantamento de dados referentes aos recursos investidos na política de assistência social e as formas de alocação dos mesmos na estrutura de governo nas esferas de governo federal, estadual e municipal.

Para tanto, recorreu-se às seguintes fontes:

- documentos oficiais, principalmente a legislação vigente concernente à política de assistência social no Brasil;
- orçamentos federal, estadual e municipal relativos à destinação dos recursos públicos às políticas sociais;
- banco de dados disponibilizados na Secretaria Nacional do Tesouro do Ministério da Fazenda, relativos ao investimento com a função assistência social nas três esferas de governo; e
- quadros relativos à execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social disponibilizados pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS.

A fim de aprofundar a compreensão do conjunto de dados analisados, foram realizadas entrevistas em profundidade com o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social do Estado de São Paulo¹⁶ o que possibilitou complementar a compreensão do Poder Público acerca da política, bem como certas percepções advindas dos dados estatísticos. Análise prevista com o

¹⁶ Entrevistou-se o Sr. Fernando Antonio Brandão, gestor do FNAS, e o Sr. Carlos Alberto Fachini, gestor do Fundo de Assistência Social do Estado de São Paulo.

gestor do Fundo Municipal de Assistência Social de São Paulo não foi realizada pela ausência clara de designação de responsável.

Para a análise genérica do processo orçamentário, privilegia-se o ocorrido na esfera federal, dado o seu caráter mais abrangente, mas indica-se, paralelamente, como se dá o processo de orçamentação da política de assistência social nos níveis estadual e municipal de governo.

Para a investigação dos investimentos da União, Estados e Municípios, proposta neste estudo, a categoria em análise é o “investimento com a função assistência social” tal como aparece na classificação funcional-programática de 1999, a saber:

08 – Função Assistência

Sub-funções

241 – Assistência ao Idoso

242 – Assistência ao Portador de Deficiência

243 – Assistência à Criança e ao Adolescente

244 – Assistência Comunitária

Para a análise do investimento e da qualidade da alocação dos recursos da assistência social nos Estados, o estudo se estende para todos os Estados brasileiros e o Distrito Federal. Apesar da análise dos dados em nível nacional para a dispersão orçamentária dos investimentos na política de assistência social busca-se um melhor detalhamento para os seguintes Estados: São Paulo, Mato Grosso do Sul e Pará. Tal opção baseou-se na premissa de eleger o Estado mais representativo do Brasil (São Paulo), e que apresentou alta dispersão, e aqueles que apresentaram maior grau de dispersão: Mato Grosso do Sul e Pará.

Esse recorte se faz necessário na medida em que permite circunscrever e aprofundar a análise da dispersão e da qualidade do investimento, visando possibilitar a identificação de quais programas a política desses Estados afiança.

A análise da evolução dos investimentos dos Municípios teve por base dados levados entre aqueles que prestaram contas ao Tesouro Nacional, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para uma análise mais qualificada, devido ao grande número de Municípios brasileiros, trabalhou-se apenas com as capitais dos Estados e o Distrito Federal.

Já para a análise da qualidade da alocação dos investimentos, foram pesquisadas as capitais dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Sergipe, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Rondônia, escolha que teve como intuito alcançar representatividade das diferentes regiões do Brasil.

No que tange à periodização do estudo, focou-se a análise do **investimento em assistência social das três esferas de governo** para a União, no período de 1995 a 2008, e para Estados e Municípios no período de 2002 a 2007. O período de seis anos foi delimitado em face da disponibilidade de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siaf) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.

A análise da **qualidade da alocação dos recursos da assistência social nas três esferas de governo** tem como referência, no caso da União, os orçamentos do período de 2001 a 2008. No caso dos Estados brasileiros, a referência são os orçamentos dos anos de 2006 e 2007 e, nos Municípios selecionados, os orçamentos de 2007 e 2008. Como parâmetro para essa análise, é considerado o grau de dispersão dos recursos na estrutura de governo e o montante de recursos da política alocados no Fundo de Assistência Social.

Todos os dados financeiros foram atualizados pelo Índice Geral de Preços (IGP), da Fundação Getulio Vargas, a preços de abril de 2009.

Ressalta-se que o estudo trata aquilo que é tradicionalmente nomeado como “gasto” em assistência social como **investimento**. Tal opção configura-se como uma forma de positivar essa alocação de recursos. Pretende-se, com isso, delimitar um afastamento claro em relação à visão que considera os recursos utilizados na assistência social como “recursos a fundo perdido”, aspecto que, conforme aponta Sposati (1998), equivale, para alguns economistas, a um dinheiro jogado fora, ou, uma “dilapidação do erário público”. Ressalta-se que o Governo Federal avança, nesse sentido, ao considerar, a partir de 2005, o gasto social federal em políticas sociais como “Orçamento Social”¹⁷.

¹⁷ Esse conceito é utilizado no documento da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda intitulado *Orçamento Social do Governo Federal: 2001 a 2004*, publicado em 2005.

Considerando o conjunto de propósitos elencados, o conteúdo deste estudo está organizado em três capítulos, que têm como ponto de partida uma abordagem conceitual do processo de orçamentação e que se desenvolve até a apresentação da evolução e a qualidade dos investimentos em assistência social das três esferas de governo.

No Capítulo 1, trata-se da Processualidade da Gestão Orçamentária e Financeira da Assistência Social no Brasil. É analisado o processo orçamentário brasileiro e sua evolução para a assistência social, com ênfase nas mudanças relacionadas à classificação das despesas. Também são abordados o processo de orçamentação da assistência social e o processo de gestão dos fundos de assistência social.

O Capítulo 2 apresenta o Investimento em Assistência Social das Três Esferas de Governo, estudando-se a evolução do investimento nessas esferas em relação à política de assistência social, de forma a identificar a importância delegada a esta política pelos entes federativos. São identificadas as fontes de financiamento da política, além de informada a participação de cada esfera de governo no investimento global da política.

O Capítulo 3 discute os Indicadores de Qualidade da Orçamentação da Política de Assistência Social, com a análise da dispersão dos recursos da assistência social na estrutura de governo e a identificação do volume de recursos alocados na política, dentro e fora do fundo de assistência social.

Nas Considerações Finais, é demonstrado o grau de heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social entre as três esferas de governo e discutida a aderência entre a gestão orçamentária da política de assistência social e o marco jurídico e institucional definido pela PNAS-2004.

Capítulo 1 – Processualidade da Gestão Orçamentária e Financeira da Assistência Social no Brasil

A finalidade última do orçamento é de se tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária

(BASTOS, 1992: 74)

Este capítulo analisa a evolução do arranjo do orçamento público brasileiro, com ênfase nas mudanças relacionadas à classificação das despesas e, mais especificamente, em como a assistência social é abordada nessa classificação. Estuda-se o processo de elaboração do orçamento, com ênfase na orçamentação da assistência social. Procura-se, também, decodificar a peça orçamentária de forma a conceituar os componentes e o formato da peça orçamentária para tornar compreensível as análises que serão feitas nos Capítulos 2 e 3 deste estudo. E, por último, analisa a constituição e a gestão dos Fundos de Assistência Social.

1.1 Processo Orçamentário Brasileiro e sua Evolução para a Assistência Social

Na busca de dados históricos sobre a evolução do processo orçamentário brasileiro para subsidiar a análise de suas implicações para a assistência social usa-se o trabalho realizado por James Giacomoni (2007) no livro intitulado *Orçamento Público*.

A origem do orçamento público vem desde 1212, quando os barões ingleses exigiram que o rei submetesse previamente a eles os tributos que seriam cobrados dos súditos. Posteriormente, em 1689, surgia, na Inglaterra, a obrigatoriedade de aprovação das despesas pelo Parlamento. A partir da revolução francesa, em 1789, e, na América, com a revolução norte-americana, em 1776, o orçamento tornou-se norma como instrumento de controle das finanças governamentais. De forma sistematizada, ele aparece, por volta de 1822, na Inglaterra.

O orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime, em termos financeiros, a alocação dos recursos públicos nos programas, projetos e ações de um governo. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade.

O orçamento público deve obedecer a alguns princípios, entre eles: o princípio da **unidade**, ou seja, cada entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente; o princípio da **universalidade**, que incorpora as receitas e despesas de todas as instituições públicas que compõem o governo; o princípio da **anualidade**, que estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal; e o princípio do **equilíbrio**, que determina a igualdade entre receitas estimadas e despesas fixadas. Quanto ao equilíbrio, a CF/88 adotou uma postura mais realista, admitindo a cobertura de déficit orçamentário por meio de operações de crédito, que incluem os financiamentos de longo prazo, desde que não excedam o montante das despesas de capital previstas na mesma lei. Verifica-se, pois, que a regra condiciona o endividamento somente para investimentos e não para a manutenção das despesas administrativas.

Giacomoni (2007) divide a história do orçamento em duas fases bem distintas: Numa, o orçamento é identificado como Tradicional, com a função principal de controle político e que vai até o final do século XIX. Segundo o autor, mesmo não sendo possível ignorar sua importância como instrumento disciplinador das finanças públicas, “sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre o Executivo” (p. 55); na outra, o Orçamento Moderno tem como principal função ser um instrumento de administração e foi assim definido por W. F. Willoughby (1959:24,25):

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa da despesa. É – ou deve ser – ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É – ou deve ser – um documento por cujo intermédio o chefe do Executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último

exercício; é – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa.¹⁸

A evolução e o desenvolvimento da técnica orçamentária no Brasil são recentes e têm sido exercidos como uma forma de controle, tanto do Legislativo sobre o Executivo, como deste sobre as unidades orçamentárias integrantes das estruturas governamentais. Também tem papéis fundamentais nesse processo os Tribunais de Contas, o Ministério Público e, mais especificamente, nas áreas sociais, os conselhos gestores de composição paritária entre governo e sociedade civil.

Durante o Império e, em parte, na República Velha, o processo orçamentário federal não sofreu mudanças significativas. Este se caracterizou pela adoção dos critérios de apresentação das despesas sob os títulos de pessoal e material, vinculados a um dado ministério e sua decomposição em unidades organizacionais, sem efetiva preocupação com a finalidade da alocação dos recursos.

É a partir de 1933 (Governo Vargas), com a publicação do Decreto-Lei 23.150¹⁹, que o orçamento público ganha nova e importante dimensão. Adota-se, nesse momento, uma classificação que privilegia, pela primeira vez na história brasileira, as funções de governo, a saber: Dívida Pública, Administração Geral, Segurança de Estado, Assistência Social, Instrução Pública, Administração Financeira e Diversos.

Importante ressaltar que, já no âmbito dessa classificação, aparece a função Assistência Social, a qual, apesar de ainda não contar com o aparato institucional do Estado brasileiro para o desenvolvimento de políticas específicas, se consolida, do ponto de vista orçamentário, como uma preocupação governamental²⁰. Este comportamento deve ser ressaltado por dois motivos principais. Primeiro, porque a presença de uma área na divisão de trabalho governamental denominada assistência social como função precedia sua presença como área de gestão na organização administrativa do Executivo. Segundo, porque esse comportamento reforça as análises como a de Draibe (1990) que afirma ser, o campo da assistência

18 GIACOMONI, J., apud MOOJEN, Guilherme. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959. p. 24-25.

19 Decreto-Lei 23.150, de 15 de setembro de 1933, artigo 12.

20 Segundo Mestriner (2001:57-58), a primeira modalidade de presença da assistência social no âmbito do aparato estatal ocorre em 1938, com a criação do CNSS, pelo então Presidente da República Getúlio Vargas.

social, o nascedouro de práticas governamentais que posteriormente conformarão políticas sociais setoriais. Desde o início, o conteúdo da assistência social foi inespecífico, revelando-se mais como uma decisão do governo em proceder a uma ação social do que um dever de Estado em ser provedor de um direito social, o que só vai ocorrer com a CF/88.

Em 1939, por meio do Decreto-Lei 1.804/39, cria-se uma nova classificação funcional-programática, composta por dez serviços²¹, cada um deles dividido em subserviços. Nessa nova classificação, a assistência social aparece junto com a segurança pública. Essa associação revela que a pobreza, foco da assistência social na época, era entendida como um problema de segurança pública ou, como se dizia na época, era caso de polícia, de vadiagem.

Uma década depois, em 1949, foi elaborado um projeto de normas que manteve a classificação com dez serviços e respectivos subserviços, porém com um novo ordenamento²², mas permanecendo a assistência social classificada, pela primeira vez, junto à previdência social.

Essa associação com a previdência social está, possivelmente, associada às ações desenvolvidas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942 como locus institucional histórico que marca o desenvolvimento da política de assistência social no nível federal. A entidade abrangia, entre suas ações, a “prestação de assistência médica às pessoas necessitadas”, atividade então classificada no bojo da previdência social. O próprio modelo de financiamento da LBA também justifica a vinculação entre assistência e previdência, já que a mesma era financiada, basicamente, por recursos provenientes dos diversos institutos de aposentadorias e pensão, como afirma GOMES (2008:140).

Durante os 15 anos subsequentes, não houve mudanças significativas no processo de orçamentação, o que ocorreu apenas em 1964, com a publicação da

²¹ Administração Geral; Exação e Fiscalização Financeira; Segurança Pública e Assistência Social; Educação Pública; Saúde Pública; Fomento; Serviços Industriais; Dívida Pública; Serviços de Utilidade Pública e Encargos Diversos.

²² Administração Geral; Administração Financeira; Segurança Pública e Assistência Social; Educação Pública; Saúde Pública; Previdência e Assistência Social; Economia Social; Obras e Serviços Públicos; Serviços Industriais e Encargos Diversos.

Lei 4.320²³, de 17 de março daquele ano e que consolida a padronização dos procedimentos orçamentários para os três níveis de governo.

Além dos critérios tradicionais de classificação da despesa (Unidades Administrativas e Serviços), a Lei 4.320 traz dois tipos de classificação:

- a **econômica**, com o fim de propiciar elementos para avaliação do efeito econômico das transações do setor público; e na qual as despesas são classificadas de acordo com categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital;
- e a **funcional**, cujas ações do governo são agrupadas em grandes áreas de atuação para fins de planejamento, programação e orçamentação. A nomenclatura funções considerava o maior nível de agregação das áreas de despesa que competem ao setor público (ex.: Função Saúde, Função Educação, Função Assistência Social, etc.). Cada uma das dez funções²⁴ eram divididas em dez subfunções.

Na nova legislação, a assistência social passa a ser classificada juntamente com a previdência social e o trabalho, que, nessa época, era tratado como assunto da previdência social. Ressalta-se que, em 1967, a LBA migra do Departamento Nacional da Criança para o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

Como a Lei 4.320/64 não apresentava empecilhos à introdução de uma classificação dos itens de orçamento por programas, o Governo Federal, a partir de 1967, durante o período da ditadura e do centralismo, adota nova classificação, que contempla programas e subprogramas (subdivididos por projetos e atividades), em substituição à classificação funcional.

A experiência com essa nova classificação levou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral a baixar, em 1974, a Portaria 9, de 28 de janeiro do mesmo ano, que formalizou o novo critério de formulação do orçamento público e o estendeu aos Estados e Municípios brasileiros.

²³ A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

²⁴ Governo e Administração Geral; Encargos Gerais; Recursos Naturais e Agropecuários; Energia; Transportes e Comunicações; Indústria e Comércio; Educação e Cultura; Saúde; Trabalho, Previdência e Assistência Social; e Habitação e Serviços Urbanos.

Com a nova classificação, foi mantida a categoria **função** (ampliada de 10 para 16), e a classificação subfunção desaparece. Em seu lugar, aparecem os programas, subdivididos em subprogramas e, estes, em projetos e atividades.

Nas novas regras, a assistência social passa a ser classificada novamente junto apenas com a previdência social, sem ligação com a área do trabalho. O Ministério do Trabalho e Previdência Social é, em 1974, desmembrado em dois ministérios: o da Previdência Social e Assistência Social (MPAS) e o do Trabalho. Nesse momento, é criada a Secretaria de Assistência Social (SAS) no MPAS e transferida, para o mesmo ministério, a Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA). Segundo Gomes (2008:163), é nesse momento que “a organicidade ao campo da assistência social pública adquiria forma, constatando-se que o órgão principal e perene (SAS) teve sua gênese, então, pelas mãos do governo militar” Mesmo com a promulgação da CF/88 que, segundo James Giacomoni (2007: 53):

reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de Planos Plurianuais²⁵ abrangendo as despesas de capital²⁶ e demais programas de natureza continuada,

a classificação orçamentária não sofreu mudanças significativas no período compreendido ente 1974 e 1999, quando sofre novo tratamento.

O processo de modernização orçamentária foi retomado em 1999 com avanços ocorridos pela substituição da Classificação Funcional-Programática pela Classificação Funcional e por Programas.²⁷. Portanto, só 11 anos após a CF/88 é que a assistência social ganha, do ponto de vista orçamentário, *status* de política com classificação própria.

A partir de então, a classificação funcional passa a ter 28 funções e 109 subfunções (Anexo 1), contemplando áreas que ganharam destaque no âmbito da

²⁵ Os planos plurianuais estabelecem, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes; e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Os planos plurianuais vigoram por quatro anos, sendo elaborados no primeiro ano de mandato de um governo e abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte.

²⁶ Despesas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, incluindo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

²⁷ Essas mudanças foram introduzidas pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, e pela Portaria 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão.

atuação governamental, como, por exemplo, as áreas de gestão ambiental, direitos da cidadania, organização agrária e desporto e lazer.

Com a edição da Portaria 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, altera-se a classificação funcional-programática²⁸ da assistência social, ocorrendo transformação importante na organização do processo de orçamentação da área (Quadro 1). A nova classificação trouxe certa organicidade para as ações de assistência social, favorecendo a melhor identificação do gasto e do financiamento dessa área de ação governamental, ainda que organizado por segmentos referidos ao ciclo de vida, à deficiência e à abrangência da ação.

Tem-se, deste modo, que a área de assistência social era classificada, até 2000, como um dos programas da previdência, o que gerava dificuldade no processo de identificação dos programas, como também na identificação do volume de recursos despendidos nessa política. A partir de 2000, ela ganha um código próprio como função, redefinindo-se também as subfunções que a acompanham.

A mudança ocorre efetivamente a partir do ano de 2000, nos âmbitos federal e estadual, e, em 2002, na esfera municipal, quando as ações da política de assistência social passam a obedecer à nova classificação funcional.

Quadro 1: Classificação funcional da assistência social

Classificação anterior a 2000		Classificação a partir de 2000	
FUNÇÃO	015 – Assistência e Previdência	FUNÇÃO	08 – Assistência Social
PROGRAMA	081 – Programa Assistência	SUBFUNÇÕES	243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 244 – Assistência Comunitária
SUBPROGRAMAS	0483 – Assistência ao Menor		
	0484 – Assistência ao Silvícola		
	0485 – Assistência à Velhice		
	0486 – Assistência Social Geral		
	0487 – Assistência Comunitária		

Fonte: MPO

²⁸ Classificação funcional-programática é a forma como as despesas do governo devem ser classificadas. Atualmente, as despesas são classificadas por: função, subfunção, programa, projeto e atividade. Ressalta-se que a nova classificação só é utilizada em 2000 pela União, Estados e Distrito Federal e, em 2002, por Municípios.

Como se pode perceber, a nomenclatura das funções passa a seguir as mudanças geradas a partir da CF/88. Pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi banida a nomenclatura jurídica menor; a velhice passa a ser nominada pelo segmento de idosos; abandona-se a nomenclatura silvícola, no âmbito da assistência social²⁹; inclui-se a subfunção assistência ao portador de deficiência e, ainda, mantêm-se a designação comunitária, quando de referência a ações mais abrangentes no público e no conteúdo.

Apesar de a nova nomenclatura trazer melhorias na identificação dos recursos investidos na área de assistência social, a classificação funcional-programática redefinida mantém, nas suas subfunções, um recorte por segmentos do público a ser beneficiado, tal como já acontecia na classificação anterior. Tal opção vai apresentar incongruências em relação ao disposto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que adota o arranjo interno da política por categorias de proteção social (básica e especial, distintas por níveis de complexidade).

A PNAS/2004 reconhece a assistência social como responsabilidade de Estado (dever de Estado e direito do cidadão) e como política, com campo específico de atuação, responsável pela garantia de **proteção social** estendida a todos os cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade, vitimização e fragilização, fazia-se necessário que esse conjunto de transformações tivesse vulto nos orçamentos de Governo.

Anterior à PNAS/04, a Loas de 1993 amplia o conteúdo da política, distinguindo suas ações em benefícios, serviços, programas e projetos, sem definir, porém, o conteúdo das novas nomenclaturas. A PNAS/1988 não se ocupa também desse tema, o que preserva a nomenclatura das subfunções.

Portanto, como ver-se-á no Capítulo 3 deste estudo, a edição de uma nova classificação funcional-programática, em 1999, com a separação das funções assistência social e previdência social e a mudança de nomenclatura das subfunções, não elimina, conforme afirma Beatriz Paiva (2003), o problema da dispersão das ações de assistência social por diversos órgãos, até porque é recorrente a polêmica quanto ao caráter transversal dessa política pública no interior de outras áreas, o

²⁹ A subfunção assistência ao silvícola é renomeada para assistência aos povos indígenas e passa, coerentemente, a fazer parte da **função direitos da cidadania**.

que abonaria essa dispersão. Lembra-se, no entanto, que essa dispersão fere o preceito do comando único da política de assistência social definido na Loas/1993.

1.2 Processo de Elaboração do Orçamento

Considerando as regras determinadas pela Lei 4.320/64 (e alterações posteriores) e pela CF/88, o orçamento é elaborado pelos três Poderes que compõem o governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e consolidado pelo Poder Executivo. Apesar de não haver disposição jurídica expressa a esse respeito, é preciso zelar pelo equilíbrio do orçamento, isto é, não se podem fixar despesas em valores superiores às receitas previstas. Essa limitação obriga os governos a definirem prioridades na aplicação dos recursos estimados e constitui, por assim dizer, o verdadeiro cerne do processo orçamentário.

O Quadro 2 apresenta os instrumentos utilizados pelo Executivo no processo de planejamento e elaboração do orçamento público

Quadro 2: Instrumentos de planejamento e orçamentação

LEI	VIGÊNCIA	CONTEÚDO
Lei do Plano Plurianual (PPA)	Quatro anos (início no segundo ano de mandato de governo)	Diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para despesa de capital e para as relativas aos programas de duração continuada
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Anual	Metas e prioridades da administração pública. Inclui despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Estabelece estimativas de receita e limites de despesa. Orienta a elaboração da LOA
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Anual	Fixa os recursos financeiros nos orçamentos fiscal; da seguridade social e de investimento das estatais; viabiliza a execução orçamentária e financeira

As metas para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelos PPAs e priorizadas pela formulação anual da LDO, em cada esfera de governo.

Os PPAs têm duração de quatro anos e sempre avançam sua execução nos exercícios do governo seguinte, já que, conforme determina a legislação, devem ser elaborados e aprovados pelo Legislativo até o final do primeiro ano de mandato de cada chefe do Executivo.

O PPA tem como finalidade estabelecer os objetivos e as metas que comprometam o Poder Executivo e o Poder Legislativo a darem continuidade aos programas na distribuição dos recursos. O controle e a fiscalização da execução do plano são realizados por sistema interno do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas do respectivo nível de governo.

A LDO, por sua vez, prioriza as metas do PPA e orienta a elaboração do orçamento geral, que terá validade para o ano subsequente ao de sua aprovação. O organograma mostrado na Figura 1 apresenta os prazos constitucionais para elaboração do orçamento público federal. Ressalta-se que as Leis Orgânicas dos Municípios (LOMs), em geral, acompanham os mesmos prazos para elaboração do orçamento previstos na CF para a União.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Figura 1: União - Prazos para elaboração da LDO e LOA

O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo e deve ser encaminhado ao Legislativo no prazo máximo de 8,5 meses antes do encerramento do exercício financeiro. Tem como base o PPA e deve ser devolvido pelo Legislativo, para

sanção do chefe do Executivo, até o último dia do primeiro semestre do exercício financeiro (30 de junho).

Com base na LDO, o Poder Executivo elabora a proposta orçamentária para o ano subsequente, contando com a participação dos órgãos setoriais do Executivo e das unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o projeto de lei do orçamento ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto). Acompanha a proposta, uma mensagem do chefe do Executivo que deve conter um diagnóstico sobre a situação econômica do País e suas perspectivas de desenvolvimento econômico e de arrecadação local. O Legislativo tem até o dia 15 de dezembro do exercício financeiro vigente para votação da LOA.

A obediência a esse calendário passa a exigir, da política pública de assistência social, uma nova capacidade gerencial em analisar demandas e prever metas de cobertura. Essa nova capacidade passa a conflitar com o caráter tradicional dessa área de ação em atuar por emergência, isto é, após a ocorrência de situações de gravidade ou risco. Adotar a ordenação do orçamento passa a exigir da assistência social uma capacidade preventiva dos fatos/ocorrências, conhecimento este não difundido entre os agentes institucionais dessa área em cada ente federativo.

Outra exigência que vai caracterizar a gestão da assistência social é a de submeter, aos conselhos paritários de gestão, a aprovação de sua proposta para a LDO, a LOA, bem como aos PPAs e relatórios de gestão. Por consequência, o calendário dos conselhos paritários de gestão passa a incluir a aprovação desses documentos, dentre suas atividades. Em tese, isso exigiria capacidade analítica e projetiva dos membros dos conselhos e dos agentes gestores, o que nem sempre, como mostra a pesquisa Munic, vem ocorrendo ao longo desta primeira década do século XXI.

A LOA compreende três orçamentos:

- o **orçamento fiscal**, referente aos Poderes da União, do Estado e/ou do Município, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

- o **orçamento de investimentos** das empresas nas quais a União, Estado e/ou Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- o **orçamento da seguridade social**, que abrange todas as entidades e órgãos vinculados às áreas de assistência social, saúde e previdência social, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A integração desses três orçamentos implica a agregação de todas as despesas públicas, obtendo-se a outra mais ampla: a **programática** do setor público, bem como a discriminação dos objetivos e metas e a introdução de dados físicos para a mensuração dos projetos e atividades. Essa agregação possibilita obter uma visão do que é efetivamente executado pelo governo, cujo significado diferencia-se do enfoque tradicional, que apenas permitia visualizar o que era gasto pelo governo.

O orçamento geral da União, Estado e/ou Município deve prever todas as receitas e todas as despesas do governo, referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

As despesas fixadas no orçamento são cobertas com o produto da arrecadação dos impostos – como os Impostos: de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – bem como das contribuições, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), no caso do Governo Federal. Existem outros impostos e contribuições que são de âmbito estadual ou municipal, tais como: Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS); Imposto sobre Serviços (ISS); Imposto Territorial Urbano (IPTU), entre outros.

Além das receitas tributárias, os gastos do governo podem ainda ser financiados por operações de crédito, que nada mais são do que o endividamento do Tesouro junto aos mercados financeiros interno e externo.

As receitas são estimadas pelo governo com base em uma expectativa de arrecadação de impostos e contribuições. Em função disso, elas podem ser maiores ou menores do que as inicialmente previstas. Se a economia crescer durante o ano

mais do que se esperava, a arrecadação de impostos e as contribuições tendem a aumentar. Podendo ocorrer, também, o movimento inverso.

Com base na receita prevista, são fixadas as despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Somente depois da aprovação do orçamento pelo Legislativo é que o governo passa a poder gastar o que foi autorizado.

Se a receita anual for superior à previsão inicial, o Executivo pode encaminhar ao Legislativo um projeto de lei solicitando autorização para incorporar e executar o excesso de arrecadação. Nesse projeto de lei, definem-se as despesas a serem custeadas pelos novos recursos. Se, ao contrário, a receita sofrer queda, o governo fica impossibilitado de executar o orçamento na sua totalidade, o que exige corte nas despesas programadas, constituindo o chamado "contingenciamento". O contingenciamento tende a causar impacto negativo no cumprimento de objetivos, anteriormente planejados e priorizados, levando à não realização de ações de relevância para a sociedade. Ressalta-se que, tradicionalmente, no Brasil, quase sempre as áreas sociais é que mais sofrem cortes de recursos. Nesta perspectiva de relação planejado e executado é que os relatórios anuais de gestão também ganham destaque.

1.2.1 O Orçamento da Assistência Social

O primeiro passo para definir o orçamento da assistência social, nos três níveis de governo, é a elaboração do plano de assistência social, que deve ser anual e aprovado pelos respectivos conselhos nacional, estadual e municipal, em cada nível.

Para Beatriz Paiva (2003), o plano é um documento político que deve organizar as ações, dar sentido às metas pretendidas e demonstrar a natureza e o impacto do investimento. No que se supera a noção da gestão como um processo meramente administrativo e tecnocrático, o plano passa a concretizar, estrategicamente, as intenções políticas no processo de implantação e de efetivação dos serviços dos benefícios, programas e projetos.

Essa análise é iniciada pelo processo de elaboração dos orçamentos municipais, que, a princípio, consolidados, deveriam ser referência para a elaboração do orçamento estadual; e que, por sua vez, também consolidados,

deveriam ser referência para a elaboração do orçamento federal da assistência social, o que nem sempre acontece, como se aponta neste estudo.

No caso dos Municípios, o Executivo, com o auxílio da sociedade, e tendo como referência a política nacional de assistência social, bem como estudos sócio-econômicos, elabora um Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) que deve atender às demandas da própria área de assistência social.

Rosa Marques (2009:259) afirma que

o plano de assistência consolida o processo de planejamento, devendo incorporar a programação da política de assistência e indicar as intenções políticas, o diagnóstico, as estratégias, as prioridades, os programas de atuação, seus objetivos, metas e indicadores de avaliação

A construção do orçamento municipal pode incorporar audiências públicas temáticas ou por regiões da cidade, como registram algumas experiências de gestão municipal democrática e/ou participativa.

O PMAS é submetido à apreciação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), a quem compete aprovar, ou não, o plano. Aprovado, o plano servirá de base para a elaboração do orçamento das ações de assistência social contidas no órgão gestor da política. O orçamento anual da assistência social é submetido à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social. Esse orçamento, juntamente com o das demais políticas, comporá o orçamento municipal.

Uma vez completo, o orçamento municipal é enviado à Câmara Municipal para análise e aprovação. Nesse processo, o orçamento, inclusive no que se refere à Política de Assistência Social, pode sofrer mudanças no que tange à distribuição dos recursos entre os órgãos. Pode, também, receber Emendas Parlamentares por meio das quais os vereadores modificam a destinação de verbas alterando, na maioria das vezes, o conteúdo dos planos de cada política, como o da assistência social.

O organograma na Figura 2 apresenta, de forma sintética, os passos para a elaboração de um orçamento municipal

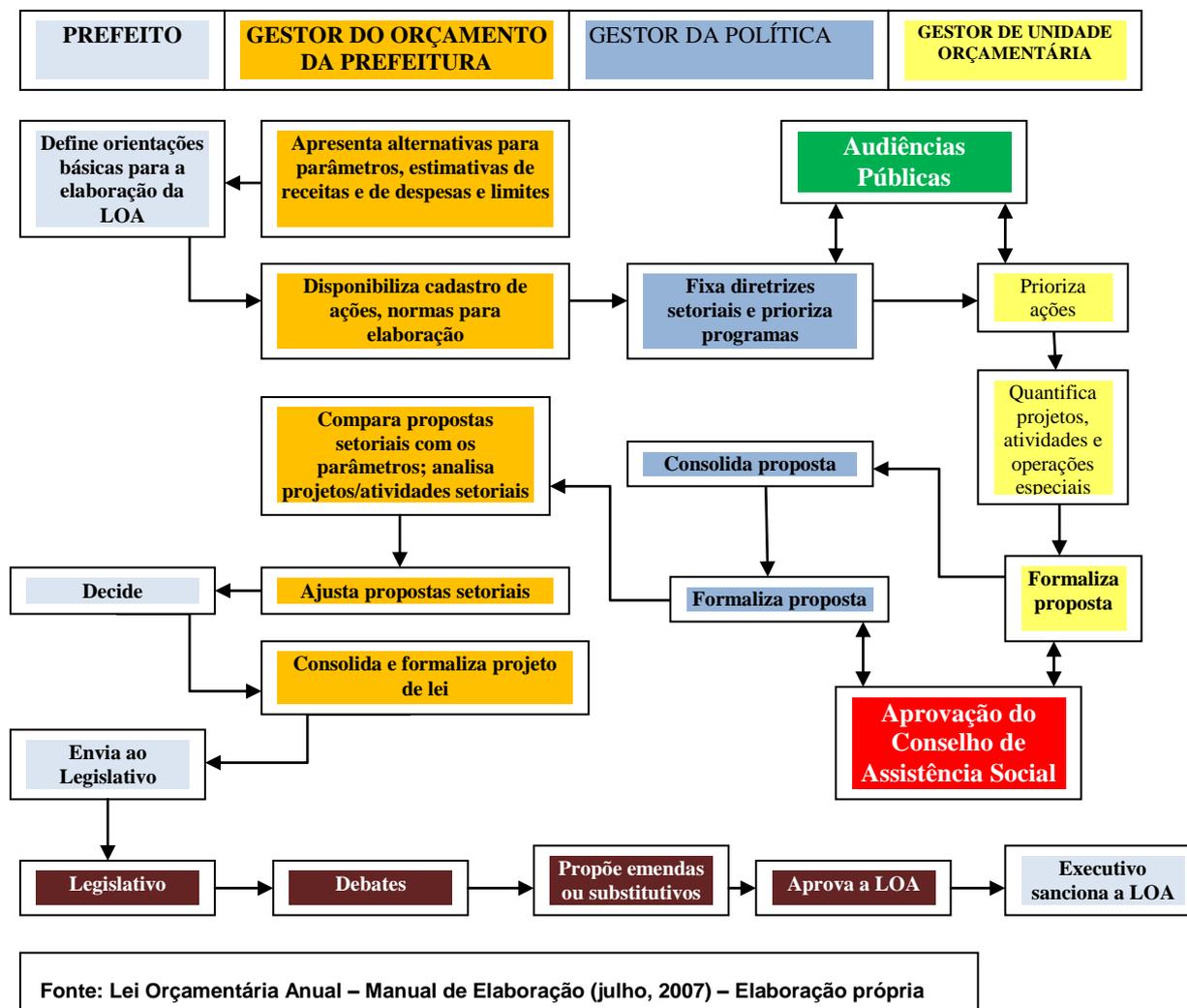


Figura 2: Passos para a elaboração do orçamento

A elaboração do orçamento estadual segue sistemática bastante semelhante à da montagem da peça orçamentária municipal, pois tem como base o conjunto dos planos de assistência social dos municípios que compõem o Estado e que retratariam, a princípio, todas as ações que os municípios teriam intenção de executar, seja com recursos próprios ou por meio de transferências estaduais e/ou federais.

A partir dessas referências e de indicadores regionais, o órgão gestor da política de assistência social no nível estadual deve elaborar o plano estadual de assistência social e, a partir deste, o orçamento da assistência social que é

submetido à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social. Aprovado o orçamento, este é enviado ao órgão de planejamento do Estado. Após a consolidação, o orçamento segue para a Assembléia Legislativa, para análise e decisão, momento em que pode sofrer mudanças, como no caso do orçamento municipal, com a proposição de emendas parlamentares, inclusão/exclusão de verba ou elaboração de substitutivos³⁰ e, com isso, alterando o plano proposto.

Aprovado o orçamento, volta ao Executivo para sanção da LOA. Nesse processo, o gestor pode realizar audiências públicas para que a própria sociedade discuta, de forma mais participativa, os programas e projetos que considera mais importantes para implementação no exercício do ano seguinte e se manifestar nas assembleias legislativas – ou Câmaras Municipais – quanto à adesão ou não da alteração proposta. No Brasil, existem experiências de orçamentos participativos, como os de Porto Alegre e Campinas, cidades nas quais a sociedade participa efetivamente da elaboração da proposta orçamentária.

No caso da elaboração do orçamento da assistência social em nível nacional, o processo tem início com a aprovação dos planos municipais de assistência social, os quais são enviados aos governos estaduais. Os governos estaduais, conforme já indicado, consolidam as ações municipais a serem financiadas com recursos estaduais, dando sustentação aos Planos Estaduais de Assistência Social (Peas), e verificam se o mesmo atende a todas as demandas da área de assistência social em seus respectivos Estados.

O Plano Nacional de Assistência Social, elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social, órgão gestor da política nesta área, deve, a princípio, conter todas as ações, tanto dos Municípios como dos Estados, que serão financiadas com recursos federais.

Deste modo, o orçamento nacional da política de assistência social é elaborado tendo como referência os PMAS e o Peas. Este, por sua vez, é submetido à aprovação do CNAS e, uma vez aprovado, é encaminhado à Secretaria de Planejamento e Orçamento, que se incumbe de agregá-lo à peça orçamentária do governo federal e apresentá-lo à apreciação do Legislativo.

³⁰ Substitutivo trata de uma emenda que modifica grande ou toda parte de um projeto.

Esse complexo processo responde ao modelo construído a partir do marco jurídico e institucional da assistência social. No entanto, verificou-se, na presente pesquisa, que esse modelo não se concretiza na prática. A partir de informações obtidas do gestor do FNAS, Fernando Antonio Brandão³¹, passa-se, nesse momento, à descrição de como se elabora efetivamente o orçamento da assistência social no âmbito do governo federal.

A fim de possibilitar a descrição desse processo, é necessário definir, em primeiro lugar, qual é efetivamente o orçamento da assistência social. Nesse sentido, é possível indagar se ele é: composto por todas as ações classificadas na **função assistência social** na estrutura de governo; apenas o orçamento pertencente (ou vinculado) ao órgão gestor da política de assistência social; e, se, por sua vez, é o orçamento do Fundo de Assistência Social.

O orçamento da assistência social caracteriza-se como aquele que deve abarcar todas as ações de assistência social definidas pela PNAS/2004, classificadas na **função 8 assistência social**; sob a coordenação do órgão gestor da política e cujos recursos financeiros devem estar alocados no Fundo de Assistência Social. Só quando ocorre esse padrão é que se pode afirmar a ocorrência de certa organicidade no processo de orçamentação e execução da política nas três esferas de governo.

A Loas define no seu artigo 18, inciso VIII, que é papel do CNAS, no âmbito Federal, “apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo Órgão Gestor da Administração Pública Federal, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social”. No entanto, o CNAS tem deliberado somente sobre o orçamento do FNAS. Ou seja, no âmbito federal, as demais ações classificadas como de assistência social, realizadas pelo MDS, não passam pela deliberação e acompanhamento do CNAS.

Na descrição ora realizada acerca do processo de elaboração do orçamento da assistência social na esfera federal, considerar-se-á o orçamento do MDS, uma vez que todas as ações da assistência social da União estão alocadas na estrutura desse órgão. No sentido de melhor compreender esse processo, vale esclarecer que

³¹ Informações coletadas em entrevista com o diretor do FNAS, realizada em Brasília em 7 de maio de 2009.

esse orçamento é dividido em outros seis, os quais, por sua vez, são elaborados pelas secretarias responsáveis por essa gestão no MDS. São eles:

- o primeiro, é referente à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pelo Programa Bolsa-Família;
- o segundo, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) (orçamento do FNAS), composto pelos recursos do Benefício de Prestação Continuada (BPC), serviços socioassistenciais e demais programas;
- o terceiro, da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (Saip) responsável pelos programas de Inclusão Produtiva;
- o quarto, o orçamento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi);
- o quinto, o orçamento da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesen); e, por fim
- o sexto, da Secretaria Executiva do MDS.

A somatória de todos esses orçamentos compõe o Orçamento Nacional da Assistência Social.

Ressalta-se que os Programas Bolsa-Família e BPC, que, juntos, respondem, no ano de 2009, por cerca de 90% do orçamento do MDS, têm como referência, para definir metas de cobertura: o cadastro único de famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00/mês, realizado pelos municípios, no caso do Bolsa-Família; e, quanto ao BPC, a base é o número de cidadãos que exerceram o direito ao benefício. Portanto, essas decisões não exigem nenhum tipo de estudo prévio ou definição de critérios de partilha no âmbito federativo. O orçamento de inclusão produtiva é composto por emendas parlamentares apresentadas ao orçamento da assistência social com características dessa ação. O orçamento da Sagi configura-se como um orçamento de custeio do MDS.

Já os demais recursos que compõem o orçamento do FNAS, juntamente com o BPC, são orçados da seguinte forma:

- os relativos ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), têm como referência o que se projeta do cadastro do programa;

- os do Programa de Abuso e Exploração Sexual, referendados conforme a incidência de abuso e exploração sexual nos municípios; e
- os dos demais serviços socioassistenciais são referendados pela presença da taxa de vulnerabilidade social, mensurada conforme disposto na NOB/Suas.

Note-se que a proposta orçamentária da área de assistência social, no nível federal, é elaborada, ainda, sem nenhuma vinculação com os conteúdos dos planos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A partir do momento em que as transferências de recursos são realizadas diretamente do FNAS para os fundos estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios - com estes entes federativos tendo a possibilidade de organizar os serviços socioassistenciais em seus territórios -, cabe ao orçamento definir o montante de recursos que, segundo critérios de partilha aprovados pelo CNAS, cada ente federativo deve receber do FNAS no âmbito da proteção social básica e especial.

Estudo de Beatriz Paiva (2003) aponta que a construção das propostas orçamentárias do FNAS, desde sua criação, se baseava exclusivamente nas diretrizes do PPA e nas metas especificadas na LDO, ano a ano. Desta forma, reagia às deliberações da tecnocracia estatal e não ao processo real das decisões municipais e estaduais quanto à Política de Assistência Social.

Portanto, os planos de ação que são preenchidos pelos Estados e Municípios no sistema informatizado da Secretaria Nacional de Assistência Social, Suas *Web*, servem, apenas, para definir quais ações serão financiadas pelos recursos recebidos do governo federal, por meio do FNAS, e que servirão de base para o processo de prestação de contas.

Aprovada a proposta orçamentária da SNAS – que contempla o orçamento do FNAS aprovado pelo CNAS - e tendo como base todos os demais orçamentos, elabora-se uma proposta orçamentária única do MDS a ser enviada ao Ministério do Planejamento, que consolida o orçamento da União e encaminha ao Congresso Nacional para votação.

Ressalta-se que, no Congresso Nacional, o orçamento pode receber emendas parlamentares, o que pode acarretar alterações no seu escopo. É

esclarecedor informar que as emendas parlamentares podem ser de três tipos: as chamadas de Comissão, de Bancada e Individuais.

As emendas de comissão são aquelas apresentadas sem a destinação dos projetos, ficando a cargo do órgão gestor definir os projetos que serão contemplados. Nesse caso, o FNAS publica edital para apresentar os projetos de interesse da assistência social selecionando aqueles considerados relevantes e autorizando a sua execução.

Quando se trata de emenda de bancada, frequentemente, é o líder da bancada que a organiza e define a alocação dos recursos. E, finalmente, as emendas individuais acontecem quando o próprio parlamentar, autor da proposta de emenda, tem a prerrogativa de definir o sujeito, ou seja, qual município ou ainda qual Organização não Governamental (ONG) ou entidade da área de assistência social, receberá tais recursos.

É importante destacar que, na instrução do processo para a execução de emendas de bancadas, no caso da assistência social, exige-se a manifestação do CNAS, que pode recusá-las, individualmente, em função da finalidade apresentada. Para executar as emendas parlamentares, é realizado um convênio entre o governo federal e o municipal. O gestor da assistência social e o conselho municipal têm, em tese, a possibilidade de redirecionar esses recursos, desde que essa concertação seja feita junto com o autor da emenda, a fim de evitar possíveis conflitos políticos. As emendas exigem, porém, contrapartida de recursos financeiros no orçamento municipal, que varia de acordo com a situação do município³². Este tem sido, em geral, um complexo problema na gestão local, pois receber uma emenda de parlamentar federal exige que o município altere seu orçamento para cumprir a contrapartida do valor da emenda.

Há, conforme já apontado, parlamentares que, na apresentação da emenda, nominam uma ONG ou uma entidade social para receber os recursos, o que torna a emenda mais direcionada ainda, ampliando o conflito na decisão dos conselhos municipais em face do privilégio que a decisão representa perante as demais

³² De acordo com a Portaria 222, de 25 de junho de 2007, do MDS, o percentual de contrapartida será, para os Municípios: a) com até 25 mil habitantes, de 1,5% a 5%; b) localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene); da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e na Região Centro-Oeste, de 2,5% a 10%; c) os demais, de 10% a 40%.

entidades locais. Na LOA, não aparece a vinculação dos recursos financeiros a entidades, mas, sim, a programas, ações, ou locais. Às vezes, com dificuldades, a destinação pode ser alterada pelo gestor e pelo conselho.

Atualmente, o orçamento federal da assistência social é elaborado tendo como referência dois indicadores de longo prazo: o Plano Decenal da Assistência Social, que orienta as ações para dez anos; e o Plano Plurianual, que define ações para quatro anos. Todos os programas devem ser previstos nesses dois planos. No entanto, esses contam com certa flexibilidade, permitindo ao gestor alterar ações previstas no PPA.

No processo de elaboração do orçamento no âmbito federal, apesar de se trabalhar com indicadores de longo prazo, o Plano Decenal e o PPA, não se emprega o conceito de demanda dos gestores dos entes federativos. As demandas dos gestores estaduais e municipais – nos respectivos níveis de elaboração -, referendadas nos Peas e PMAS, não são efetivamente consideradas na elaboração das propostas orçamentárias das áreas estaduais e federal de assistência social. Segundo o gestor do FNAS, Fernando Antonio Brandão, isso se deve às restrições orçamentárias e à grande demanda para ações no campo da assistência social no Brasil. Na dinâmica das decisões, os planos de assistência social perdem sua função de ser referência para a elaboração dos orçamentos nas três esferas de governo, o que configura um contra-senso às normas do processo participativo e de controle social.

1.2.2 Dificuldades no Processo de Elaboração do Orçamento da Assistência Social

Os problemas para a elaboração do orçamento da assistência social são de diversas ordens. Iniciando a análise pelos enfrentados na esfera municipal, observa-se, com base em estudos de pesquisadores e gestores públicos, que a maior parte dos municípios, além de não contar com uma estrutura de pessoal capacitada em contabilidade pública e, principalmente, em assistência social³³, não tem sempre a prática de consultar a sociedade no momento da elaboração dos PMAS.

³³ Segundo dados da Munic (2005), apenas 2,9% do quadro de pessoal dos municípios está ocupado na área de assistência social.

Dados da Munic (2005) informam que 59% dos municípios brasileiros têm uma secretaria exclusiva para a área de assistência social e que, em 21%, está em uma secretaria em conjunto com outras políticas. Em somente 12,9% o setor de assistência social está subordinado diretamente à chefia do Executivo municipal. Essa subordinação é ainda mais expressiva nos municípios menores: 20,2% em municípios de até 5 mil habitantes e 15,8% em municípios com população de 5 mil a 10 mil habitantes. A gestão municipal é ainda caracterizada, em muitos municípios, pela presença do “primeiro-damismo” que faz da assistência um balcão de favores sem nenhuma vinculação com as diretrizes e objetivos da PNAS/2004, com reflexos na elaboração dos planos no nível municipal.

Em 2005, 91,4% dos municípios brasileiros elaboravam seus planos municipais de assistência social. No entanto,

mesmo apresentando altos percentuais em todo o país, os resultados revelam certa desigualdade regional. Municípios com plano municipal de assistência social chegaram no seu nível mais baixo na Região Norte, com 87,1% dos municípios com plano, seguindo-se as Regiões Sudeste (89,7%), Nordeste (91,6%) e Centro-Oeste (91,8%). A Região Sul apresenta a maior proporção de municípios com plano (95,0%). (MUNIC, 2005:38)

Ressalta-se que a análise dos dados da Munic aponta que, em cerca de 6% dos municípios brasileiros, não se elaboram planos de assistência social (aproximadamente 334 municípios)

Nos municípios em que os planos de assistência social são elaborados, não há a prática de realizar diagnósticos socioeconômicos e considerar os dados estatísticos mais globais da localidade, disponibilizados tanto por governos estaduais como pelo governo federal. Com isso, esses planos, frequentemente, contemplam apenas demandas pontuais e não a totalidade das reais necessidades da área de assistência social no município.

Como os PMAS devem ser submetidos à apreciação dos Conselhos Municipais de Assistência Social que, nos respectivos municípios, é a instância de formulação de estratégias e de controle da execução da política da assistência social, essas discrepâncias poderiam ser sanadas. No entanto, nem todos os conselhos estão suficientemente preparados para as análises dos planos e

questiona-se se esses se interessam por esse aspecto. Ademais, há aqueles que são manipulados pelo Executivo municipal, pelo Legislativo ou por membros deles, o que tende a ocorrer principalmente entre municípios de pequeno porte e com receitas mais limitadas.

Toma-se como exemplo uma situação observada no Estado de São Paulo, a partir da análise dos relatórios originados de um processo de formação promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), via Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Seads), no momento da implantação da política de assistência social, era praticamente unânime o consenso dos assistentes sociais sobre a falta de compromisso e de voz ativa dos membros dos conselhos municipais de assistência social. Estes eram indicados para participar, com a recomendação de nada decidir, ficando, portanto, a decisão a cargo dos técnicos da prefeitura. (Entrevista feita com uma das formadoras: Selma Venco.)

Dados da Munic (2005) indicam que 98,4% dos municípios brasileiros já tinham, na época, conselhos de assistência social. Porém, só em aproximadamente 67% deles os conselhos realizavam reuniões com frequência igual ou inferior a um mês. Ademais, em 29,5% dos municípios brasileiros, com até 5 mil habitantes, os representantes da sociedade civil eram indicados pelo Poder Público. Número que, apesar de baixar para 22,6% nos municípios de 5 mil a 10 mil habitantes, ainda era um percentual bem representativo.

É pertinente perceber que em alguns municípios que afirmam ter uma composição paritária em seu Conselho Municipal de Assistência Social, o poder público indica os representantes da sociedade civil, o que pode significar que a participação da sociedade civil na formulação de estratégias e de controle da execução da política da assistência social pode estar comprometida. (MUNIC, 2005:44)

Além desses problemas, apesar dos avanços nos marcos jurídico e institucional da política de assistência social, a prática de planejamento e de elaboração orçamentária alterou-se de forma pouco significativa nos municípios brasileiros. Segundo o gestor do FNAS, no ano de 2008, foi colocado à disposição dos municípios o Plano Decenal de Assistência Social, documento aprovado pelo CNAS que informa as diretrizes, os objetivos e as metas da política para os dez

anos subsequentes. Porém, os municípios não sabem como utilizar esse plano como uma referência para a elaboração dos planos municipais e na orientação para o trabalho de planejamento orçamentário.

De acordo com Fernando Brandão, diretor do FNAS, poucos municípios efetivamente possuem planos de assistência social atualizados. Segundo seu parecer, o plano decenal pode ser instrumento importante para os gestores dos municípios de pequeno porte, que deveriam utilizá-lo para discutir com os técnicos de orçamento do município, sendo possível traduzir suas diretrizes para a realidade local e, com isso, aproximar a efetividade da política.

A fragilidade ou a baixa capacidade técnica dos gestores dificulta, certamente, o diálogo com os técnicos de elaboração orçamentária, consolidando-se um distanciamento entre planejamento orçamentário e a execução da política, o que representa uma das maiores dificuldades para atingir um nível adequado de concretização dos serviços de assistência social.

Muito embora o gestor municipal possa organizar os serviços e a gestão local da política, a partir do repasse fundo a fundo, muitos, segundo depoimento do gestor do FNAS, não conseguem executar de forma efetiva a política por não contarem com infraestrutura e capacidade gerencial adequadas. Essa dificuldade tem gerado certa inércia no processo de execução da política, o que implica a necessidade de um processo de capacitação intensiva dos municípios para estruturar o processo de trabalho no nível local.

Outra dificuldade que se apresenta, está relacionada à consolidação dos PMAS nos Estados (Peas), o que, ainda, não ocorre a contento - constatação feita a partir da experiência da elaboração do orçamento do Estado de São Paulo. Além de se reproduzirem alguns dos problemas ocorridos nos municípios, observa-se um descompasso nas ações de elaboração do orçamento entre os Executivos estadual e municipal.

Mesmo em São Paulo – unidade da Federação que conta com aparato institucional mais estruturado e complexo – o processo de elaboração do orçamento não atende às necessidades da política de assistência social do Estado.

Apesar dos PMAS serem elaborados e aprovados pelos CMAS por meio de um sistema informatizado da Seads, estes não são referência para a elaboração da proposta orçamentária do órgão.

No caso do Estado de São Paulo³⁴, os municípios têm até o mês de outubro de cada ano para enviar à Seads os planos aprovados pelo CMAS. Como a proposta orçamentária dessa secretaria é encaminhada à Secretaria de Planejamento até o final de julho de cada ano – para que seja consolidado junto com o orçamento das demais secretarias e encaminhado à Assembléia Legislativa até 31 de agosto -, ocorre um descompasso de tempo, que leva à elaboração de uma proposta orçamentária baseada em critérios históricos, sem vinculação efetiva com as reais necessidades da gestão de assistência social nos municípios do Estado de São Paulo. Esse comportamento tende, portanto, a manter a tradição e dificultar mudanças.

Dessa forma, os PMAS servem somente como referência de ações aos municípios que recebem recursos tendo por base um orçamento estadual já definido e que, em geral, não consegue financiar todas as prioridades sociais dos municípios.

No Estado de São Paulo, a partilha dos recursos é realizada, segundo o gestor do Feas, Carlos Alberto Fachini, tomando como base o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)³⁵ dos municípios paulistas compactuados, ainda em 2005, pela Comissão Intergestora Bipartite (CIB). A utilização do IPRS, que considera as dimensões de riqueza, longevidade e escolaridade, não responde integralmente, segundo o próprio Seade – instituição responsável pelo indicador - às questões da equidade e da pobreza existentes no interior dos municípios.

Isso porque, mesmo naqueles mais bem posicionados nos grupos do IPRS, sobretudo os de maior porte – como São Paulo e Campinas –, há parcelas de seus territórios que abrigam expressivos segmentos populacionais expostos a diferentes condições de vulnerabilidade social. Nesse sentido, o próprio Seade construiu o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), que considera, além da renda dos

³⁴ Para subsidiar o processo de elaboração do orçamento e gestão do fundo, no Estado de São Paulo, foi realizada entrevista com Carlos Alberto Fachini, gestor do Feas.

³⁵ O IPRS foi criado a partir da solicitação, em 2000, da Assembléia Legislativa do Estado à Fundação Seade, para a construção de indicadores que expressassem o grau de desenvolvimento social e econômico dos 645 Municípios do Estado de São Paulo.

indivíduos, o ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade, formas de inserção no mercado de trabalho e condições de saúde.

Esse novo indicador permite, ao gestor público e à sociedade, uma visão mais detalhada das condições de vida do seu município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis. Todavia, o IPVS, como é construído com dados dos setores censitários, baseia-se nas informações do ano de 2000, data do último Censo do IBGE, cujos dados refletem mais a década de 1990 do que a da primeira década de 2000. A passo em que os anos da década vão se desenrolando, a medida perde sua condição de melhor referência.

O critério de partilha para além do IPRS usa indicadores que não são atualizados e que não se aplicam à assistência social, uma política pública destinada a todos os cidadãos que dela necessitarem sem necessária vinculação com situação de renda ou pobreza. É o caso, por exemplo, do critério “Classificação dos municípios segundo estimativa do gasto: *per capita* anual realizado pela Prefeitura à população mais pobre por intermédio de seus programas de assistência social (indivíduos com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,00 - Ipea/dados do Censo de 2000)”. Os indicadores que compõem os critérios de partilha em São Paulo são:

- municípios que estejam nos níveis quatro e cinco do IPRS da Fundação Seade;
- incidência de gasto com assistência social em 2004 (PMAS), em relação ao total do orçamento municipal de 2003 (Ministério da Fazenda);
- municípios que tenham instaladas, em seus territórios, penitenciárias ou unidades de internação para adolescentes em conflito com a lei (Fundação Casa – ex-Febem); e a
- classificação dos municípios segundo estimativa do gasto: *per capita* anual realizado pela prefeitura à população mais pobre por intermédio de seus programas de assistência (indivíduos com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,00 (Ipea/dados do Censo de 2000).

Como o governo federal já tem estruturado o Índice Suas para repartição de recursos do FNAS para os municípios brasileiros, a Seads poderia utilizá-lo, com as devidas adaptações, como referência para a repartição dos recursos estaduais, já que ele parece mais justo e aderente à realidade dos municípios. Essa referência é importante na medida em que pode favorecer um melhor equilíbrio nas transferências dos governos federal e estadual.

Cumprir observar que, no Estado de São Paulo, na prática, é o orçamento estadual que define o Plano de Assistência Social do Estado e não o contrário, como se espera de uma política implantada no âmbito do Suas. Tal prática, no entanto, não é prerrogativa do Estado de São Paulo: ela se reproduz também no nível federal, como informado anteriormente, e aventamos aqui a hipótese que seja também aplicada em boa parte dos municípios brasileiros, cuja tradição é replicar ações já realizadas em outras esferas de governo e, até mesmo, repetir o orçamento do ano anterior. Resulta, desse processo, a impossibilidade de um aumento efetivo na destinação de recursos, tanto estadual como municipal, para os beneficiários da política de assistência social, já que, no âmbito federal, esse aumento se garante com os benefícios, as despesas obrigatórias, tais como o BPC e o Bolsa-Família.

A orçamentação é, antes de tudo, um **processo de negociação política**, mas, também, é um **processo de negociação técnica**. O avanço no domínio do conhecimento técnico aportaria capacidade de diálogo com as áreas de governo responsáveis pela negociação de recursos (Planejamento e Fazenda). As receitas findam por se configurar como um palco de disputas políticas que influencia diretamente no trabalho técnico, interferindo na real priorização das demandas locais. Observa-se que conselhos, órgãos governamentais e sociedade civil articulam-se de forma frágil na definição da política. Para superar tal situação, um dos caminhos possíveis seria o exercício da articulação política no órgão setorial de planejamento, na Câmara, Assembléia e/ou no Congresso Nacional. Nesse processo, é possível, por exemplo, utilizar o instrumento de audiências públicas de orçamentos participativos, para a construção e o *referendum* da política.

A assistência social ainda não conseguiu, como outras políticas como saúde e educação, transformar todo o arcabouço jurídico em prática cotidiana. Para além do planejamento de longo prazo, a elaboração orçamentária é, também, de fundamental importância.

1.3 A Decodificação do Orçamento Público

O entendimento do orçamento público e, por consequência, dos elementos analíticos sobre orçamentos (o que será objeto de análise do Capítulo 2) indicam que se faça uma decodificação conceitual da composição da peça orçamentária.

Com isso visa-se apresentar conceitos importantes para o manuseio e o entendimento do orçamento público por parte dos gestores de políticas sociais, mais especificamente dos gestores da política de assistência social. Pretende-se, também, apresentar os caminhos para identificar, no orçamento, as despesas e as receitas estimadas para cada política pública.

Como apontado anteriormente, o orçamento público é composto pelos orçamentos fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social. A primeira informação a ser destacada é que, na elaboração do orçamento, o total da despesa estimada tem que ser igual ao total da receita governamental estimada.

A peça orçamentária é uma unidade lógica contábil. Nela, a decomposição dos valores é realizada de diferentes formas, de modo a permitir tanto a origem e a natureza das receitas e sua previsão de aplicação como o controle das despesas realizadas por órgãos, programas, projetos ou atividades.

O instrumental para o orçamento é constituído em quadros sucessivos, sem permitir redação, além de justificativa, no início.

Antes de debruçar sobre os quadros do orçamento, é importante a leitura das considerações iniciais e dos comentários sobre a proposta orçamentária realizados logo nas primeiras páginas do orçamento. Nelas, encontram-se informações sobre o total global da receita e da despesa e comentários gerais sobre a proposta para o exercício a que se refere o documento.

Apresentam-se, aqui, informações sobre os conteúdos dos principais quadros da peça orçamentária que, a princípio, conteriam as informações mais importantes para o conhecimento do cidadão. Tomou-se como exemplo o orçamento do Município de São Paulo para o exercício de 2008. Ressalta-se que nem todos os Estados e/ou Municípios disponibilizam, na peça orçamentária, informações com o grau necessário de abertura para o completo entendimento da forma de financiamento e de intenção de realização de despesas. Exemplo concreto dessa situação verificou-se no orçamento analisado onde, no quadro de fontes de

recursos, apresentam-se códigos numéricos sem a descrição correspondente. A falta de padronização, implicando a falta de informações, revela a necessidade urgente de esforços no sentido de que todos os entes federativos disponibilizem pra a sociedade todas as informações necessárias para que se possa entender e acompanhar a atuação do governo.

1.3.1 Receitas

Todo o orçamento, seja ele do governo federal, estadual ou municipal, trabalha primeiramente o componente da Receita, dividindo-a entre: Receitas Correntes e as de Capital.

As **receitas correntes** são aquelas que se destinam ao financiamento de ações do Poder Público dentro de um mesmo exercício, isto é, que se esgotam em um mesmo ano. Receitas que aumentam somente o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período compreendido pela LOA. As receitas correntes compreendem as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes, isto é, do ano em curso.

As **receitas tributárias** são aquelas oriundas do recebimento de impostos e de taxas estipuladas pelo Poder Público, a exemplo do IR; do IPTU; do ISS; da Taxa de Licença para Funcionamento de Estabelecimentos, e outros.

As **receitas de contribuições** são aquelas provenientes de contribuições criadas especificamente para o financiamento de determinada política. São, portanto, as receitas vinculadas. Como exemplos, podem ser citados a Cofins e a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), criada, a princípio, para financiar a política de saúde.

As **receitas patrimoniais** são aquelas arrecadadas, por exemplo, de aluguéis de imóveis do Poder Público. As **receitas de transferências correntes** são recursos recebidos da União, dos Estados, Municípios e/ou do setor privado, para o financiamento de determinada política. Elas podem se dar entre governos, as chamadas **transferências intergovernamentais** e dentro do próprio governo, as **transferências governamentais**.

As **receitas de capital** são aquelas que alteram o patrimônio duradouro do Estado, como as provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo Estado em longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, reservas, bem como as transferências de capital que são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo, essas transferências, auxílios ou contribuições. As receitas típicas de capital são aquelas oriundas das operações de crédito, da alienação de bens e das transferências de capital que, como as transferências correntes, podem se dar entre governos ou no interior do mesmo governo.

Apresentam-se, de forma simples, no Quadro 3, as receitas no orçamento anual de um governo municipal.

Quadro 3: Tipos de receitas governamentais

ITEM	TIPOS DE RECEITA
RECEITAS CORRENTES	Receitas Tributárias <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impostos ▪ IR, IPTU, Outros ▪ Taxas ▪ Outras Receitas de Contribuições <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cofins, CPMF, Outras Receitas Patrimoniais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aluguéis, Outras Transferências Correntes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferências Intergovernamentais <ul style="list-style-type: none"> ○ Da União ○ Do Estado ○ Transferências de Instituições Privadas ○ Transferências de Pessoas ○ Transferências de Convênios ▪ Transferências Governamentais Outras Receitas Correntes
RECEITAS DE CAPITAL	Operações de Crédito Alienação de Bens Amortização de Empréstimos Transferências de Capital <ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferências Intergovernamentais <ul style="list-style-type: none"> ○ Da União ○ Do Estado ○ Transferências de Instituições Privadas ○ Transferências de Convênios ▪ Transferências Governamentais Outras Receitas de Capital

Os financiamentos estadual e municipal da política de assistência social são realizados com recursos tanto do governo gestor da política quanto de outros níveis de governo, matéria que será objeto de estudo no Capítulo 2. Quando analisado o orçamento de um determinado nível de governo e é intenção identificar o montante de recursos oriundos de outro nível de governo, é possível obter tal informação analisando o **quadro consolidado da receita por categoria econômica**. Nele, pode-se visualizar, quando existirem, as transferências realizadas pela União e Estado para o Fundo de Assistência Social e as dos convênios destinadas aos programas de assistência social, quando se tratar de orçamento municipal, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4: Modo de identificar as transferências para a assistência social (municípios)

RECEITA
RECEITA CORRENTE
TRANSFERÊNCIA CORRENTE
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO
Transferências do Fundo Nacional de Assistência Social
TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO
Transferências do Fundo Estadual de Assistência Social
TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS
Transferências da União para Programas de Assistência Social
Transferências do Estado para Programas de Assistência Social

1.3.2 Despesas

No âmbito do orçamento público, as despesas são previstas para um determinado exercício fiscal, isto é, o ano da gestão. No quadro intitulado Demonstrativo da Despesa por Órgão, e Operação Especial, Projeto e Atividade é apresentado o volume de recursos que serão reservados para a despesa de cada órgão, consolidados por projeto³⁶ e atividades³⁷. Cada órgão recebe um código, que o acompanhará em todos os quadros do orçamento. No caso da Cidade de São Paulo, por exemplo, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) recebe o código “24”.

³⁶ Instrumento cuja programação deve ser articulada e compatibilizada com outros, para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

³⁷ Atividade é um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para manter a ação do governo.

Nesse quadro, é possível perceber se o Fundo Municipal de Assistência Social é considerado, pelo governo, como um órgão ou unidade orçamentária da secretaria gestora da política de assistência social. No caso do Município de São Paulo, o Fundo Municipal de Assistência Social recebe um código de órgão, o “93”. Essa forma de apresentação no orçamento público pode trazer confusão para quem busca dados sobre os investimentos com a política, uma vez que todas as informações estão em quadros distintos. A prática de considerar o fundo como um órgão pode se tornar, também, prejudicial à implantação da política de assistência social se existir dicotomia entre o gestor do fundo e o gestor da política de assistência social no município.

O quadro Demonstrativo da Despesa por Unidade Orçamentária³⁸ e Operação Especial, Projeto e Atividade traz informações sobre as despesas por unidade orçamentária. Vale frisar que um órgão pode ter várias unidades orçamentárias. No orçamento do Estado de São Paulo, diferentemente do que ocorre no orçamento do Município de São Paulo, por exemplo, realizado dentro das diretrizes legais estabelecidas, o Fundo Estadual de Assistência Social é uma unidade orçamentária da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, órgão gestor da política. No Município de São Paulo, o FMAS recebe classificação de órgão, o que pode favorecer a idéia de independência e não de instrumento do órgão gestor da política, a SMADS, no âmbito municipal.

Por meio do quadro Despesa por Unidade Orçamentária, pode-se identificar o montante de despesas orçadas para o órgão gestor da política de assistência social no corpo do orçamento municipal. Ressalta-se, no entanto, que nem sempre essas despesas são aquelas realmente realizadas pelo Município com a política de assistência social. Em alguns casos, além da despesa com assistência social, o órgão gestor também tem despesas com outras políticas.

Em outras situações, nem toda despesa com a assistência social é realizada no âmbito do órgão gestor da política de assistência social. Isso ocorre, conforme observado durante esta análise, por algumas razões: primeiro, devido à dispersão dos recursos da assistência social nos órgãos que compõem o aparato estatal

³⁸ O segmento da administração direta a que o orçamento da União, do Estado ou Município consigna dotações específicas de recursos para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.

derivado, entre outros elementos, pelo entendimento difuso do que é a assistência social; e segundo, porque, na maioria das situações investigadas, não existe um órgão responsável única e exclusivamente pela gestão da política de assistência social, aspectos que serão tratados no Capítulo 3, mas que demonstram desrespeito ao comando único estabelecido pela Loas.

O orçamento apresenta, também, as despesas previstas dos órgãos e unidades orçamentárias por Categoria Econômica. Ou seja, a distribuição das despesas entre despesas correntes³⁹ e despesas de capital⁴⁰, quadro intitulado Demonstrativo da Despesa por Unidade Orçamentária e Categoria Econômica.

O quadro Demonstrativo de Função, Subfunção e Programas por Operação Especial, Projeto e Atividade apresenta as despesas do aparelho estatal por funções. Como visto anteriormente, as despesas são classificadas por funções programáticas. Nesse quadro, é possível identificar o montante de recursos, efetivamente, investidos na política de assistência social. Para tanto, é necessário verificar os valores alocados na Função 08 – Assistência Social.

Para saber se todo recurso financeiro destinado à gestão da política de assistência social está alocado no órgão gestor respectivo, basta comparar esse valor, identificado na Função 8 da peça orçamentária, com o total de recursos alocados na Função 08 no órgão gestor da política de assistência social. Se o valor no órgão gestor for menor, é porque existem recursos da assistência social alocados em outros órgãos do aparato estatal, o que também pode ser identificado no quadro Demonstrativo de Despesas por Funções e Subfunções. No caso da Assistência Social, os gastos podem ser cotejados com as ações direcionadas aos segmentos representados pelas subfunções: 241 – Assistência ao Idoso; 242 – Assistência ao Portador de Deficiência; 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente; e 244 – Assistência Comunitária. Ressalta-se que, no orçamento, as categorias Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, instituídas pela PNAS/2004 aparecem na categoria Programa.

³⁹ Despesas que são realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. As despesas com pagamento de pessoal no setor público, por exemplo, são despesas correntes.

⁴⁰ Despesas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

Outros quadros importantes que aparecem no orçamento são aqueles que apresentam todas as ações dos órgãos de governo. No quadro intitulado Programa de Trabalho, estão todos os programas, projetos e/ou atividades e respectivos recursos financeiros, apresentados para cada Secretaria. Outro quadro, que vem logo na sequência, refere-se às despesas de cada órgão, por Categoria Econômica. Aqui, é possível identificar o montante de recursos alocados para as despesas: de pessoal e encargos sociais, com diárias e passagens, locação de força de trabalho, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre outras, as chamadas Despesas Correntes e as despesas com investimento denominadas Despesas de Capital.

O quadro Detalhamento da Despesa por Órgão traz como informação complementar as Fontes de Recursos que financiam os projetos e as atividades de cada órgão de governo. Ressalta-se que essas fontes são codificadas e que, no caso do orçamento do Município de São Paulo, em nenhuma parte do orçamento é informado a que fonte esses códigos correspondem. As fontes de recursos, geralmente, são:

- ✓ 01 - Recurso do Tesouro;
- ✓ 02 - Recursos Vinculados Estaduais;
- ✓ 03 - Recursos Vinculados - Fundos Especiais de Despesas;
- ✓ 04 - Recursos Próprios da Administração Indireta;
- ✓ 05 - Recursos Vinculados Federais;
- ✓ 07 - Operações de Crédito.

Os códigos das fontes podem variar de acordo com o ente federativo (no caso acima, apresenta-se a codificação do orçamento do Estado de São Paulo). No caso da União e dos Municípios, por exemplo, os recursos do tesouro têm a **codificação 00** e não **01**, como apresentado acima. Assim, para conhecer efetivamente a origem dos recursos que financiam a política de assistência social, é necessário somar os códigos referentes aos projetos e às atividades classificados como de assistência social.

Pode-se caracterizar como uma dificuldade adicional a interpretação dos números que acompanham os programas de assistência social relacionados às despesas do orçamento do órgão gestor da política. Para um melhor entendimento desses números, apresenta-se um exemplo com códigos e respectivas classificações de um programa do orçamento do Estado de São Paulo, mas que serve para o orçamento de qualquer ente federativo

Exemplo de Dotação:

- ❑ 35.07.08.244.3513.6021.33903900
- ❑ 35 Órgão (*Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social*)
- ❑ 07 Unidade Orçamentária (*Fundo Estadual de Assistência Social*)
- ❑ 08 Função (*Assistência Social*)
- ❑ 244 Subfunção (*Assistência Comunitária*)
- ❑ 3513 Programa (*Proteção Social Básica*)
- ❑ 6021 Atividade (*Implantação e Apoio Operacional aos Equipamentos Públicos*)
- ❑ 33903900 Elemento de Despesa (*Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica*)

É difícil, mas não impossível, decifrar o orçamento da assistência social. Para compreender o seu funcionamento e conseguir buscar informações importantes para o entendimento da política é preciso praticar. Se a assistência social vem da cultura do “caso a caso”, respondendo mais a demandas de caráter emergencial, a orçamentação é uma mudança significativa de visão, pois exige o planejamento, o que significa ter, em meados do segundo semestre de um ano, a clareza do que vai ocorrer no ano seguinte.

1.4 Fundo de Assistência Social

A compreensão sobre a gestão do Fundo de Assistência Social é processo de suma importância para efetivar a política de assistência social. Para subsidiar essa análise, aplicaram-se exemplos concretos de como se dá essa gestão no âmbito do FNAS e do FEAS do Estado de São Paulo.

O FNAS, criado pela Loas e regulamentado por meio do Decreto 1.605, de 25 de agosto de 1995, com quase 15 anos de funcionamento, tem como objetivo específico financiar, de forma descentralizada, benefícios, serviços, programas e projetos na área de assistência social. De acordo com o decreto que regulamenta o FNAS, cabe ao órgão responsável pela coordenação da política de assistência social gerir o FNAS, sob orientação e controle do CNAS. Como será demonstrado no Capítulo 3, a experiência do FNAS é a mais completa, no País, quanto à gestão dos recursos financeiros para a assistência social por meio de um fundo público.

Com a criação do fundo, busca-se garantir transparência na gestão dos recursos da assistência social, já que sua execução orçamentária é submetida à análise e à aprovação de representantes do Governo e da sociedade, membros dos Conselhos de Assistência Social.

As fontes de recursos que constituem o FNAS são:

- as dotações orçamentárias da União (recursos provenientes do Tesouro Nacional); doações;
- as contribuições em dinheiro proveniente de pessoas jurídicas e físicas;
- os valores, bens móveis ou imóveis originados de organismos e entidades nacionais e internacionais, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
- a contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento (Cofins)⁴¹ e o lucro (CSLL);
- os recursos oriundos de concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito federal;
- as receitas de aplicações financeiras de recursos do fundo, realizadas na forma da lei, e outras provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social e transferências de outros fundos.

Os recursos do FNAS só podem ser aplicados no pagamento do benefício de prestação continuada, previsto nos artigos 20, 28 e 39 da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Loas); no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social aprovados pelo CNAS, com prioridade para aqueles destinados à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social (objetivando cumprir o disposto no artigo 227 da CF/88, e na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990); no atendimento, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à assistência social.

Os fundos de assistência social são especiais (Lei 4.320/64), por se constituírem na reunião de recursos financeiros para determinadas ações. São,

⁴¹ Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Antigo Finsocial, ganha a nova denominação a partir do ano de 1993.

também, unidades orçamentárias, por representarem importante mecanismo de captação e apoio financeiro aos programas orçamentários e às ações de sua área de atuação. Eles não possuem personalidade jurídica própria e devem ser vinculados ao órgão gestor da assistência social em cada esfera de governo.

Atualmente, todos os Estados brasileiros e o Distrito Federal contam com um fundo de assistência social. Em todos esses locais, o fundo é uma unidade orçamentária. No entanto, no Estado do Pará, é classificado como órgão, na estrutura de governo, e não como uma unidade vinculada à secretaria gestora da política de assistência social, o que pode prejudicar a articulação entre secretaria e fundo.

Quanto aos Municípios, dados obtidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em pesquisa realizada para o MDS (Munic:2005), informam que, em 2005, existiam fundos de assistência social em 5.079 dos 5.564 Municípios brasileiros (Tabela 1), o que representava, na época, 91,3% de cobertura.

Tabela 1: Brasil - Características dos fundos municipais de assistência social

FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Número	Percentual (%)
Total de Municípios	5.564	100
Existe Fundo	5.079	91,3
Não Existe Fundo	485	8,7
Características		
Unidade Orçamentária	4.388	86,4
Programa	331	6,5
Ação	297	5,8
Outro	63	1,2
Ordenador de Despesas do Fundo		
Prefeito	2.959	58,3
Secretário ou Técnico da Área	1.683	33,2
Secretário ou Técnico de Outra Área	375	7,4
Outro	61	1,2

Fonte: Munic, 2005 (IBGE)

O expressivo percentual de cobertura configura-se como importante avanço para a política de assistência social, visto que o fundo é um instrumento fundamental para a captação de recursos e para a gestão financeira da política de assistência social.

No entanto, como se pode observar na Tabela 1, se a compreensão da qualidade na gestão do fundo é pautada pela premissa que o ordenador de despesa⁴² deva ser o gestor da política de assistência social ou técnico da área, pode-se afirmar que há uma lacuna importante nesse campo, já que em apenas 33,2% do total de Municípios que possuem fundo adotam esse sistema. O IBGE informa, ainda, que, em 58,3% dos Municípios com fundo, o ordenador da despesa é o prefeito, o que tende a deixar a política mais vulnerável, com maior possibilidade de uso inadequado dos recursos.

Outro dado que chama a atenção, é o percentual de 13,6% de fundos que não são unidades orçamentárias (6,5% são definidos como programas e em 5,8% como ação), o que representa uma distorção da legislação sobre os fundos especiais a qual informa que, por sua natureza, todos os fundos devem ser unidades orçamentárias⁴³. Se o fundo não é uma unidade orçamentária, não pode, por exemplo, receber ou captar recursos financeiros. São características dos fundos especiais, nos quais se enquadra o fundo de assistência social:

- ✓ uma designação de fontes de recursos;
- ✓ uma destinação desses recursos a fins determinados;
- ✓ um conjunto de procedimentos para alocar tais recursos segundo uma regra de prioridade;
- ✓ uma regra de pertinência à estrutura do Estado;
- ✓ a regra de que tais recursos serão geridos como parcela autônoma, ainda que não independente, da teia orçamentária; e
- ✓ a indicação de que não se trata de um ente personificado

⁴² O ordenador de despesas deve ser definido na lei de criação do fundo. É papel dele, entre outras atividades: gerir o fundo e estabelecer políticas de aplicação dos recursos aprovadas pelos Conselhos Deliberativos de Assistência Social; ordenar empenhos e pagamentos das despesas do fundo; submeter ao conselho as demonstrações contábeis do fundo; assinar e encaminhar as prestações de contas do fundo.

⁴³ A criação dos fundos especiais, sua classificação como unidade orçamentária e a forma de gestão devem atender às exigências previstas na Lei 4.320/64, artigos 71 a 74, e o disposto na CF/88. Segundo essa mesma Lei 4.320/64, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços: unidade orçamentária é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ao qual serão consignados dotações próprias.

Entende-se que a definição, pela legislação, dos fundos orçamentários como unidade orçamentária gerida pelo órgão gestor de assistência social, e tendo como gestor o próprio secretário ou técnico da área, pode contribuir para uma boa gestão dos fundos de assistência social. Outro requisito fundamental é que sejam previstas fontes de financiamento sistemáticas e adequadas para o atendimento integral das ações de assistência social em cada esfera de governo.

Finalmente, é imprescindível que a gestão do fundo seja transparente e que, efetivamente, financie as proteções sociais definidas nos PMAS, aprovados pelos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no mesmo diapasão estaduais e nacional.

Ressalta-se que é papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social aprovar a execução dos recursos do FMAS. Porém, é sabido que nem sempre conseguem cumprir esse papel fundamental, seja pela falta de estrutura adequada e formação de seus membros, ou por força de um jogo de interesses corporativos de seus membros.

1.4.1 A Gestão do Fundo de Assistência Social

É papel do gestor o acompanhamento de todo o processo de elaboração e execução orçamentária do fundo de assistência social, sendo responsável pela elaboração da proposta orçamentária do fundo, definindo as despesas que serão realizadas e as receitas que financiarão essas despesas.

A gestão do fundo compreende, também, todo o processo de transferência de recursos para os executores das ações de assistência social no seu âmbito de governo. Compreende, também, o acompanhamento da execução e a análise de toda prestação de contas dos recursos recebidos e/ou transferidos pelos e para os atores que compõem o Suas.

Na esfera federal, a gestão do fundo é de extrema importância para a implementação da política de assistência social no território nacional e para a execução das ações da política, posto que, além de ser referência para as demais, é o nível de governo que mais investe recursos na política, se comparado aos seus similares, nas demais unidades federativas.

No tocante à transferência de recursos, conforme dito na introdução deste estudo, com a elaboração da NOB-Suas/2005, rompe-se com a forma tradicional de financiamento da política de assistência social na medida em que estabelece:

- as transferências de recursos para Estados e Municípios devem ocorrer sem a formalização de convênios, exceto para projetos;
- as transferências de recursos ocorram com base em pisos de atenção e não mais por programas, rompendo-se, ademais, com o repasse de recursos com base em séries históricas⁴⁴.

A partir de então, o processo de transferências de recursos do FNAS para os demais entes da Federação segue o modelo apresentado no organograma da Figura 3, que contém essas formas de transferências.

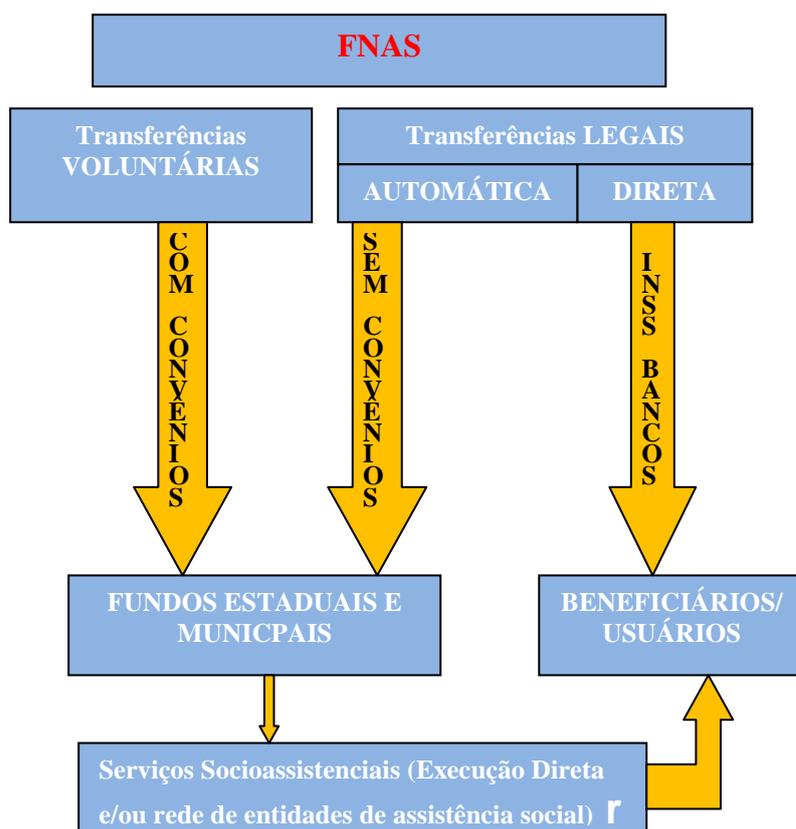


Figura 3: FNAS - Formas de transferências de recursos para estados e municípios

⁴⁴ A NOB-Suas/2005 define que os recursos da assistência social devem ser transferidos com base em pisos de atenção, a saber: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

As transferências voluntárias são aquelas referentes a programas e projetos. As transferências legais dividem-se em duas: as automáticas, referentes aos serviços e baseadas nos pisos de proteção social, e as diretas, referentes ao BPC destinado ao idoso e à pessoa com deficiência.

O Gráfico 1 demonstra que, após a publicação da PNAS/2004 e da NOB-Suas/2005, diminui o percentual de transferências de recursos do FNAS para Estados e Municípios na modalidade convênios: passa de 16%, no ano de 2004, para 8%, nos anos seguintes. Informa-se que os recursos transferidos por meio de convênios foram direcionados a projetos, principalmente aqueles relacionados a emendas parlamentares.

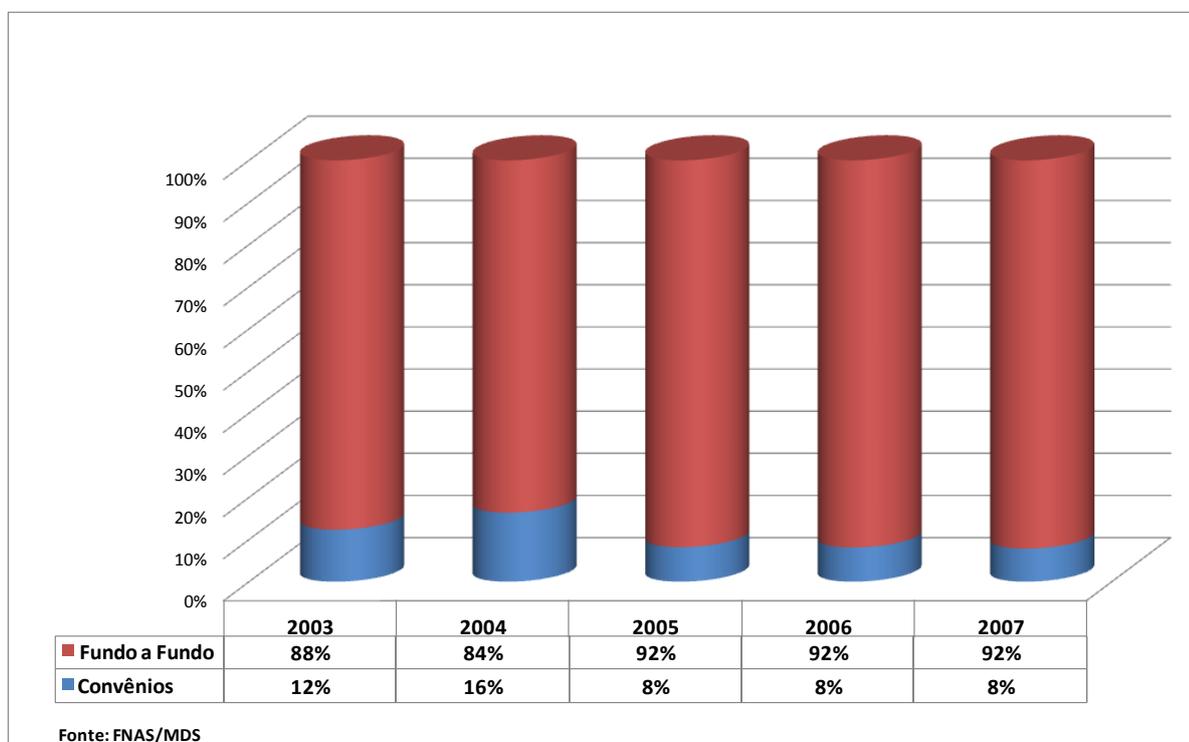


Gráfico 1: Brasil – Modalidades de transferências de recursos do FNAS para Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social (participação percentual – 2003 a 2007)

A NOB-Suas/2005 reforça, ainda, o disposto na Loas com relação ao co-financiamento das ações de assistência social pelos três níveis de governo; e propõe uma divisão dos Municípios por porte, definido pela população, (pequeno porte – I e II; médio; grande e metrópoles), o qual passa a ser referência para repasse de recursos para a proteção social básica.

A partir dessa referência (Tabela 2), é definido o valor que cada conjunto de Municípios, segundo seu porte, receberá de recursos do FNAS. Lembrando que aqui

ainda não foi aplicado o índice Suas. A NOB/Suas acerta, ao destinar 20% dos recursos do FNAS tanto aos Municípios de pequeno porte I como às metrópoles - já que ambos detêm 20% da população brasileira - e os 60% restantes aos Municípios de pequeno porte II, aos médios e aos grandes.

Tabela 2: Brasil - Número de municípios e respectivas populações, segundo o porte - 2004

Porte	Municípios		População (1)		% de Recursos do FNAS
	Número	Percentual	Nº de Habitantes	Percentual	
Brasil	5.564	100,00	181.581.024	100,00	100,0
Pequeno I	3.994	71,78	32.952.033	18,15	20,0
Pequeno II	1.008	18,12	30.422.831	16,75	17,0
Médio	309	5,55	21.658.922	11,93	12,0
Grande	237	4,26	57.111.351	31,45	31,0
Metrópole (2)	16	0,29	39.435.887	21,72	20,0

(1) IBGE, Estimativas de População 2004

(2) Incluindo o Distrito Federal

Fonte: NOB/Suas – MDS (2005)

No entanto, ao aplicar as variáveis receita tributária e crescimento populacional, para a mesma distribuição de Municípios, percebe-se que a proporção mais justa de distribuição deveria ser outra. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), de 1988 (Tabela 3), o conjunto dos Municípios de até 20 mil habitantes (porte I, pela classificação da NOB/Suas) detém 21,9% da receita total disponível enquanto o conjunto de Municípios de Porte II – 20 a 50 mil, detém 13%. Com relação à receita *per capita* dos Municípios com até 10 mil habitantes, ela é de R\$ 561,35 (faltam dados para Municípios com até 20 mil habitantes) e de R\$ 319,24 para o conjunto dos Municípios com população entre 20 e 50 mil (porte II).

Tabela 3: Municípios brasileiros – Distribuição da população, crescimento geográfico e receita

Porte	Habitantes		População Rural	Crescimento Geométrico da População	Total da Receita Disponível	Receita Total <i>Per Capita</i>	Participação na Arrecadação Tributária
	Total	%	%		%	R\$	%
Pequeno I (Até 20 mil hab.)	33 milhões	20	45	0,01	21,9	561,35 (até 10 mil hab.)	7,1
Pequeno II (20 a 50 mil hab.)	29 milhões	17	34	1,21	13	319,24	7,2
Médio (50 a 100 mil hab.)	21 milhões	12	19	1,88	9,7	437,66	7,7
Acima de 100 mil hab.	86 milhões	51	7	1,66	55,4		78
TOTAL	169 milhões	100			100		100

Fonte: IBAM
Dados de 1998

Com relação ao crescimento populacional, percebe-se que ele é maior para os Municípios de pequeno porte II (1,21 contra 0,01). Ou seja, percebe-se que tanto em relação à receita tributária como em relação ao crescimento geométrico da população, a situação dos Municípios de pequeno porte II é menos favorável do que a dos Municípios de pequeno porte I. No entanto, a participação, nos recursos do FNAS, do conjunto dos Municípios de pequeno porte I (20%), é maior do que a do conjunto dos Municípios de pequeno porte II (17%).

É de se esperar, também como mostram alguns estudos (MARQUES: 2004) que o impacto do BPC no valor de um salário mínimo mensal tem aporte significativo no pequeno Município e seu montante não é considerado, já que é transferido diretamente ao beneficiário.

Outro mecanismo criado para balizar as transferências de recursos do FNAS para os Municípios com vistas ao co-financiamento da proteção social básica é o índice Suas.

Esse Índice é composto por três elementos: a taxa de pobreza do Município; a receita corrente líquida do Município; e o volume de recursos *per capita* transferidos pelo FNAS para a proteção social básica. A taxa de pobreza tem peso dois, na composição do índice, e as duas outras variáveis, peso um.

O Quadro 5 apresenta, de modo sintético, como se aplicam os critérios de partilha, definidos na NOB/Suas de 2005.

Quadro 5: Brasil - Forma de aplicação dos critérios de partilha dos recursos do FNAS para os fundos municipais

Passos	Descrição	Produto
1	Partilha dos recursos disponíveis segundo porte populacional dos Municípios, proporcionalmente à população residente (Tabela 2)	Define o valor que cada porte de Municípios receberá de recursos do FNAS, contemplando-se todos os portes
2	Partilha dos recursos destinados a cada porte obtida no passo 1, por Estado, proporcionalmente à população vulnerável	Define o valor que cada Estado, por porte de Municípios, receberá de recursos do FNAS, contemplando-se todos os Estados
3	Partilha dos recursos destinados a cada Estado, entre seus respectivos Municípios, por porte, segundo a classificação de Municípios prioritários obtida pela aplicação do índice Suas	Define o número de Municípios prioritários que receberá recursos do FNAS, em cada expansão, de acordo com o mínimo estabelecido para cada porte

Fonte: NOB/Suas – Elaboração própria

A NOB-Suas/2005 define que, até que seja viabilizada a universalização preconizada pela PNAS/2004, na cobertura da proteção social básica, com centralidade na família e referenciada nos territórios de maior vulnerabilidade, o valor destinado a cada Estado, segundo seu porte, obtido pela aplicação dos critérios de partilha, será distribuído aos Municípios, por ordem de prioridade, observando-se: adesão ao Suas, cumpridas as exigências pactuadas para tal finalidade; habilitação aos níveis de gestão plena ou básica; e distribuição do mínimo estabelecido para cada porte ao maior número possível de Municípios.

A NOB-Suas/2005 define critérios de partilha e o escalonamento de recursos, no âmbito da proteção especial de média e alta complexidade, apenas para os programas Peti e Enfrentamento do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, remetendo a definição dos critérios para as demais ações para regulamentação específica.

Na transferência de recursos do governo federal para co-financiamento dos serviços de assistência social, a NOB-Suas/2005 define como critérios os Pisos de

Proteção do Suas. Apresenta-se, no Quadro 6, esses pisos, com suas respectivas finalidades.

Quadro 6: Brasil - Pisos por proteção e finalidades

PROTEÇÃO	PISO	FINALIDADE
Proteção Social Básica	Piso Básico Fixo	Destina-se exclusivamente ao custeio do atendimento à família e seus membros, por meio das ações do Programa de Atenção Integral à Família nos Cras (R\$ 1,80/mês por família referenciada)
	Piso Básico de Transição	Visa a manutenção dos valores e dos serviços de ação continuada, anteriormente financiados pelo FNAS, especificamente para crianças de 0 a 6 anos e idosos
	Piso Básico Variável	Destina-se ao co-financiamento de incentivos ao desenvolvimento de ações de PSB definidas como prioridades nacionalmente identificadas e pactuadas na CIT e deliberadas pelo CNAS
Proteção Social Especial de Média Complexidade	Piso de Transição de Média Complexidade	Destina-se ao co-financiamento, praticado no País, dos serviços socioassistenciais de habilitação de pessoas com deficiência e atendimento domiciliar às pessoas idosas
	Piso Fixo de Média Complexidade	Destina-se ao co-financiamento de serviços atualmente prestados de enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e serviços prestados pelos Centros de Referência Especializados e pelos Centros de Referência Regional.
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Piso de Proteção Especial de Alta Complexidade I	Destina-se ao co-financiamento dos serviços socioassistenciais prestados em unidades de acolhimento e abrigo
	Piso de Proteção Especial de Alta Complexidade II	Destina-se ao financiamento da proteção social voltada aos usuários em situações específicas de exposição à violência, com elevado grau de dependência, com particularidades que exijam os serviços específicos altamente qualificados, a serem definidos pelo CNAS e CIT

A distribuição dos recursos para os Municípios, segundo o seu porte, considerando variáveis importantes como a taxa de pobreza e a arrecadação corrente líquida, representa um avanço na forma de organizar o processo de transferência de recursos. No entanto, são ainda necessários estudos que aperfeiçoem o índice Suas e incorporar variáveis relacionadas ao crescimento demográfico, bem como dimensões das situações de vulnerabilidade da população que não se restrinjam somente à ausência de renda.

Também cabe ressaltar a importância de eliminar o critério de transferência com base em séries históricas, que podem trazer distorções na aplicação do índice e, por consequência, na justa distribuição dos recursos.

Os Municípios são habilitados para receber recursos do FNAS, segundo seu nível de gestão. No caso dos Municípios, são possíveis três níveis de gestão: inicial, básica e plena. A cada tipo de gestão, são definidos critérios de habilitação, de responsabilidade e incentivos recebidos. Nos Municípios não habilitados nas condições de gestão inicial, básica e plena, a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de assistência social é de responsabilidade do gestor estadual. Os Municípios podem, de acordo com o disposto na NOB-Suas/2005, ser, a qualquer momento, desabilitados, caso não cumpram os compromissos assumidos no momento da habilitação⁴⁵.

Atualmente, para que os Municípios recebam recursos financeiros do FNAS é necessário que efetivamente estejam em funcionamento, nesse ente federativo, o conselho e o fundo municipal de assistência social, e que tenha sido elaborado o plano municipal de assistência social. Constituem, também, condições para recebimento de recursos, a comprovação orçamentária de recursos próprios dos Municípios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos; o cumprimento, pelos Municípios, das obrigações assumidas; que haja regularidade na aplicação dos recursos e que as contas do exercício anterior sejam aprovadas pelo respectivo conselho. Essas exigências não são consideradas para o repasse de recursos necessários ao atendimento do BPC.

⁴⁵ A desabilitação de um Município pode ser solicitada, a qualquer tempo, à CIB, pela própria Secretaria Municipal de Assistência Social, pelo correspondente Conselho Municipal de Assistência Social, pela Secretaria de Estado de Assistência Social, ou congêneres, pelo Conselho Estadual de Assistência Social, ou pelo gestor federal.

Segundo a Secretaria de Assistência Social do MDS, para o recebimento de recursos do FNAS, o plano de assistência social, previsto no artigo 30 da Loas e na NOB-Suas/2005, deverá ser desdobrado em plano de ação anual, cujas informações são lançadas e validadas pelo órgão gestor municipal no Suas Web – Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social e aprovado pelo Conselho por meio desse mesmo sistema.

Os recursos do FNAS transferidos aos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal devem ser aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual.

As despesas devem ser efetuadas observando-se as exigências legais (processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento), mantendo-se a respectiva documentação administrativa e fiscal pelo período mínimo legal exigido.

Analisando os prazos definidos pelo MDS, para lançamento do plano de ação no sistema, até maio de 2009, cabe indagar em que medida pode-se permitir que os Municípios preencham o plano de ação, que é a parte do recurso federal, em maio de 2009, se o orçamento já foi votado e se, a princípio, as ações de assistência social financiadas com recursos do governo federal já se iniciaram, no Município?

Esse descompasso de tempo pode explicar, em parte, a concentrada execução dos recursos da assistência social nos últimos meses do ano. Pelo Gráfico 2, que mostra a execução dos recursos do programa de proteção social especial no período de 2006 a 2008, nota-se que há, em todos os anos, uma forte concentração no mês de dezembro.

É verdadeiro que isso pode estar relacionado, também, à baixa capacidade administrativa dos Estados e Municípios, órgãos responsáveis pela execução das ações e à possível morosidade na transferência do recurso. Esse tem sido um problema histórico, não só na área da assistência social, mas, também, no âmbito de outras políticas, que causam problemas de solução de continuidade das ações e aos cidadãos beneficiários das políticas públicas.

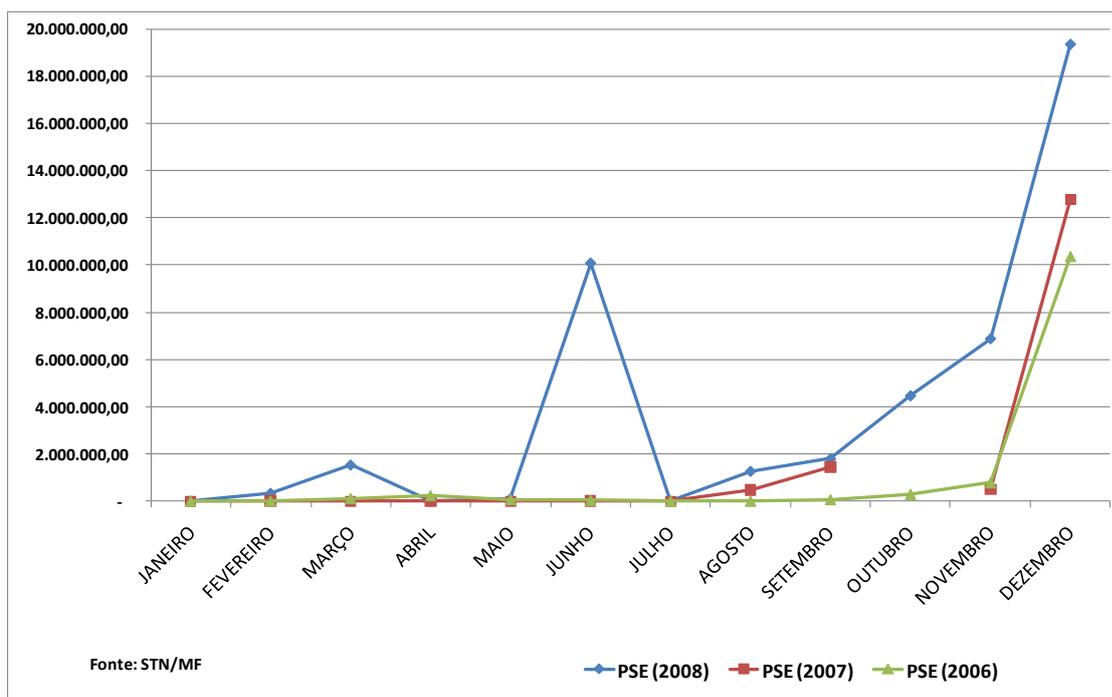


Gráfico 2: FNAS – Execução dos recursos do programa de proteção social especial 2006 a 2008 – (valores = reais correntes)

O DF e os Estados também devem, segundo a NOB-Suas/2005, cumprir requisitos para que possam ser “habilitados” para a gestão da Assistência Social nos seus âmbitos de atuação. É a partir dessa “habilitação” que esses entes federativos podem receber recursos da União para as ações de assistência Social. No entanto, não existe na NOB-Suas/2005 nenhuma orientação/regulação para a desabilitação o DF e Estados como ocorre com os Municípios.

1.4.2 Prestação de Contas

A prestação de contas do co-financiamento federal, para apuração da finalidade do recurso transferido, é feita mediante demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira do Suas, elaborado pelos gestores e submetido à avaliação do conselho municipal de assistência social, que verifica o cumprimento das metas físicas e financeiras do plano de ação. O demonstrativo é lançado no Suas Web, com a avaliação do conselho, para aprovação do MDS.

Verificada a omissão na prestação de contas, ou outra irregularidade grave, o MDS instaura a **tomada de contas especial** e solicita à CIB a desabilitação do Município, após comunicação ao gestor estadual, e os repasses financeiros

posteriores são migrados para o fundo estadual de assistência social, até decisão final sobre o nível de gestão do Município.

Segundo o gestor do FNAS, o fundo acumulou, no período de 1998 a 2008, (dez anos) cerca de 70 mil processos de prestação de contas, já que, desde a promulgação da Lei 9.604⁴⁶, de 5 de fevereiro de 1998, que define a transferência de recursos fundo a fundo, esses não eram analisados. Pela referida lei, a prestação de contas dos recursos transferidos seria realizada para os Tribunais de Contas do respectivo nível de governo. No entanto, essa lei sofreu ação de inconstitucionalidade, já que a CF/88 define que é o Tribunal de Contas da União (TCU) que deve tomar a prestação de contas de recursos transferidos pelo governo federal.

Apesar disso, o Ministério da Previdência e Assistência Social entendeu, na época, que deveria aplicar a Instrução Normativa 0197/97⁴⁷ que diz, em seu corpo, que, para as transferências fundo a fundo para as áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, não se aplicava o processo de prestação de contas ao TCU. Ou seja, criou-se um impasse sobre o assunto, não constando uma referência legal para tratar a prestação de contas.

Em 2007, a SNAS criou uma alternativa para a resolução do problema, ao definir um novo conceito para a ação: a execução descentralizada de um programa federal contratransferência legal. A partir desse conceito, definiu a prestação de contas à sociedade como um processo de responsabilidade conjugada. Com base nesse conceito, o FNAS já analisou, entre 2008 e 2009, cerca de 40 mil processos e os demais devem ser analisados até o final do exercício de 2009.

A compreensão acerca da prestação de contas, no bojo do conceito de transferência legal, segundo a CF/88, remete às transferências constitucionais, que são aquelas decorrentes de partilha de tributos e são obrigatórias. Os artigos 203 e 204 da Loas trazem, também, que é obrigação da União co-financiar os serviços socioassistenciais. O FNAS entende como transferência legal, uma vez que decorre de uma lei. Mas esse conceito é interpretado pelo Senado Federal e pelo FNAS,

⁴⁶ Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

⁴⁷ Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de janeiro de 1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos.

mas não é aderente ao processo de elaboração do orçamento. O orçamento cita despesas obrigatórias (BPC e BF) e discricionárias (serviços assistenciais), mas não menciona despesas legais. Com base nesse conflito, é possível indicar como solução possível a alocação dos serviços como despesas obrigatórias no âmbito do orçamento.

A obscuridade e as diferentes interpretações do arcabouço jurídico levaram à paralisação da análise da prestação de contas durante dez anos, sinalizando para um entendimento de que a prestação de contas não é um processo de acompanhamento, avaliação e monitoramento dos resultados, pelos órgãos responsáveis pela política de assistência social, mas, sim, uma prática burocrática no âmbito do governo. Outro exemplo concreto de tal prática pode ser observado quando a SNAS permite que a prestação de contas do exercício de 2008 seja apresentada em julho de 2009, com previsão de análise durante a execução das ações de 2009.

Como resultado desse processo, é possível que, durante o período, o governo tenha repassado recursos para Estados, Municípios e/ou entidades que efetivamente não cumpriram as orientações de bom uso do recurso público.

Capítulo 2 - Investimento em Assistência Social das Três Esferas de Governo

Este capítulo ocupa-se da evolução do investimento dos três níveis de governo na política de assistência social, de forma a identificar a importância delegada a essa política pelos entes federativos, a partir do peso e da qualidade desses investimentos no gasto orçamentário, e possíveis discrepâncias existentes, do ponto de vista do investimento, dentro de um mesmo nível de governo e entre eles.

Centra-se na identificação das fontes de financiamento da política de assistência social no âmbito federal e apresenta a participação da União, Estados e Municípios no investimento nessa política.

Permeia, esta discussão, outra preocupação quanto à capacidade do investimento financeiro produzir a redistribuição de renda e, conseqüentemente, a redução da desigualdade.

Considera-se que o investimento nas políticas sociais e, dentre elas, a assistência social, tem potencial redistributivo. No entanto, para verificar a magnitude desse potencial, exige-se examinar um leque de variáveis, a saber: fontes de financiamento, magnitude do investimento, e apropriação do investimento. Não existe esse tipo de estudo para os três entes federativos.

De acordo com Beatriz Paiva (2003), para o financiamento de uma política social do **tipo redistributiva**, o mais coerente é a utilização de recursos de origem fiscal, provenientes dos tesouros federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, em razão de sistema tributário progressivo socialmente justo. Já Ivanette Boschetti (2001) aponta que os tributos pagos diretamente por pessoas físicas ou jurídicas, com base em rendimentos ou lucros, têm potencialidade mais redistributiva (IR, IPTU, Imposto Territorial Rural - ITR e Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF).

Parece claro que o volume de recursos dispensados a determinada política é fator importante na determinação do potencial redistributivo do investimento, desde que combinado com outros fatores. Ou seja, não parece suficiente universalizar o acesso e definir fontes progressivas de financiamento, se o montante de recursos

aplicados é escasso para mudar o grau de concentração de renda de uma população.

Com relação à apropriação do investimento, garante-se, a princípio, a redistributividade caso, efetivamente, sejam adotados critérios que favoreçam a parcela menos privilegiada na distribuição de renda.

Embora este estudo não se ocupe da análise do potencial redistributivo do investimento governamental na política de assistência social, considera-se importante apontar, a respeito, algumas deficiências, tanto do sistema de arrecadação brasileiro e, por consequência, da origem de recursos que financiam as políticas de governo, quanto do processo de apropriação dos investimentos em políticas sociais. Apesar de o País investir consideravelmente em políticas sociais, a curva de distribuição de renda moveu-se de forma lenta e em níveis baixos, nos últimos anos.

Percebe-se, pela análise do Gráfico 3, que, no Brasil, a carga tributária está fortemente centralizada no item consumo (67%). Essa concentração pode representar menor possibilidade de redistribuição de renda, já que a fonte originária dos recursos para financiamento das políticas públicas onera segmentos de menor poder econômico. Idealmente, deveria existir maior homogeneidade na distribuição da carga tributária e a renda e a fortuna deveriam ter maior participação nessa distribuição.

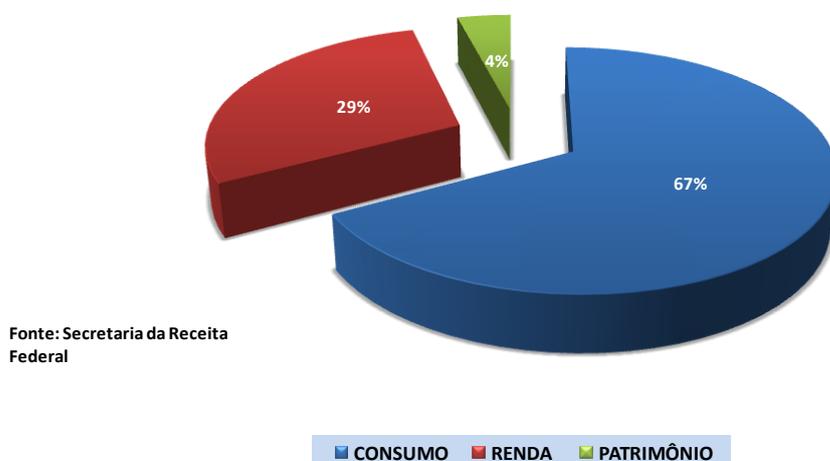


Gráfico 3: Brasil – Distribuição da carga tributária - 2005

Portanto, a estrutura tributária brasileira contém travas para a ampliação da distributividade e da redistributividade. Esse fato, por si só, fragiliza o exame da redistributividade de uma política social em específico.

Outro argumento que explica a lenta mudança no perfil de distribuição de renda no Brasil está relacionado à carga tributária sobre a renda disponível. No País, em 2004, famílias que ganhavam até dois salários mínimos tiveram uma carga tributária de 48,8% sobre sua renda (Tabela 4). Enquanto isso, em contrapartida, famílias com renda superior a 30 salários mínimos comprometeram essa renda com tributos de apenas 26,3%.

Tabela 4: Brasil - Carga tributária sobre a renda (em %)

Renda Familiar Mensal	Tributação Direta		Tributação Indireta		Carga Tributária Total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7
Mais de 30 SM	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Quanto à apropriação dos investimentos em política social no Brasil, a situação é a que se apresenta a seguir. Ao se analisar a distribuição do investimento social por quintis de renda (Gráfico 4), percebe-se que apenas 17% da população situada no primeiro quintil (população com menor participação na renda total) se apropria do investimento social. No extremo oposto, aqueles que detêm maior participação na renda nacional (último quintil de renda) se apropriam de aproximadamente 23% do investimento social. No Chile, em contraposição, a maior parcela da população que se apropria do investimento social (33%) está concentrada no primeiro quintil, enquanto que a população com maior poder aquisitivo (quinto quintil de renda) apropria-se da parte menor do investimento social (7%). A comparação se faz apenas para mostrar o quanto no Brasil os investimentos

sociais carecem de uma melhor formatação, já que o Chile vive realidade diferente do Brasil e que, no seu caso, a previdência social, por exemplo, já sofreu profundas reformas e adequações.

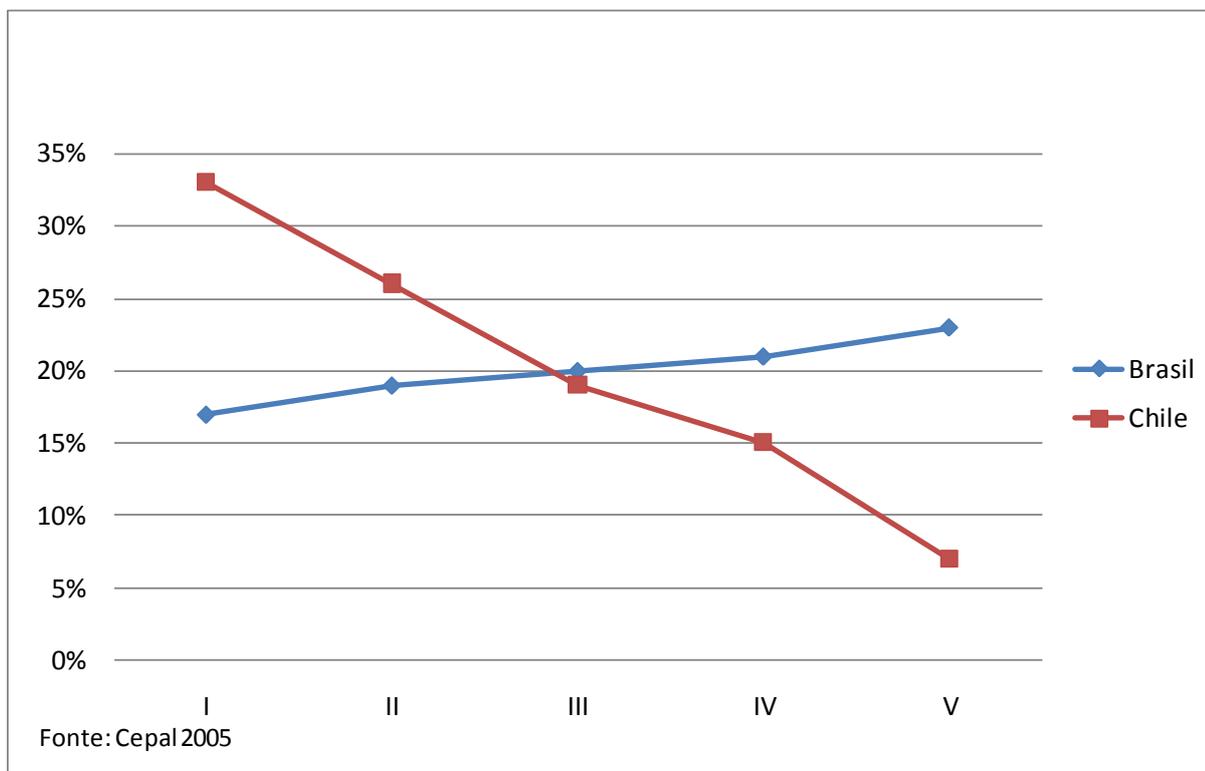


Gráfico 4: Distribuição do gasto social por quintis de renda - 2003 (Brasil e Chile)

Em resumo, no Brasil, a parcela da população que paga, proporcionalmente, mais impostos é aquela que menos se apropria dos investimentos em políticas sociais. Situação reconhecida pelo governo federal, quando aponta, em documento elaborado pelo Ministério da Fazenda que:

... nos países desenvolvidos e em diversos países emergentes, a estrutura tributária e o gasto social contribuem significativamente para a redução da desigualdade. No Brasil, apesar das melhorias observadas em diversas áreas desde meados dos anos oitenta, a ação do Estado em arrecadar impostos e transferir benefícios é, ainda, pouco eficaz em reduzir a desigualdade de renda. Enquanto nos demais países combinam-se políticas universais com políticas sociais específicas de modo que uma maior fração das transferências líquidas de recursos públicos seja destinada aos grupos de menor renda, no Brasil as transferências líquidas essencialmente preservam a desigualdade de renda. Isso significa que um montante maior de recursos *per capita* é destinado aos grupos de maior renda. (MINISTÉRIO DA FAZENDA: 2005)

Apresentadas essas considerações, passa-se a discutir o investimento na política de assistência social realizada pelos três níveis de governo. Para análise do investimento federal, o período selecionado é compreendido entre 1995 a 2007, no caso do investimento global, e de 1996 a 2008, no caso dos investimentos alocados

no FNAS. Para análise dos investimentos dos Estados e Municípios, trabalhar-se-á com o período de 2002 a 2007. A opção por períodos históricos diferentes se deve à dificuldade em obter informações desagregadas, seja para determinada política ou para determinado nível de governo.

Outra dificuldade para dimensionar os investimentos em assistência social advém da indefinição conceitual da natureza e do campo de ação dessa política. Embora a PNAS/2004 defina o campo da assistência social, os entes gestores estaduais e/ou municipais ainda não incorporaram (por desconhecer, discordar ou meramente repetir o tradicional) a nova orientação. Para alguns pesquisadores, a assistência social não abrange necessidades específicas, sendo uma política de **mediação** ou **passagem** para outras políticas sociais setoriais.

Para outros, seria uma política de **provisão de mínimos sociais**, responsável por necessidades sociais definidas e, além disso, provedora de segurança, tanto contra vulnerabilidades individuais como coletivas da família. A PNAS/2004, todavia, toma partido nessa polêmica e define seu conteúdo específico como política setorial da seguridade social destinada à proteção social não contributiva, com centralidade sociofamiliar e em territorialidades.

Como este estudo trabalha com os investimentos associados à classificação **funcional-programática** que, no caso da assistência social, está associada à Função 08 – Assistência Social, fixa-se no critério que o ente federativo utilizou para incluir o investimento nessa função, o que poderá ou não estar de acordo com a PNAS/2004.

Antes de se discutirem os investimentos dos três níveis de governo em assistência social, será realizada breve caracterização desse investimento no conjunto das políticas sociais, em nível federal.

2.1 Investimento Federal em Políticas Sociais

Para análise do investimento do governo federal em políticas sociais e, por consequência, identificar a posição da assistência social em seu âmbito, optou-se por trabalhar com uma série histórica mais longa, de forma que fosse possível perpassar dois governos: o de FHC (de 1995 a 2002) e o de Luiz Inácio Lula da

Silva (de 2003 a 2006, primeiro mandato e, parcialmente, o segundo, de 2007 a 2008).

São considerados, neste estudo, como investimentos em políticas sociais aqueles destinados às funções programáticas das políticas de previdência social, saúde, assistência social, educação e cultura, habitação e urbanismo, saneamento, organização agrária, direitos da cidadania e aos programas de Seguro-Desemprego, abono do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Assistência a Servidores Públicos (Pasep) e Benefícios aos Servidores Públicos⁴⁸. Ressalta-se que essa opção difere daquela comumente utilizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) que trabalha com a ideia de áreas de atuação, como elemento que orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo um critério objetivo ou a finalidade dos gastos⁴⁹.

Não é possível trabalhar com os investimentos nas funções organização agrária e direitos da cidadania, no período anterior ao ano de 2000, já que ambas surgem como função a partir dessa data, com a nova classificação funcional-programática. Da mesma forma, não foram analisados os investimentos em saneamento, no período anterior ao ano de 2000, já que a função saneamento aparecia no orçamento junto com a função saúde. Os recursos da assistência social, que até 1999 constavam no orçamento acoplado à previdência social, puderam ser informados na série histórica a partir de desmembramento realizado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É importante destacar que todos os dados referentes à evolução dos investimentos trabalhados neste estudo, são apresentados em valores constantes, ou seja, aqueles atualizados por um índice de inflação de determinado período, em contraposição aos valores correntes, que são apresentados sem correção inflacionária. Nota-se, no dia a dia, que algumas publicações (jornais, revistas) ou até mesmo pronunciamentos de membros de governo, apresentam os investimentos em políticas sociais em **valores correntes**, para demonstrar crescimento em

⁴⁸ A escolha dessas funções programáticas deveu-se ao fácil acesso às informações disponibilizadas pelo Ministério da Fazenda referentes aos investimentos dessas funções. Ressalta-se a dificuldade na separação dos investimentos em Habitação e Urbanismo o que levou a opção de se trabalhar com o Urbanismo como política social.

⁴⁹ Para efeito de comparação, pode-se obter dados sobre o gasto social do governo federal, utilizando esse conceito, para o período de 1995 a 2005, no estudo intitulado *Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no período 1995 – 2005*, elaborado por Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Ribeiro e Bruno de Carvalho Duarte.

determinada política. Tal opção pode comprometer a compreensão sobre o real valor desses investimentos, quando comparados com os de períodos anteriores, já que não foram atualizados monetariamente por determinado índice de inflação⁵⁰.

O Gráfico 5 demonstra que o investimento em políticas sociais, em valores constantes, atingiu, no início do primeiro mandato do governo FHC (1995), cerca de R\$ 250 bilhões, e que, no final do segundo governo, em 2002, esse investimento chegou a aproximadamente R\$ 260 bilhões. Já o governo Lula da Silva inicia o mandato, em 2003, com um investimento de cerca de R\$ 280 bilhões, terminando com um montante de R\$ 370 bilhões e atingindo um investimento de R\$ 378 bilhões, em 2008.

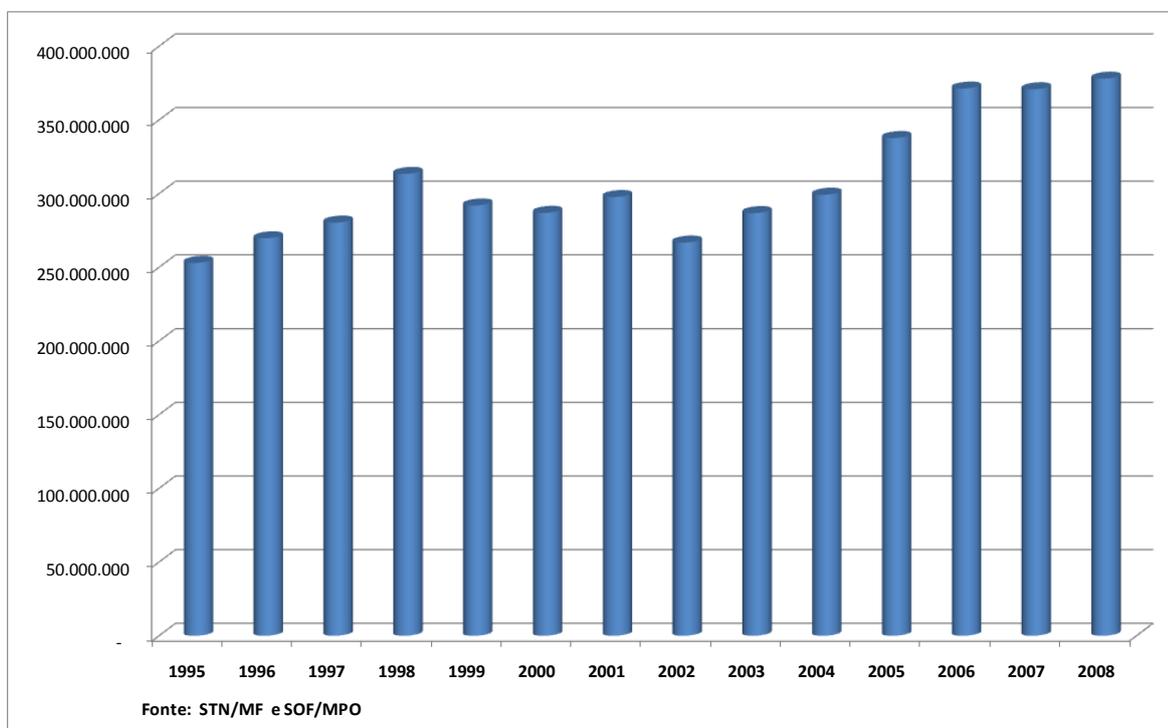


Gráfico 5: Brasil – Investimento federal em políticas sociais

Ao se comparar os valores investidos em políticas sociais com a despesa total do governo federal, inclusive encargos da dívida pública (Gráfico 6), notam-se dois picos de participação: em 1995 (primeiro ano do governo FHC); e, em 2008, último ano da série analisada (governo Lula da Silva), 32%, em ambos os anos. Ressalta-se que essa participação foi menor em 1999, durante o governo FHC, com participação de apenas 22%. Esses valores demonstram quanto a dívida pública se

⁵⁰ Lembra-se que a atualização dos dados foi feita com base no Índice Geral de Preços (IGP), da Fundação Getulio Vargas, a preços de abril de 2009.

configura como um problema para o País, já que, segundo dados da Secretaria de Orçamento Federal, excluindo-se os encargos da dívida pública, a União investiu em políticas sociais, em média, no período analisado, cerca de 60% do volume total gasto em despesa governamental.

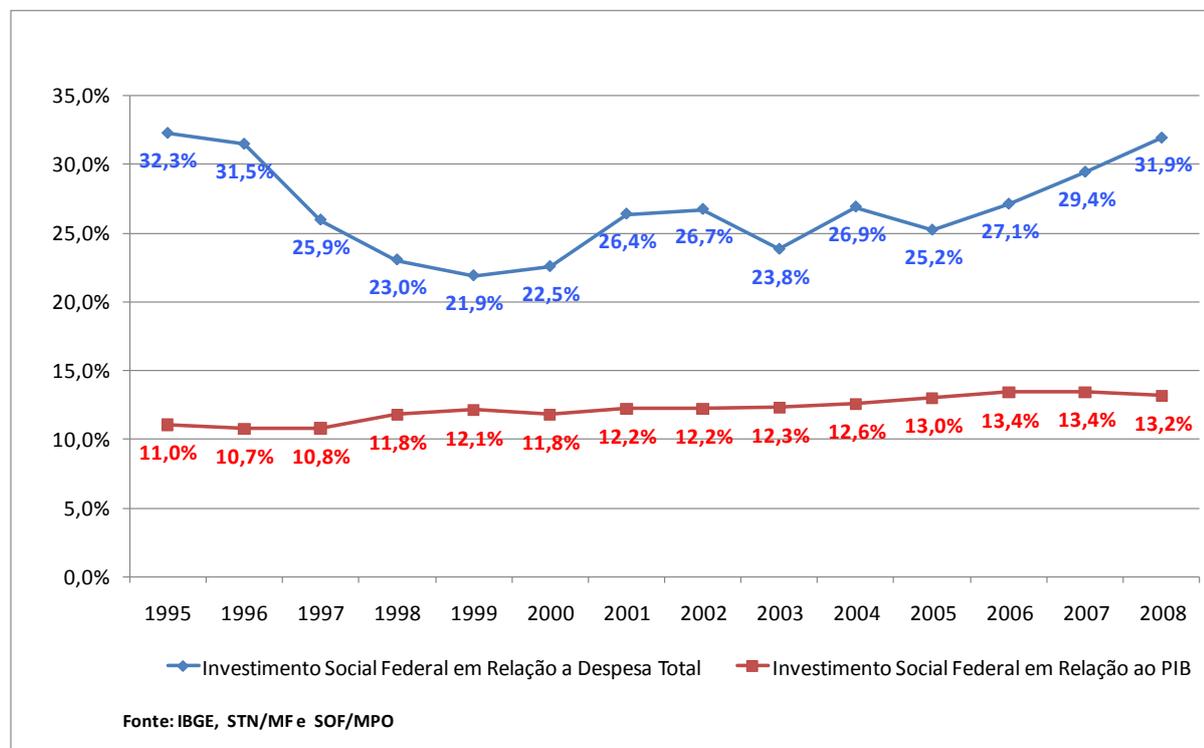


Gráfico 6: Brasil – Investimento social federal em relação à despesa total e ao PIB -1995 a 2008

Em relação ao PIB, considerando apenas os dispêndios do governo federal, o percentual de participação dos investimentos sociais variou de 11% a 13,4%, com a ressalva de ter se mantido na casa de 13% nos últimos anos.

A distribuição do investimento social federal por áreas, mostrada na Tabela 5, trabalha com o período de 2000 a 2008. Essa opção metodológica deve-se à facilidade de identificação dos investimentos em assistência social, proporcionada pela nova Classificação Funcional-Programática, vigente a partir de 2000, que separa a assistência social da previdência social. Deve-se, também, à possibilidade de comparar o conjunto de áreas estudadas⁵¹.

⁵¹ Ressalte-se que só a partir de 2000 foi possível trabalhar com investimentos em saneamento, organização agrária e direitos de cidadania.

Tabela 5: Brasil - Participação relativa das áreas no investimento federal em políticas sociais – 2000 a 2008

Área	ANOS								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Previdência	67,2%	67,6%	68,3%	69,7%	67,8%	67,6%	66,7%	68,0%	67,4%
Saúde	14,6%	14,8%	14,1%	13,0%	13,5%	13,1%	12,5%	11,5%	11,4%
Educação e Cultura	7,8%	7,5%	7,5%	6,9%	6,1%	6,0%	5,6%	5,6%	5,9%
Assistência Social	3,2%	3,3%	3,6%	4,0%	5,7%	5,7%	6,8%	7,2%	7,5%
Direitos da Cidadania	0,3%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%
Habitação e Urbanismo	1,3%	0,5%	0,3%	0,2%	0,7%	1,0%	1,0%	0,2%	0,3%
Saneamento	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Organização Agrária	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	1,1%	1,3%	1,3%	1,0%	0,6%
Seguro-Desemprego e Abono do PIS/Pasep	3,4%	3,6%	3,9%	4,0%	3,9%	4,1%	4,7%	5,2%	5,4%
Benefícios a Servidores	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
TOTAL	100,0%								

Fonte: STN/MF e SOF/MPO

Verifica-se que três áreas (previdência social, saúde e educação/cultura) que, em 2000, absorviam 89,6% dos dispêndios, passam, em 2008, a absorver 84,7%. Esse arrefecimento na participação relativa dessas três áreas deveu-se, principalmente, ao forte crescimento da participação relativa da área de assistência social (passa de 3,2%, em 2000, para 7,5%, em 2008) e ao declínio na participação das políticas de saúde e educação e cultura no período⁵². O crescimento da área de assistência social supera as políticas de educação e cultura em participação no investimento total, em função do maior investimento da União, com o Programa Bolsa-Família (PBF) e com o BPC.

Ressalta-se, na Tabela 5, a expressiva participação da previdência social no total dos investimentos da União em políticas sociais. Esta não esteve inferior a 66% em nenhum dos anos analisados no período. Em 2003, atinge 69,7% do total do

⁵² Importante informar que a queda na participação relativa no investimento não implica, necessariamente, diminuição no volume de investimentos, mesmo com atualização monetária. No entanto, como ver-se-á mais adiante, além de queda na participação relativa, as políticas de Saúde e Educação e Cultura tiveram investimentos menores, em termos absolutos.

investimento. Para Lena Lavinias (2005), a primazia do gasto previdenciário no investimento social reflete a profunda debilidade do sistema de proteção social brasileiro, no qual inexistem, por exemplo, uma política de apoio à família que dê cobertura a todos os brasileiros. É importante ressaltar que, a princípio, a previdência social brasileira, por se tratar do pagamento de aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social, considerada como uma obrigação contraída sob um regime contributivo, não poderia ser apreciada como investimento social, como os de saúde, educação e assistência social, por exemplo.

O Gráfico 7 e a Tabela 6 demonstram a evolução do investimento federal em políticas sociais, no período de 1995 a 2008. Apreende-se, por esses dados, que houve substancial crescimento no volume de recursos destinado às políticas sociais (49% - cerca de R\$ 135 bilhões em valores absolutos). No entanto, esse crescimento não foi linear no período. Entre 1995 e 2002, período do governo FHC, os investimentos em políticas sociais não registraram crescimento constante, como se espera de um país com as carências sociais vivenciadas no Brasil.

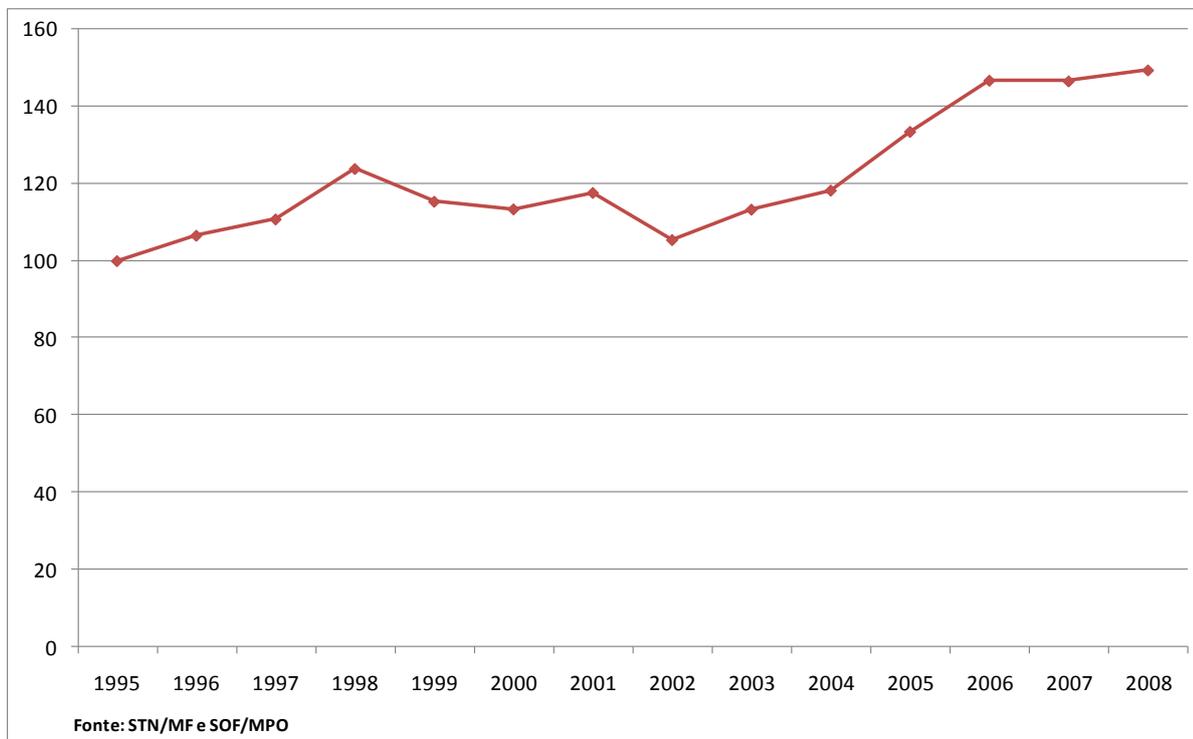


Gráfico 7: Brasil – Evolução do investimento federal em políticas sociais -1995 a 2008

As oscilações observadas nos dois mandatos do governo FHC revelam crescimento substantivo entre 1995 e 1998 (primeiro mandato), com queda crescente, de 1998 a 2000, voltando a se recuperar ligeiramente em 2001 e a cair, em 2002 (último ano da gestão FHC), a patamares próximos aos verificados em 1995.

Em relação ao PIB, considerando apenas os dispêndios do governo federal, o percentual de participação dos investimentos sociais variou de 11% a 13,4%, com a ressalva de ter se mantido na casa de 13% nos últimos anos.

Diferentemente do governo anterior, durante o primeiro mandato (2003 a 2006) e durante os dois primeiros anos do segundo (2007 e 2008) do governo Lula da Silva, os investimentos em políticas sociais tiveram crescimento constante e expressivamente superiores, quando comparados aos dois governos anteriores. Na análise do período compreendido entre 2002 e 2008 - gestão Lula – apreende-se que o investimento em políticas sociais cresceu 42%, enquanto no período FHC (1996 a 2002) foi na ordem de 5%.

Tabela 6: Brasil - Evolução do investimento federal em políticas sociais, por áreas (1995 a 2008)

ÁREAS	ANOS													
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Previdência	100	111	114	127	117	118	123	112	122	124	140	152	154	156
Saúde	100	91	97	94	92	94	99	84	84	91	99	104	96	97
Educação e Cultura	100	95	97	135	128	82	81	73	72	66	74	76	76	81
Assistência Social	100	147	230	329	340	358	387	376	451	663	747	981	1.040	1.108
Direitos da Cidadania						100	130	72	65	80	119	133	81	110
Habitação e Urbanismo	100	277	318	223	196	1.003	429	246	173	557	878	1.036	248	330
Saneamento						100	131	43	24	28	32	20	13	142
Organização Agrária						100	110	90	87	142	192	216	167	107
Seguro Desemprego e Abono PIS/PASEP	100	107	103	118	96	93	102	99	109	109	130	164	183	193
Benefícios a Servidores	100	125	135	125	104	88	90	75	79	78	86	93	91	94
TOTAL	100	107	111	124	115	113	118	105	113	118	133	147	147	149

Valores Atualizados - Abril de 2009

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal

Do total de dez áreas analisadas, sete apresentaram crescimento no investimento social federal, no período estudado. As exceções foram as áreas da

saúde (queda de 3%), educação e cultura (queda de 19%) e aquela relacionada à concessão de benefícios a servidores, que apresentou decréscimo de cerca de 6% no investimento total.

Entre as demais políticas, a que apresentou menor crescimento de investimento (7%, entre 2000 e 2008), foi a organização agrária. Interessante observar que esta apresenta um pico no investimento em 2006 (crescimento de 116% em relação a 2000), o que demonstra que o governo diminuiu, nos últimos dois anos, os investimentos nessa política, aventando-se aqui como hipótese que essa seja uma das razões que pode ter influenciado o aumento dos conflitos pela posse da terra no campo.

O patamar de investimento em saúde esteve, no período, sempre abaixo (exceto 2006, com aumento de 4%), mas próximo ao montante investido em 1995. A área de educação, ao contrário, apresentou, nos últimos nove anos do período estudado, desaceleração nos investimentos recebidos da União.

Chama a atenção o forte e constante crescimento no investimento em assistência social, no período estudado (1.008%). Esse crescimento esteve relacionado ao impacto do BPC, criado em 1996, e, num segundo momento, ao PBF. O incremento nos investimentos em assistência social demonstra que o governo federal tem se preocupado mais com o atendimento ao disposto no marco regulatório da política e com a sua institucionalização. Ao mesmo tempo, considera-se que as crises vivenciadas pelo País, desde os anos 1990, com aumento do desemprego, contribuem para a pauperização da população, demandando investimentos complementares no combate às situações de pobreza. Isso pode ser confirmado quando são analisados os dez programas sociais que receberam mais investimentos do governo federal. Na Tabela 7, percebe-se que os programas Proteção Social Básica e Bolsa-Família são, respectivamente, o quarto e o quinto no *ranking* de investimento.

Essa forte presença dos programas de transferência de renda destinada a públicos específicos decorre, conforme aponta Lena Lavinás (2005), da inexistência de benefícios universais que reduzam os diferenciais de bem-estar e renda entre todos os brasileiros, fomentando a igualdade e a equidade. Diagnóstico amplamente conhecido e reiterado por estudos, como o da Cepal, que destaca, acerca da

América Latina: a alta vulnerabilidade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à densa concentração de renda, mas à ausência de políticas sociais universais.

Tabela 7: Brasil - Dez programas sociais federais que receberam mais investimentos federais em 2008

CÓD.	PROGRAMA	R\$ Investidos
0083	PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	197.149.974.423
0089	PREVIDENCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	48.994.553.450
0099	INTEGRACÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	20.532.242.927
1384	PROTEÇÃO SOCIAL BASICA	15.713.602.882
1335	TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - Bolsa-Família	11.062.540.487
1073	UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI	3.546.339.083
1061	BRASIL ESCOLARIZADO	2.792.312.639
1293	ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS	2.245.293.210
0137	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA REFORMA AGRÁRIA	1.770.228.838

Fonte: STN/MF

Valores = Reais correntes de 2008

Outra área que teve fortes investimentos, no período estudado, foi a de habitação e urbanismo (230%).

No entanto, apesar do aumento de “apenas” 56% no volume de recursos investidos no período, em valores absolutos, a previdência teve o maior volume de investimento (cerca de R\$ 90 bilhões).

Pelos dados apresentados e considerando o Regime Geral da Previdência Social como investimento social, pressupõe-se que o problema da baixa redistributividade do investimento social no Brasil está mais associado às suas fontes de financiamento, e há quem efetivamente se aproprie dele, do que à sua magnitude. Conforme dados apontados no início deste capítulo, no Brasil, a parcela da população que paga, proporcionalmente, mais impostos é aquela que menos se apropria dos investimentos em políticas sociais

A previdência social, de base contributiva, não é universal e reflete as desigualdades existentes no mercado de trabalho. Os programas de transferência de renda no campo da assistência social, sujeitos a condicionalidades (BPC e Bolsa-Família) também refletem desigualdades. Outro dado que contribui para a baixa redistributividade do investimento social, apontado pelo relatório do Ministério do

Planejamento *Orçamento Social do Governo Federal – 2001 a 2004*, é o de que 61% dos recursos gastos com a política de educação foram direcionados para o ensino superior e que 50% dos estudantes que frequentam a universidade pública pertencem ao último quintil de renda.

Percebe-se que, no período estudado, a assistência social recebe, do ponto de vista do investimento, atenção especial do governo federal. Além do crescimento de 1.008% no volume de investimento (valores atualizados monetariamente), a política passa da participação relativa, no conjunto das políticas sociais, de 3,2%, em 2000, para 7,5%, em 2008.

2.2 Investimento Federal na Política de Assistência Social

Para análise dos investimentos na política de assistência social do governo federal, trabalhar-se-ão os recursos alocados na Função 8 – Assistência Social. Inicialmente, serão contemplados todos os investimentos alocados na função 8, inclusive aqueles alocados no FNAS. Num segundo momento, uma análise específica será feita sobre os recursos investidos no âmbito do FNAS.

2.2.1 Investimento Federal em Assistência Social

Os dados apresentados a seguir contemplam o conjunto dos investimentos alocados na função 8 e, portanto, referem-se a todos os programas de assistência social, no âmbito do governo federal, nela classificados. São englobados programas do órgão gestor da política de assistência social, inclusive do FNAS, e de outros ministérios da estrutura de governo classificados na função assistência social.

O governo federal apresentou, conforme mostra o Gráfico 8, que os investimentos em assistência social⁵³, segundo o critério descrito acima, no período de 1995 a 2002 (governo FHC) passa de um investimento inicial de cerca de R\$ 2,5 bilhões para um volume de investimentos de R\$ 9,6 bilhões, em 2002. O governo Lula da Silva inicia com um investimento de R\$ 11,5 bilhões, em 2003, e chega a 2008 com um investimento de R\$ 28,3 bilhões.

⁵³ Valores constantes de abril de 2009, atualizados monetariamente pelo IGP-DI da FGV.

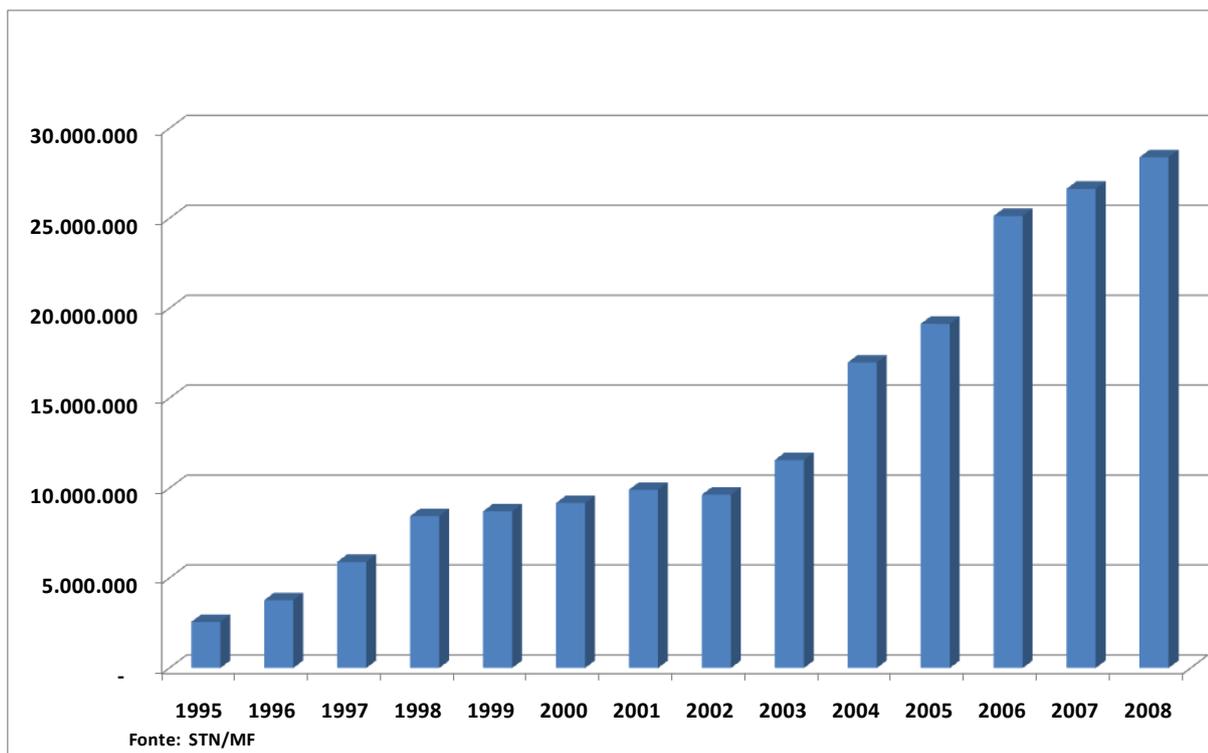


Gráfico 8: Brasil – Investimento federal em assistência social - 1995 a 2008 (valores = mil reais, abril de 2009)

Ao comparar esses investimentos com o PIB, com os investimentos sociais do governo federal e com os investimentos em seguridade social⁵⁴ (Tabela 8), notamos que o governo federal efetivamente aumentou o investimento em assistência social.

Tabela 8 – Investimento da união em assistência social em relação ao PIB e relação com os investimentos federais em políticas sociais e com a seguridade social (1995 a 2008)

Investimento em Assistência Social	ANOS													
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Em Relação ao PIB	0,11%	0,15%	0,23%	0,32%	0,36%	0,38%	0,41%	0,44%	0,50%	0,71%	0,74%	0,91%	0,96%	0,99%
Em Relação ao Investimento Federal em Políticas Sociais	1,01%	1,40%	2,10%	2,69%	2,98%	3,20%	3,33%	3,61%	4,03%	5,68%	5,67%	6,77%	7,18%	7,51%
Em Relação ao Investimento Federal em Seguridade Social	1,22%	1,67%	2,50%	3,27%	3,61%	3,76%	3,88%	4,20%	4,65%	6,53%	6,56%	7,87%	8,29%	8,70%

Fonte: IBGE, STN/MF e SOF/MPO . Elaboração própria

⁵⁴ Consideram-se como investimentos em seguridade social aqueles realizados com as funções previdência social, saúde e assistência social.

É verdadeiro, no entanto, constatar que esse investimento ainda é pouco representativo, se comparado ao PIB brasileiro, menos de 1% em todos os anos do período estudado: cresce de 0,11%, em 1995, para 0,99%, em 2008.

Em relação aos investimentos em políticas sociais do governo federal, os destinados à assistência social saem de um patamar de 1,01%, em 1995, para uma participação relativa de 7,51%, em 2008.

Já quanto ao investimento em seguridade social, é importante ressaltar que uma das antigas reivindicações de pesquisadores e gestores da assistência social e também das conferências de assistência social⁵⁵, a de vinculação de 5% do orçamento federal da seguridade social para a política de assistência social, já foi atingida desde 2004, quando os investimentos em assistência social atingiu o índice de 6,53% da seguridade social. Valor esse que cresceu nos anos seguintes, chegando a 8,70% em 2008. Apreende-se, portanto, que apenas a vinculação, por si só, de recursos não implicará a automática melhoria das condições de vida da população, mas, sim, adequando as condições de gestão da política que passa pela melhor qualificação dos gestores e a utilização criteriosa de indicadores sociais para definir a repartição de recursos e o co-financiamento da política.

O Gráfico 9 demonstra que os investimentos da União em assistência social tem, inicialmente, durante o período de 1995 a 1988, um crescimento acentuado, devido, principalmente, à implantação do BPC, em 1996, e ao processo de acesso ao benefício nos dois anos seguintes. Estabiliza-se, com um pequeno crescimento, entre 1998 e 2001; sofre queda, a única do período, em 2002; e volta a crescer em progressão geométrica até o final do período estudado. O forte crescimento nos últimos anos deveu-se à redução da idade para acesso ao BPC⁵⁶, com o consequente aumento do número de beneficiários, e, principalmente à implantação do PBF, em 2004.

⁵⁵ A VI Conferência Nacional de Assistência Social fala em 10% do orçamento da seguridade social para a assistência social, no âmbito do governo federal.

⁵⁶ A partir de 2003, com a edição da Lei 10.741, Estatuto do Idoso, reduz-se de 67 anos para 65 anos a idade para concessão do BPC.

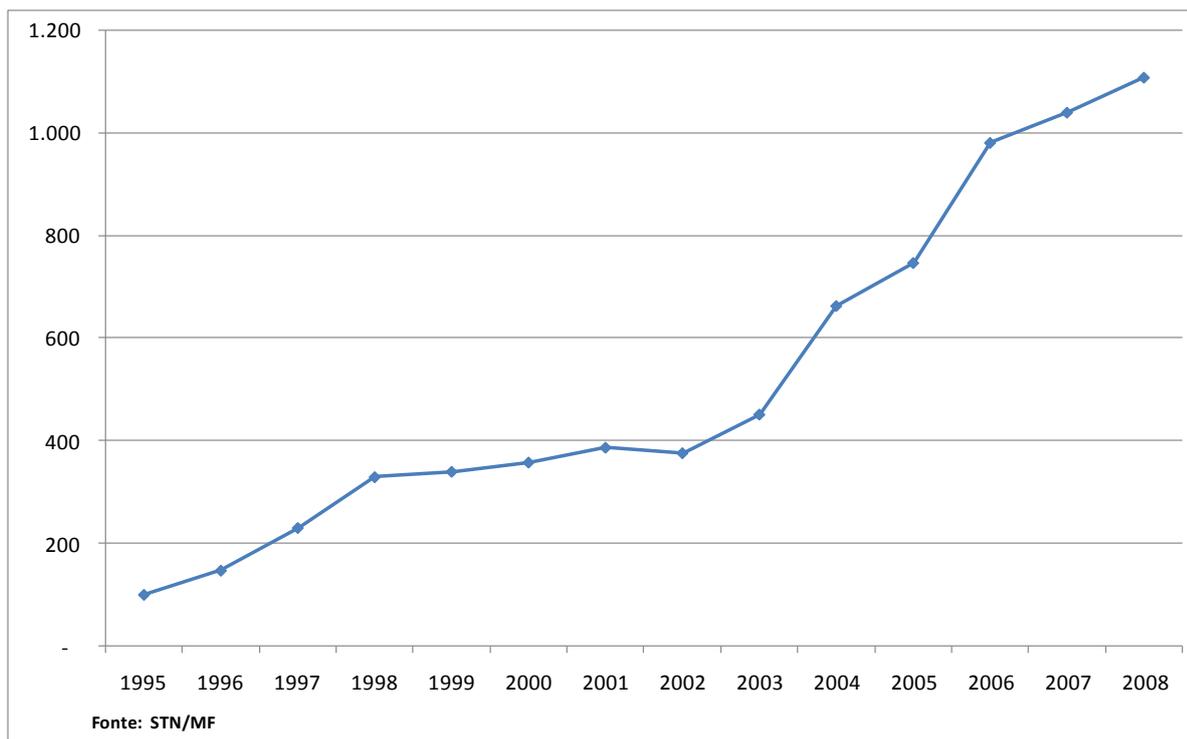


Gráfico 9: Brasil – Evolução do investimento federal em assistência social - 1995 a 2008 (valores constantes de abril de 2009)

Mostra-se, no Gráfico 10, que já no ano em que é regulamentado (1996), o BPC atinge 346.219 beneficiários. Em 2008, esse número passa para 2.934.472 beneficiários, um crescimento de 748%.

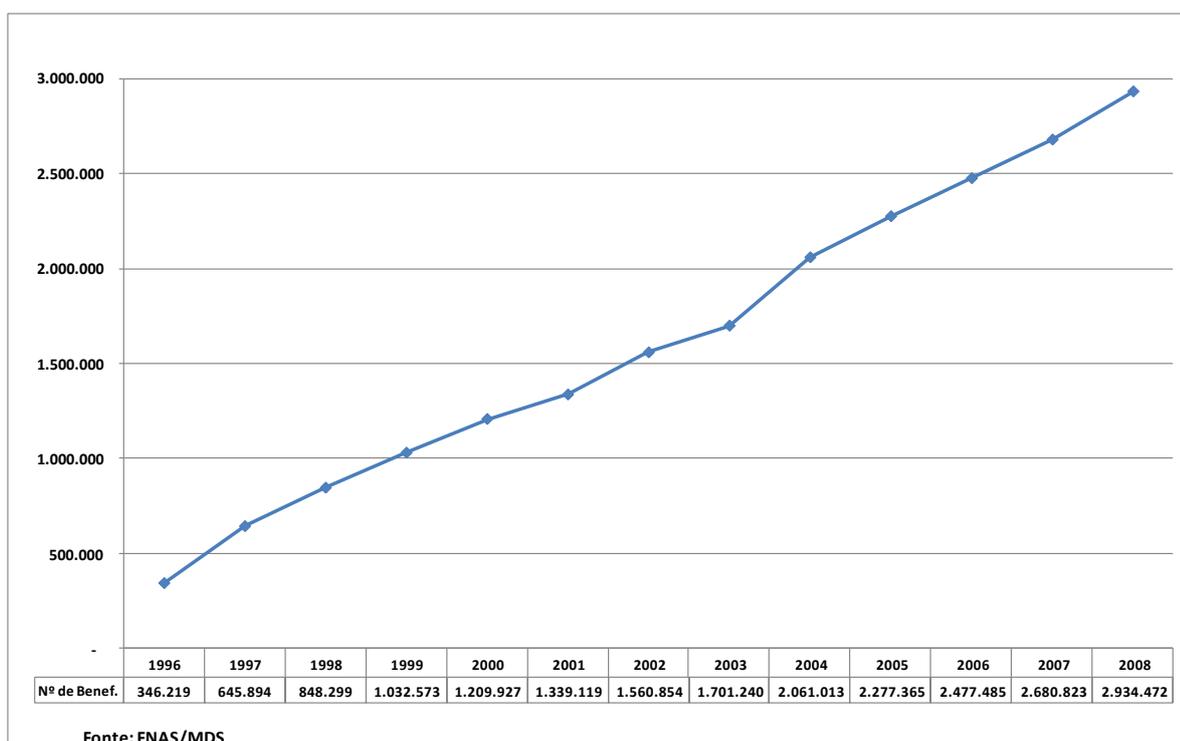
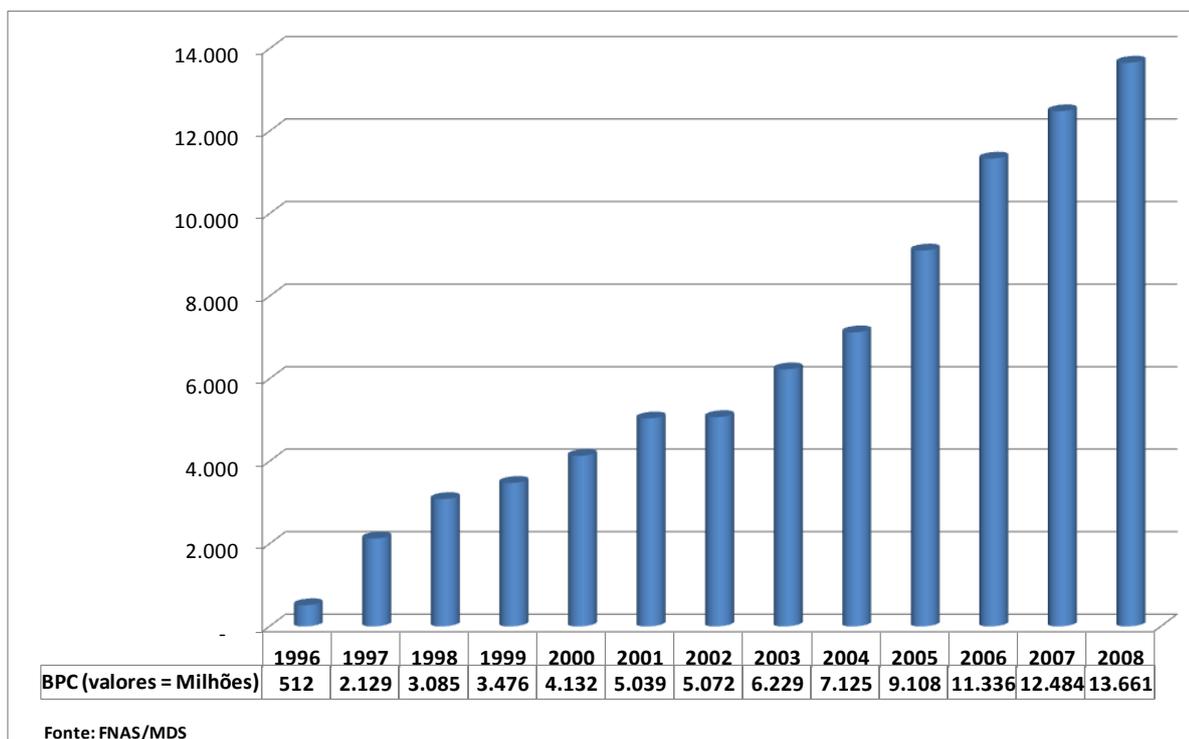


Gráfico 10: Brasil – Evolução do número de beneficiários do BPC -1996 a 2008

Em relação ao volume de recursos investidos com o BPC, nota-se, conforme demonstra o Gráfico 11, que este cresce de forma geométrica em dez anos: passa de cerca de R\$ 512 milhões, em 1996, para aproximadamente R\$ 13,6 bilhões, em 2008 (valores a preços constantes de abril de 2009), representando, neste ano, 48,11% dos recursos da função assistência social em âmbito federal.



**Gráfico 11: Brasil – Evolução dos investimentos com o BPC
(valores constantes de abril de 2009)**

Destaca-se que, atualmente, em que pese o seu valor de um salário mínimo, o BPC tornou-se, em muitos municípios brasileiros, a única fonte de renda das famílias. Isso ocorre, principalmente, na Região Nordeste do Brasil (MARQUES: 2004). Além de seu efeito evidente para o bem estar das famílias, a importância desse benefício para a economia é reiterada pela autora, quando observa que:

as transferências de recursos às famílias pobres e muito pobres tem efeitos que vão além da família. A literatura econômica nos ensina que, quanto menor a renda de um indivíduo ou de uma família, maior é a destinação de acréscimo de renda para o consumo.

Já o impacto do PBF⁵⁷ no investimento federal em assistência social, conforme é demonstrado no Gráfico 11.a, ocorre, principalmente, entre 2005 e 2006, quando os recursos destinados a esse programa quase duplicam: cresce de cerca de R\$ 5,5 bilhões para aproximadamente R\$ 10 bilhões, respectivamente.

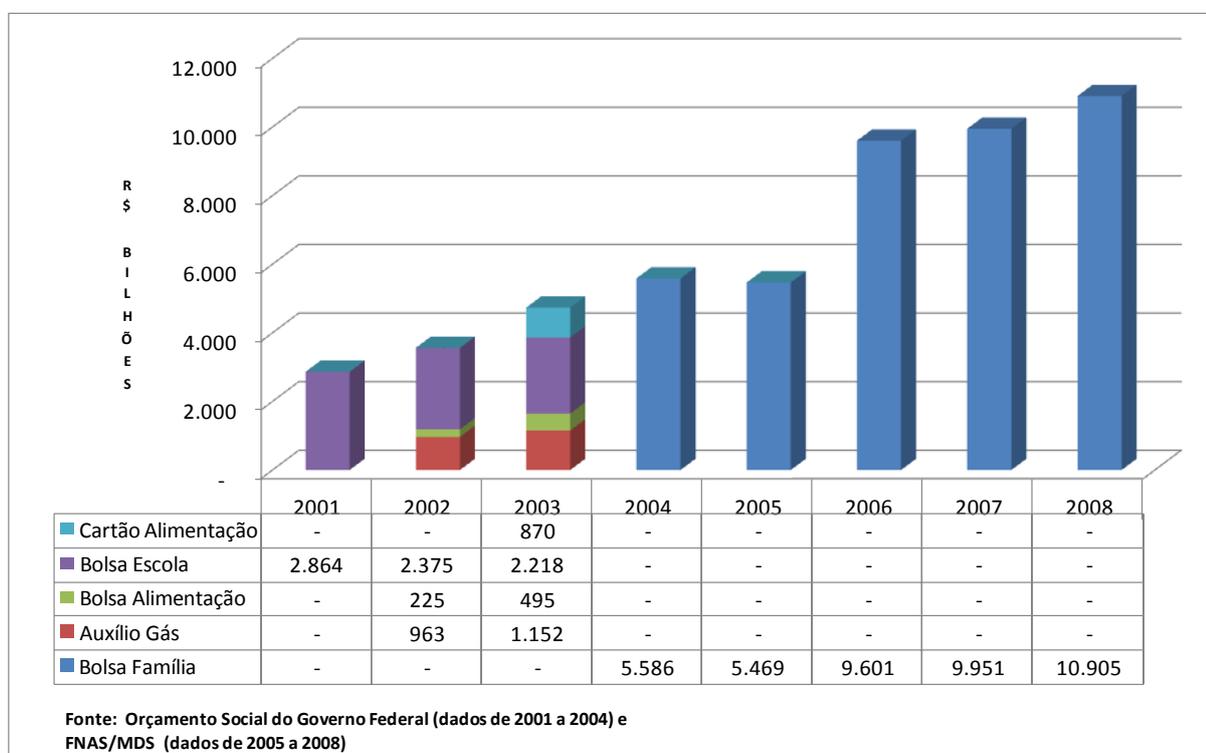


Gráfico 11.a: Brasil – Evolução dos investimentos do programa bolsa-família - 2001 a 2008 (valores = milhões de reais, abril de 2009)

Na análise da estrutura do investimento em assistência social, trabalhar-se-á apenas com o período de 2005 a 2008. Esse recorte temporal objetiva possibilitar a identificação de quais programas de assistência social são implementados atualmente pelo governo federal e, a princípio, os que são mais importantes, a partir do montante de recursos a eles destinados. As principais mudanças ocorridas na estrutura de distribuição desses investimentos pelos diversos programas, ao longo do período analisado, são demonstradas na Tabela 9.

Importante ressaltar que, no ano de 2005, os programas de assistência social ainda não estão classificados segundo proteções sociais, conforme o disposto na PNAS-2004, o que vem a ocorrer no ano de 2006. Dessa forma, observa-se que programas como o de Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência, o Peti, de

⁵⁷ Criado em 2004, conforme já dito, o Bolsa-Família incorpora os seguintes programas de transferência de renda da União: Cartão-Alimentação; Bolsa-Escola; Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás.

Proteção Social à Infância e Adolescência, o Pró-Sinase, o de Atendimento Integral à Família, e de Proteção Social à Pessoa Idosa, aos quais não se identificam, na tabela, recursos para o ano de 2006, são absorvidos por novos programas denominados de **proteção social básica e proteção social especial**.

Ressalta-se que os programas Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiente, à Pessoa Idosa e à Infância e Adolescência e Atenção Integral à Família foram absorvidos pelo programa de Proteção Social Básica, a partir de 2006.

Os programas Abastecimento Agroalimentar e Rede Solidária de Restaurantes Populares deixam de existir isoladamente com a instituição dos programas de proteção social.

Tabela 9: Brasil - Participação relativa dos programas nos investimentos federais em assistência social (2005 a 2008)

Programa	Participação Relativa			
	2005	2006	2007	2008
1384 - Proteção Social Básica (PSB)		56,59%	57,77%	56,76%
0070 - Proteção Social à Infância e Adolescência	2,22%			
1282 - Proteção Social à Pessoa Idosa	26,23%			
0065 - Proteção Social à Pessoa com Deficiência	34,19%			
1093 - Atendimento Integral à Família	0,85%			
1385 - Proteção Social Especial (PSE)		0,59%	0,64%	0,59%
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	3,44%	1,14%	1,11%	0,84%
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	0,22%	0,23%	0,25%	0,19%
1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades (Bolsa-Família)	28,72%	38,21%	37,37%	38,43%
8034 - Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)			0,00%	0,52%
0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase)				0,03%
1006 - Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0,24%	0,17%	0,19%	0,14%
1049 - Acesso à Alimentação	0,96%	2,71%	2,33%	2,16%
1011 - Rede Solidária de Restaurantes	0,22%			
0352 - Abastecimento Agroalimentar	2,21%			
1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento	0,25%	0,08%	0,08%	0,11%
1096 - Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal	0,01%			
0681 - Gestão da Participação em Organismos Internacionais		0,00015%	0,00004%	0,00004%
0750 - Apoio Administrativo	0,25%	0,28%	0,25%	0,23%
0901 - Operações Especiais:	0,00011%	0,00009%	0,00009%	0,00009%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

FONTE: MDSFNAS

Nota: Procurou-se agregar conforme aparece no orçamento os programas PSB e PSE

A Tabela 9 mostra que o investimento Federal em Assistência Social está fortemente concentrado em dois programas: o de Transferência de Renda com Condiionalidades Bolsa-Família e o de Proteção Social Básica (PSB). Somados, esses dois programas representaram 95,19%, em 2008, do total dos investimentos. Importante ressaltar que, no âmbito do PSB, insere-se o BPC, também um programa de transferência de renda, que representou, no ano de 2008, 96,25% dos recursos do PSB. Portanto, 93,07% dos investimentos em assistência social do governo federal, em 2008, foram destinados à transferência de renda. Essa opção, se, por um lado, implica a autonomia do cidadão em aplicar os recursos de acordo com suas prioridades e de sua família, provoca a diminuição nos investimentos em serviços já que os municípios, que, a princípio, deveriam priorizar essas ações não o fazem, e quando o fazem é com recursos próprios e baixo apoio federativo.

Os benefícios são acessados diretamente pelo beneficiário e, portanto, não passam pelos fundos estadual e municipal de assistência social. Assim, na composição orçamentária do município, o percentual de recursos da União tem diminuído: decresce de uma participação, em média, de 27,5%, em 2005, para 23,8% em 2006 (CADERNO SUAS : 2007).

A Tabela 10 mostra a evolução dos investimentos federais por programa. A principal observação é que o Bolsa-Família foi o programa que mais teve crescimento percentual na destinação de recursos, com um incremento de recursos de cerca de 100%, entre 2005 e 2008. Alguns programas, como o Economia Solidária e o Peti, receberam menos investimentos. No caso do Peti, a bolsa transferência de renda foi unificada ao Programa Bolsa Família, permanecendo recurso complementar para a jornada ampliada como atividades de convivência socioeducativa.

O programa Acesso à Alimentação registrou forte evolução na alocação de recursos (235%).

Tabela 10: Brasil - Evolução dos investimentos federal em assistência social, por programas (2005 a 2008)

Valores R\$ mil Constantes de Abril de 2009				
Programa	2005	2006	2007	2008
1384 - Proteção Social Básica (PSB)		100	108	113
0070 - Proteção Social à Infância e Adolescência	100			
1282 - Proteção Social à Pessoa Idosa	100			
0065 - Proteção Social à Pessoa com Deficiência	100			
1093 - Atendimento Integral à Família	100			
1385 - Proteção Social Especial (PSE)		100	115	112
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	100	44	45	36
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	100	133	156	126
1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades (Bolsa-Família)	100	176	182	199
8034 - Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)				100
0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase)				100
1006 - Desenvolvimento Social e Combate à Fome	100	96	110	86
1049 - Acesso à Alimentação	100	373	340	335
1011 - Rede Solidária de Restaurantes Populares	100			
0352 - Abastecimento Agroalimentar	100			
1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento	100	42	47	67
1096 - Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal	100			
0681 - Gestão da Participação em Organismos Internacionais		100	30	29
0750 - Apoio Administrativo	100	152	142	140
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	100	113	116	117

Valores Liquidados Deflacionados pelo IGP-DI/FGV para Abril de 2009

Fonte: FNAS/MDS

O comportamento da estrutura de financiamento dos investimentos em assistência social do governo federal - mostrado na Tabela 11 -, permite visualizar mudanças na posição relativa das principais fontes de financiamento.

Tabela 11: Brasil - Fontes de financiamento dos investimentos federal em assistência social (2000 a 2008)

Fontes	Anos									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Recursos Ordinários	4,4%	1,5%	9,2%	4,3%	1,5%	3,7%	6,3%	0,6%	0,6%	29,4%
2. Contribuições Sociais	88,2%	89,3%	88,6%	80,4%	85,2%	63,3%	62,7%	66,9%	67,7%	69,6%
2.1 Contribuição Sobre o Lucro (CSLL)	12,5%	2,1%	0,4%	2,5%	0,5%	2,3%	0,9%	7,9%	3,2%	2,5%
2.2 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	75,7%	87,2%	88,2%	77,9%	84,7%	61,0%	61,8%	59,1%	64,5%	67,1%
3. Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza			2,0%	14,8%	13,2%	32,8%	30,6%	31,8%	31,2%	0,6%
4. Outras Fontes	7,4%	9,2%	0,2%	0,5%	0,2%	0,2%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%
Total	100%									
Fonte: STN										

Nota-se que as contribuições sociais, com forte predominância da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social⁵⁸, foram sempre, no período de 1999 a 2008, a principal fonte de financiamento da assistência social no Brasil. Outra fonte que teve importante participação no financiamento da assistência social nesse período foi o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) que, como informamos na introdução deste trabalho, era a principal fonte de financiamento do PBF. Em contrapartida, os recursos oriundos de impostos, os recursos ordinários, tiveram baixa participação no financiamento da assistência social, à exceção do ano de 2008, quando teve participação relativa de 29,4% e compensou a queda verificada nos recursos oriundo do FCEP (reduzindo de 31,2%, em 2007, para 0,6%, em 2008). Ressalta-se que a diminuição da participação do FCEP no financiamento da assistência social, em 2008, deveu-se à queda na arrecadação, provocada pela extinção da Contribuição Provisória de Movimentação Financeira (CPMF), uma das fontes de recursos do fundo.

Cabe destacar, também, o comportamento da participação relativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no financiamento da assistência social, que apresentou queda expressiva de 10 pontos percentuais entre 2000 (12,5%) e 2008 (2,5%).

⁵⁸ A Cofins é uma contribuição federal, de natureza tributária, incidente sobre a receita bruta das empresas em geral, destinada a financiar a **seguridade social**. Sua alíquota é de 7,6% para as empresas tributadas pelo lucro real (sistemática da não-cumulatividade) e de 3,0% para as demais.

A baixa participação dos recursos ordinários no financiamento da assistência social⁵⁹, no período estudado, tende a diminuir o potencial redistributivo dessa política, uma vez que, conforme apontado anteriormente, são essas fontes de financiamento – oriundas de impostos -, que tem, a princípio, maior potencial redistributivo. Outro fator que contribui para a baixa redistributividade do gasto é o volume ainda insuficiente de recursos destinados à política. No Brasil, ainda é o orçamento que define o quê, quanto e a quem atender, no âmbito da assistência social.

Não podemos deixar de ressaltar, no entanto, que, do ponto de vista da apropriação do investimento em assistência social do governo federal, como esse investimento está fortemente concentrado nas transferências de renda, e até porque essas estão atreladas a certas condicionalidades, tende-se a acreditar que efetivamente elas são apropriadas pelos cidadãos em situação menos favoráveis de acesso à renda. Estudo da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda⁶⁰ informa que 80% dos recursos do PBF são apropriados por famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00 (valores de 2004).

2.2.2 Investimento Federal com Assistência Social - FNAS

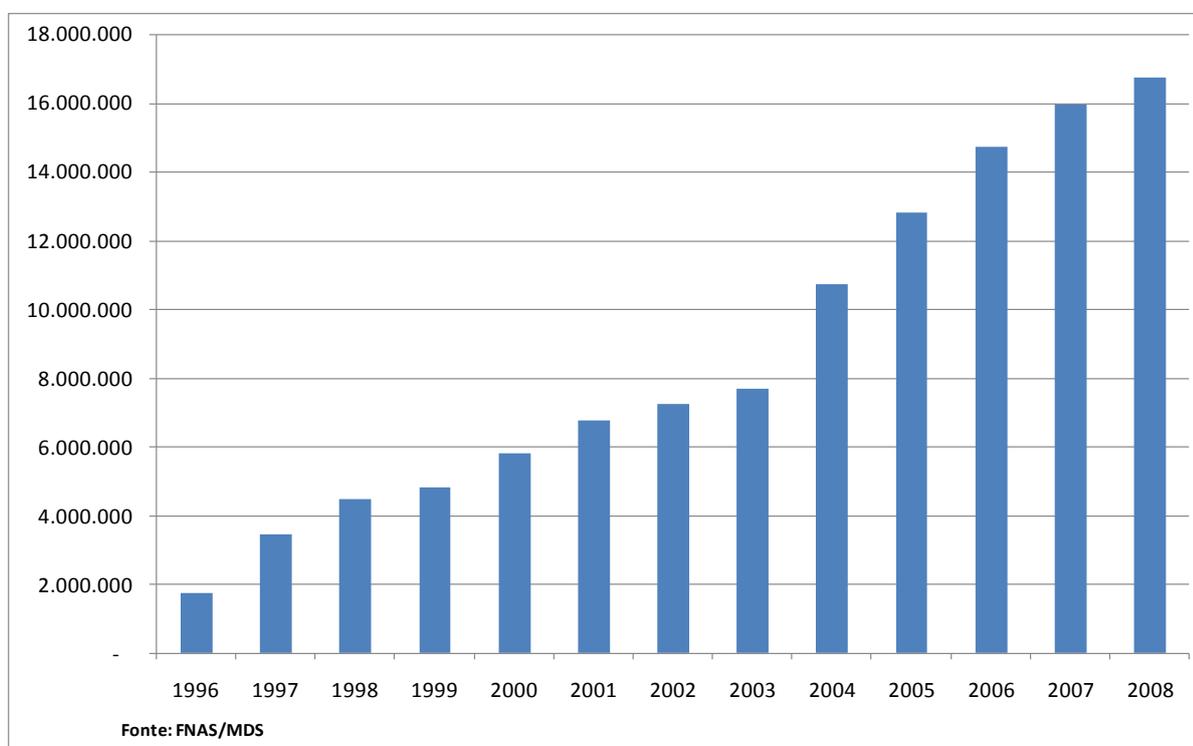
Neste item, são apresentados e analisados os investimentos do governo federal em programas e ações de assistência social, no âmbito do FNAS. Cabe dizer que esses recursos estão contidos no montante analisado no item anterior e que aqui delimita-se àqueles que efetivamente são submetidos, no momento da elaboração do orçamento, a deliberação do CNAS. São recursos cuja execução e prestação de contas deve ser aprovada pelo Conselho.

Os investimentos da União com programas do FNAS cresceram fortemente durante o período estudado (Gráfico 12). Em valores constantes, passou-se de um dispêndio de cerca de R\$ 1,7 bilhão, em 1996, para R\$ 16,7 bilhões, em 2008. Ressalta-se que, durante o governo FHC (do segundo ano, 1996, até 2002) o FNAS

59 A participação de 29,4% de recursos dessa natureza, no ano de 2008, foi uma excepcionalidade causada pela diminuição da arrecadação do Fundo de Combate à Pobreza. Ao analisar-se o orçamento da União, aprovado para o ano de 2009, percebe-se que a participação dos recursos ordinários no financiamento da assistência social volta para o patamar dos três últimos anos, ou seja, menos de 1%.

⁶⁰ Orçamento Social do Governo Federal – 2001 a 2004, abril de 2005. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

passa de um investimento inicial de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 7,2 bilhões. Já durante o governo Lula da Silva, passa do investimento inicial de R\$ 7,6 bilhões (2003) para R\$ 16,7 bilhões, em 2008.



**Gráfico 12: Brasil – Investimento federal em assistência social - FNAS – 1996 a 2008
valores constantes de abril de 2009)**

A Tabela 12 demonstra que, apesar do FNAS ser o instrumento de captação de recursos e de financiamento da política de assistência social, no âmbito federal, o montante de recursos que recebe ainda é muito baixo, se comparado ao PIB e à soma de recursos investidos em políticas sociais e mesmo em seguridade social. Sua participação, no total de recursos do PIB, foi, no último ano analisado, de apenas 0,58% (ano em que teve maior participação). Se comparada com o investimento em políticas sociais e/ou seguridade social, no mesmo ano, sua participação melhora, mas ainda é restrita: 4,42% e 5,12%, respectivamente.

Tabela 12: Comparação do investimento no FNAS com o PIB, com os investimentos federais em políticas sociais e seguridade social (1996 a 2008)

Investimento no FNAS	Anos												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Em Relação ao PIB	0,07%	0,13%	0,17%	0,20%	0,24%	0,28%	0,33%	0,33%	0,45%	0,49%	0,53%	0,58%	0,58%
Em Relação ao Investimento Federal em Políticas Sociais	0,64%	1,22%	1,43%	1,64%	2,02%	2,28%	2,71%	2,67%	3,58%	3,79%	3,97%	4,30%	4,42%
Em Relação ao Investimento Federal em Seguridade Social	0,76%	1,45%	1,73%	1,99%	2,37%	2,65%	3,15%	3,08%	4,12%	4,40%	4,61%	4,96%	5,12%

Fonte: IBGE, STN/MF e SOF/MPO, FNAS/MDS . Elaboração própria

O Gráfico 13 revela que os investimentos alocados no FNAS, pelo governo federal, cresceram 968%, no período de 1996 a 2008. No caso do FNAS, esse crescimento esteve associado à implementação do BPC, no ano de 1996. O crescimento mais acentuado, no período de 2004 a 2008, se deve à transferência dos recursos da Renda Mensal Vitalícia para o fundo, a partir de 2004, e a redução da idade para acesso ao BPC, em 2003, com a publicação do Estatuto do Idoso, que diminuiu a idade para acesso ao benefício de 67 para 65 anos, com reflexo no aumento do número de beneficiários do programa, a partir de 2004.

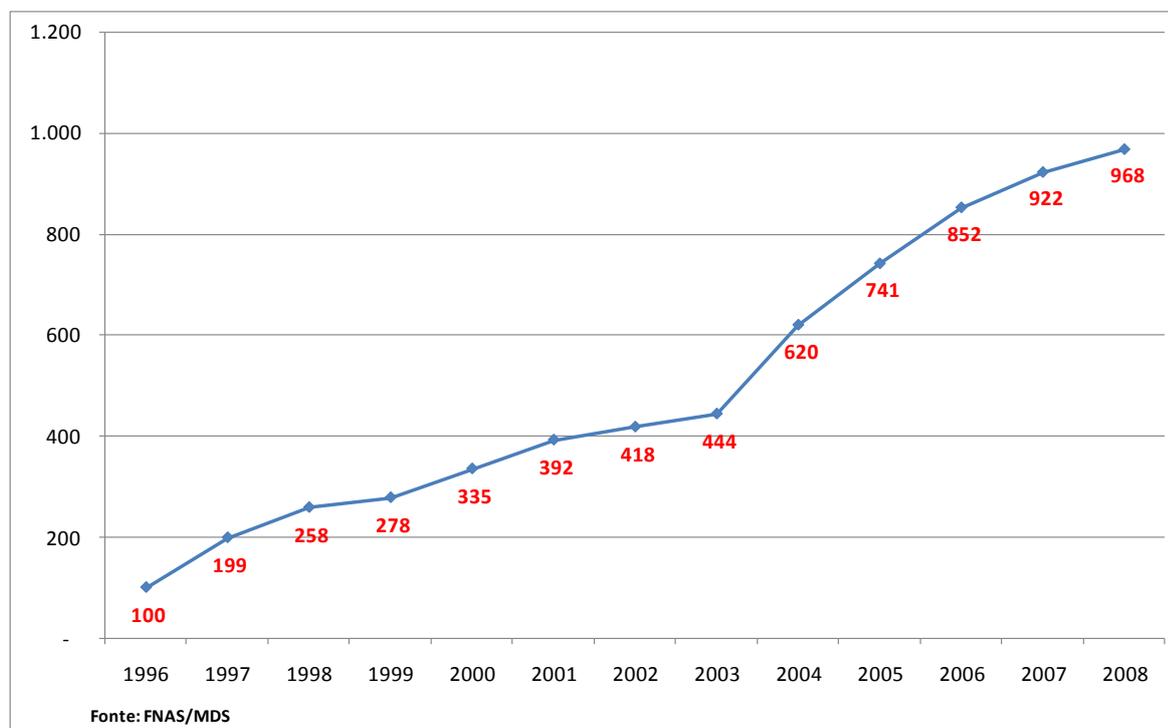


Gráfico 13: Brasil – Evolução percentual dos investimentos federal em assistência social - FNAS - 1996 a 2008 (valores constantes de abril de 2009)

As principais alterações na estrutura de distribuição dos investimentos em programas do FNAS, ao longo do período analisado, são apresentadas na Tabela 13.

Tabela 13: Brasil - Participação relativa dos programas nos investimentos federal no FNAS (2005 a 2008)

Programa	Participação Relativa			
	2005	2006	2007	2008
1384 - Proteção Social Básica		96,51%	96,50%	96,29%
BPC		79,72%	81,16%	84,83%
RMV		15,65%	13,22%	11,42%
Demais Ações		4,62%	5,62%	3,75%
0070 - Proteção Social à Infância e Adolescência	3,30%			
1282 - Proteção Social à Pessoa Idosa	38,98%			
0065 - Proteção Social à Pessoa com Deficiência	50,81%			
1093 - Atendimento Integral à Família	1,24%			
1385 - Proteção Social Especial		1,01%	1,07%	1,00%
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	5,10%	1,94%	1,85%	1,43%
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	0,33%	0,38%	0,42%	0,32%
1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento	0,24%	0,14%	0,14%	0,10%
0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei				0,05%
1006 - Desenvolvimento Social e Combate à Fome		0,02%	0,02%	
8034 - Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem				0,80%
TOTAL	100%	100%	100%	100%
Fonte: FNAS/MDS				

Ressalta-se, novamente, que os programas de Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência, à Pessoa Idosa; à Infância e Adolescência; e Atenção Integral à Família foram absorvidos pelo programa de Proteção Social Básica (PSB), a partir de 2006.

Mostra-se, a partir da Tabela 13, que, desde 2006, quando a NOB-Suas/2005 define a opção em não mais trabalhar por segmentos e sim com **proteções**, que o PSB concentra quase a totalidade dos recursos do FNAS: pouco mais de 96%, no período de 2006 a 2008. Ressalta-se que, dos recursos da PSB, a quase totalidade, 95%, é destinada ao pagamento do BPC e da RMV. Como consequência dessa concentração, tem-se que o BPC e a RMV absorvem a maior parte dos recursos do FNAS, o que diminui proporcionalmente o montante destinado aos demais

programas, em especial para a provisão de recursos para serviços socioassistenciais. Lembra-se que os recursos do PBF não são alocados no FNAS o que ampliaria, se o fossem, consideravelmente a alternativa monetarizada da assistência social por meio de benefícios.

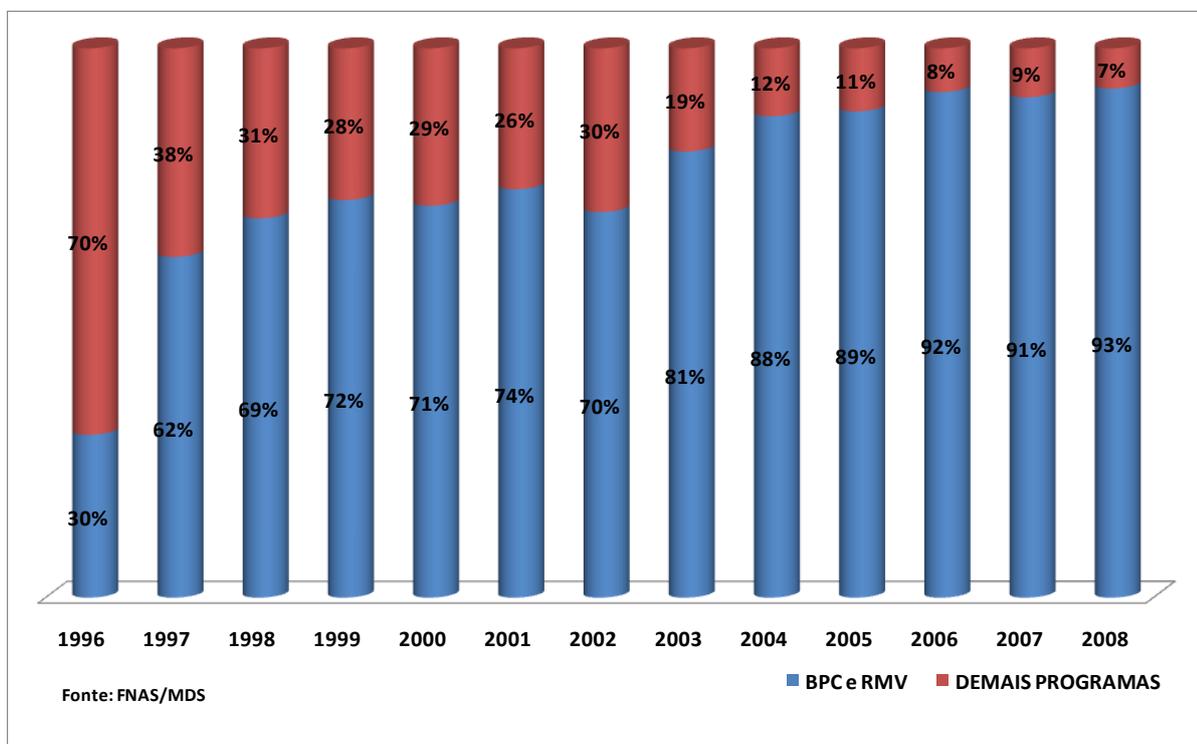


Gráfico 14: Brasil – Distribuição dos recursos do FNAS - 1996 a 2008

O Gráfico 14 demonstra que, com o passar do tempo e com o aumento crescente, em valores absolutos, dos recursos para o BPC, diminui a participação relativa dos demais programas e serviços financiados pelo FNAS. Importante frisar, como dito anteriormente, a necessidade de o governo federal direcionar mais recursos para os serviços socioassistenciais, pois a articulação entre a oferta de serviços e a transferência de renda pode potencializar a atuação dos governos junto aos cidadãos, assegurando melhores resultados para a proteção social das famílias, o que não se efetiva plenamente com o acesso em pecúnia.

O Gráfico 15 mostra que, além da queda na participação relativa, os recursos dos demais programas do FNAS apresentaram, no período, comportamento inconstante. Eles sobem, no período que vai de 1996 a 1998, caem em 1999, voltam a subir entre 2000 e 2002, e iniciam um período de queda e ascensão a cada ano, até apresentar, em 2008 um volume igual ao de 1996. Isso significa que ainda não

está assegurada a condição de provisão continuada que caracteriza conceitualmente um serviço.

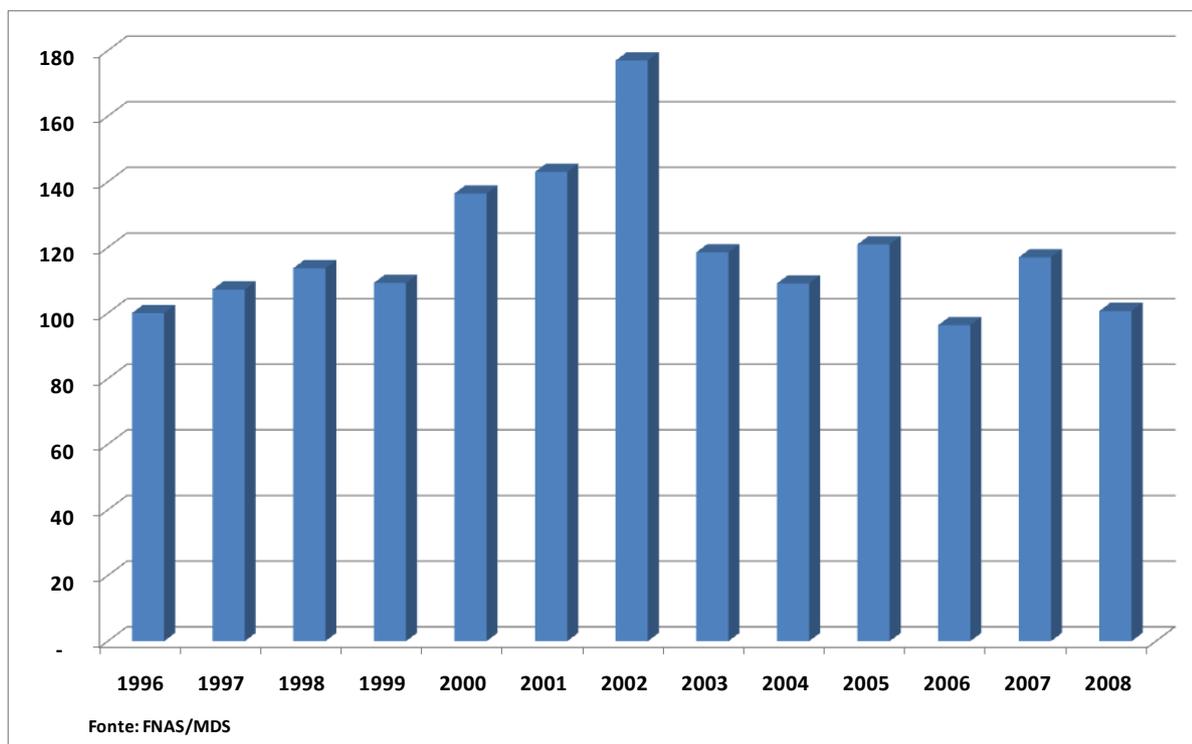


Gráfico 15: Brasil – Evolução dos recursos do FNAS sem os recursos do BPC e RMV (valores constantes de abril de 2009)

As ações financiadas pelo fundo, que não são garantidas por lei, como o BPC e a RMV, não seguem um planejamento centrado em indicadores sociais que apontem as necessidades de financiamento da política de assistência social.

Na análise da evolução dos investimentos alocados nos programas do FNAS, mostrada na Tabela 14, nota-se um crescimento de 13% (R\$ 1,9 bilhões) nos recursos destinados à PSB, desde sua criação, sendo que esse crescimento deveu-se ao BPC, já que a RMV e as demais ações do programa sofreram queda na alocação de recursos (RMV, 17% e, demais ações, 8%). Sabe-se que os beneficiários da RMV foram congelados, a partir de 1996, quando da implantação do BPC e seu número decresce ano a ano, em decorrência das características de longevidade de seus usuários e seu falecimento. Ressalta-se que o programa de Proteção Social Especial, após um incremento de 15%, em 2007, sofre queda na alocação de recursos, em 2008.

Tabela 14: Brasil - Evolução dos investimentos federais no FNAS (2005 a 2008), por programas

Programa	Valores constantes			
	2005	2006	2007	2008
1384 - Proteção Social Básica		100	108	113
BPC		100	110	121
RMV		100	91	83
Demais Ações de PSB		100	132	92
0070 - Proteção Social à Infância e Adolescência	100			
1282 - Proteção Social à Pessoa Idosa	100			
0065 - Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	100			
1093 - Atendimento Integral à Família	100			
1385 - Proteção Social Especial		100	115	112
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	100	44	45	37
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	100	133	156	126
1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento	100	64	71	54
0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei				100
1006 - Desenvolvimento Social e Combate à Fome		100	125	
8034 - Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem				100
Fonte: FNAS/MDS				
Valores Deflacionados pelo IGP-DI/FGV para Abril de 2009				

Um obstáculo enfrentado pela política de assistência social diz respeito à incapacidade de execução dos recursos aprovados na LOA. A Tabela 15 mostra claramente essa situação. Não se pode limitar a compreensão sobre a execução dos recursos do Fundo, a partir da liquidação, em termos globais na ordem de 98%. Esse alto percentual deve-se à execução de 100% do BPC, por ser um benefício garantido por lei.

A análise da execução por programas mostra a gravidade da situação. Ao se excluir do conjunto a proteção social básica, o percentual de recursos liquidados sofre expressiva redução e cai para 79,8% e o de valores pagos para 73,1%. O programa sobre proteção social especial teve um percentual de recursos liquidados de apenas 70,4%. Isso implica que, mesmo depois da aprovação do orçamento, quando a escassez de recursos define seu valor, não se conseguem executar os recursos, o que provoca o não atendimento de parte da população beneficiária da assistência social.

Tabela 15: Brasil - Execução dos investimentos federais no FNAS, por programas (2008)

PROGRAMA	LOA	Valor Liquidado*	Valores expressos em reais		
			Valor pago*	liquidados	pagos
Proteção Social Básica	16.362.950.693	16.250.982.978	16.210.767.691	99,32%	99,07%
Proteção Social Especial	240.046.486	169.002.200	129.509.680	70,40%	53,95%
Erradicação do Trabalho Infantil	277.927.895	240.986.377	240.986.377	86,71%	86,71%
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	59.519.690	54.262.099	54.262.099	91,17%	91,17%
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei	13.200.000	9.244.580	9.244.580	70,03%	70,03%
Reserva de Contingência	2.118.854	0	0	0,00%	0,00%
Economia Solidária em Desenvolvimento	23.060.000	16.981.107	3.939.651	73,64%	17,08%
Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	168.552.296	135.516.713	135.516.713	80,40%	80,40%
TOTAL	17.147.375.914	16.876.976.053	16.784.226.790	98,4%	97,88%
* Até 31 de março de 2009					
Fonte: FNAS/MDS					

No exemplo citado, não se pode responsabilizar o contingenciamento⁶¹ de recursos, prática sempre adotada pelos governos, já que essa parte é insignificante, no âmbito do orçamento da assistência social, no ano de 2008. Esses recursos são transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e certamente revelam a não execução por parte desses entes federativos.

A estrutura das fontes de financiamento dos gastos do governo federal com assistência social – FNAS -, apresentada na Tabela 16, mostra forte concentração do financiamento, no período de 2000 a 2008, em uma única fonte: a Cofins.

⁶¹ O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA.

Tabela 16: Brasil - Fontes de financiamento dos investimentos federais em assistência social - FNAS (2000 a 2008)

(Participação Relativa)								
Fontes de Recursos	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Alienação de Bens Apreendidos	0,43%	0,30%	0,65%	0,18%	0,18%	0,13%	0,12%	0,13%
Contribuição para Financiamento da Seguridade (Cofins)	83,70%	88,73%	72,23%	89,30%	97,09%	97,49%	97,95%	79,51%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	3,14%	0,37%	2,88%	3,73%	0	0,26%	0,27%	1,10%
Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza (FECP)	0	4,04%	19,84%	6,03%	1,75%	1,17%	0,55%	0,00%
Recursos Ordinários	1,88%	6,57%	4,40%	0,80%	0,98%	0,94%	1,02%	19,05%
Saldos de Exercícios Anteriores	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres	0	0	0	0	0	0,00%	0,08%	0,21%
Outras Fontes	10,85%	0	0	0		0,00%	0,001%	0,001%
Total	100%							

Fonte: FNAS/MDS e MPO

No triênio 2005/2007, a Cofins chega a ter uma participação relativa no financiamento de aproximadamente 97%. Em 2008, essa participação relativa cai, mas, mesmo assim, ainda representa 79,5% de todo o financiamento dos investimentos do FNAS. Chama a atenção o fato de que, pela primeira vez durante a existência do FNAS, no ano de 2008, o governo federal destina recursos significativos oriundos de impostos, os recursos ordinários⁶², para financiamento dos programas do fundo (R\$ 3,2 bilhões). Ressalta-se que, ao serem considerados os recursos orçados para o ano de 2009, a participação dos recursos ordinários representa 0,005% dos recursos do FNAS. Já os provenientes das contribuições sociais - Cofins (89,37%) e CSLL (10,22%) - representam, juntos, uma participação de 99,59% dos recursos do FNAS e, portanto, quase sua totalidade.

A forte concentração do financiamento do FNAS em contribuições tende a diminuir o potencial redistributivo dos investimentos, pois esse tipo de fonte, as contribuições, onera o consumo, uma vez que as empresas repassam o seu custo para o consumidor. Indiretamente, os recursos do BPC, por exemplo, acabam virando consumo e, com o aumento na taxaço dos produtos, cai o seu poder redistributivo.

⁶² Receita arrecadada sem vinculação específica, inclusive transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios, à disposição do Tesouro para a execução do orçamento, conforme alocação das despesas.

No entanto, o BPC, principal programa do FNAS, em termos de investimentos, contribui para a redistribuição de renda, pois, apesar das condicionalidades, atende público prioritário da política de assistência social. Mas, é preciso que o governo federal direcione mais recursos para os serviços socioassistenciais no âmbito da PSB e PSE, pois, como citado anteriormente, a articulação de benefícios com serviços pode contribuir para potencializar as ações de assistência social.

Ressalta-se que, do ponto de vista do financiamento, o PBF apresenta o mesmo problema do BPC. Para o ano de 2009, as fontes de financiamento para sua concessão estão, também, centradas em contribuições. A Cofins apresenta-se com um percentual de 95,63%; a CSLL, com 4,12%; e o FECP com 0,25%. Ou seja, o que se ganha com o foco no público prioritário da assistência social, pessoas em situação de alta vulnerabilidade, se perde com a natureza das fontes de financiamento.

É preciso, portanto, buscar fontes alternativas de financiamento, tanto para o BPC quanto para o PBF, que não incidam sobre o consumo, mas sim sobre a renda, principalmente daqueles pertencentes ao primeiro quintil de distribuição de renda. É preciso, também, atender à demanda reprimida dos programas, principalmente do PBF, que ainda tem um contingente grande de pessoas aptas a receber o benefício, mas são excluídas por falta de recursos orçamentários. Adotando essas medidas, será possível contribuir com mais efetividade para o processo de redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais no País.

2.3 Investimentos Estaduais em Assistência Social

Este item ocupa-se dos investimentos dos governos estaduais brasileiros com a política de assistência social, aqui entendidos, também, como aqueles alocados na função programática assistência social. Os dados utilizados para análise foram apropriados dos relatórios de execução orçamentária dos Estados apresentados à Secretaria do Tesouro Nacional, como disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶³. O período utilizado foi o de 2002 a 2007, em que

⁶³ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) define em seu artigo 51 que o Poder Executivo da União fará a consolidação, nacional e por esfera de governo, das

os relatórios disponíveis permitem a desagregação dos dados por função. No total dos investimentos estaduais, foram expurgadas as transferências da União para os Estados, no âmbito da assistência social.

O Gráfico 16 demonstra que a somatória de todos os investimentos dos Estados brasileiros em assistência social, em 2002, atingiu um patamar de aproximadamente R\$ 2,82 bilhões. Esse investimento, em 2004, foi de cerca de R\$ 2,03 bilhões, e de R\$ 2,79 bilhões, em 2007.

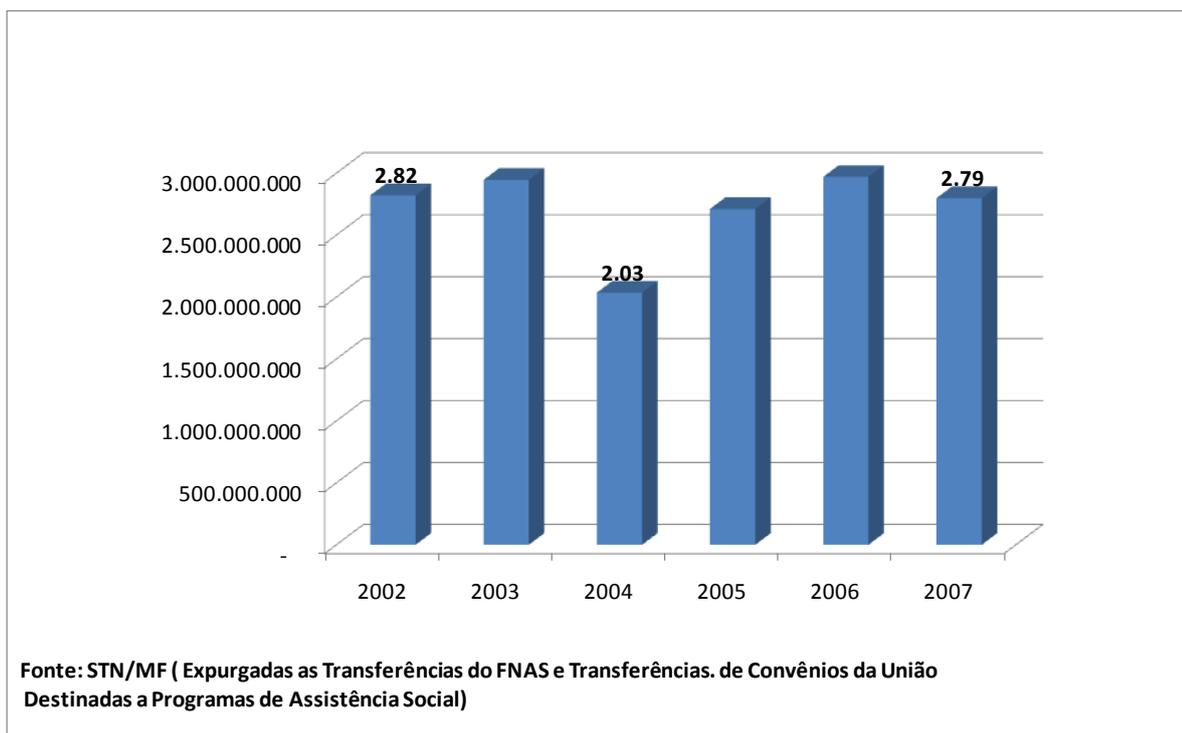


Gráfico 16: Brasil – Investimentos dos estados brasileiros com a função assistência social – 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)

O Gráfico 17 demonstra que, no período estudado, esse investimento mostra oscilações importantes. Num primeiro movimento, cresce 4% (2003) para, em seguida, apresentar uma queda acentuada de 38%, em 2004. O investimento recupera-se, entre 2004 e 2005, mas volta a cair, em 2007, para patamares praticamente idênticos aos verificados em 2002.

contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. Ficando os Estados e os Municípios obrigados a encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos: Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até 30 de abril do exercício seguinte à execução e os Estados, até 31 de maio, também do exercício seguinte à execução.

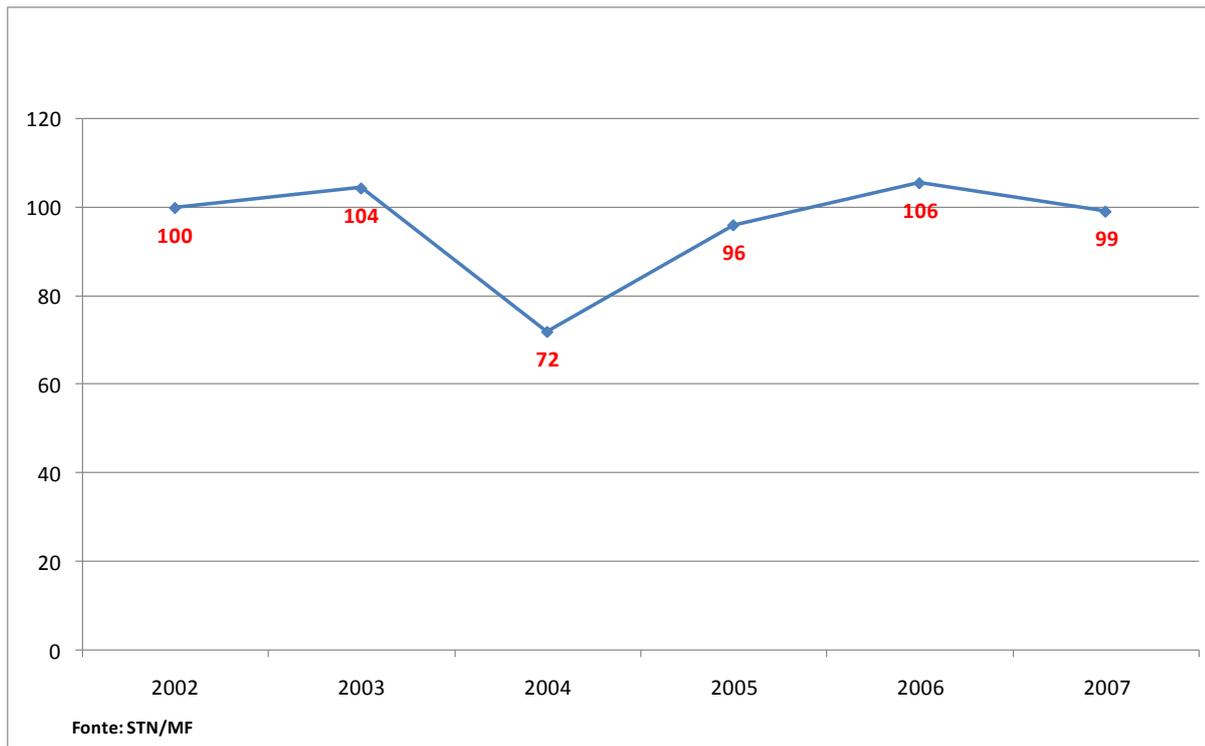


Gráfico 17: Brasil – Evolução dos investimentos estaduais em assistência social - 2002 a 2007
(valores constantes de abril de 2009)

Quanto à participação relativa do investimento em relação à despesa total dos Estados, percebe-se, pela Tabela 17, que no ano em que essa participação foi maior, em 2003, atingiu apenas 1,01%. Isso revela que os Estados efetivamente investem poucos recursos na política de assistência social. Revela, também, que esses percentuais de investimentos estão muito distantes daqueles sugeridos, pela VI Conferência Nacional de Assistência Social, para Estados, quais sejam: aplicação de 5% do orçamento total para a política de assistência social.

Tabela 17: Participação relativa da função assistência social na despesa total dos estados brasileiros - 2002 a 2007

Ano	Despesa com a Função Assistência Social (R\$)	Despesa Total dos Estados (R\$)	Função 8/ Despesa Total (%)
2002	2.821.284.897	287.185.177.512	0,98
2003	2.945.197.044	290.566.301.272	1,01
2004	2.034.948.445	293.917.051.804	0,69
2005	2.710.974.174	331.149.990.477	0,82
2006	2.969.615.086	356.783.817.702	0,83
2007	2.797.825.281	363.668.713.823	0,77

Nota: Expurgadas as transferências do FNAS e as transferências de convênios da União destinadas a programas de assistência social

Valores constantes de Abril de 2009 - IGP-DI/FGV

Quando se realiza essa análise por Estado da Federação (Gráfico 18), nota-se que nenhum Estado consegue, nos anos de 2006 e 2007, atingir o percentual de investimento de 5% da despesa total com a política de assistência social. Os que mais se aproximam desse índice são o Estado do Rio Grande do Norte (3,64%, em 2007) e o Distrito Federal (3,35%, em 2006). Isso sem considerar a coerência ou não dos programas que esses Estados incluem na função programática 8 assistência social.

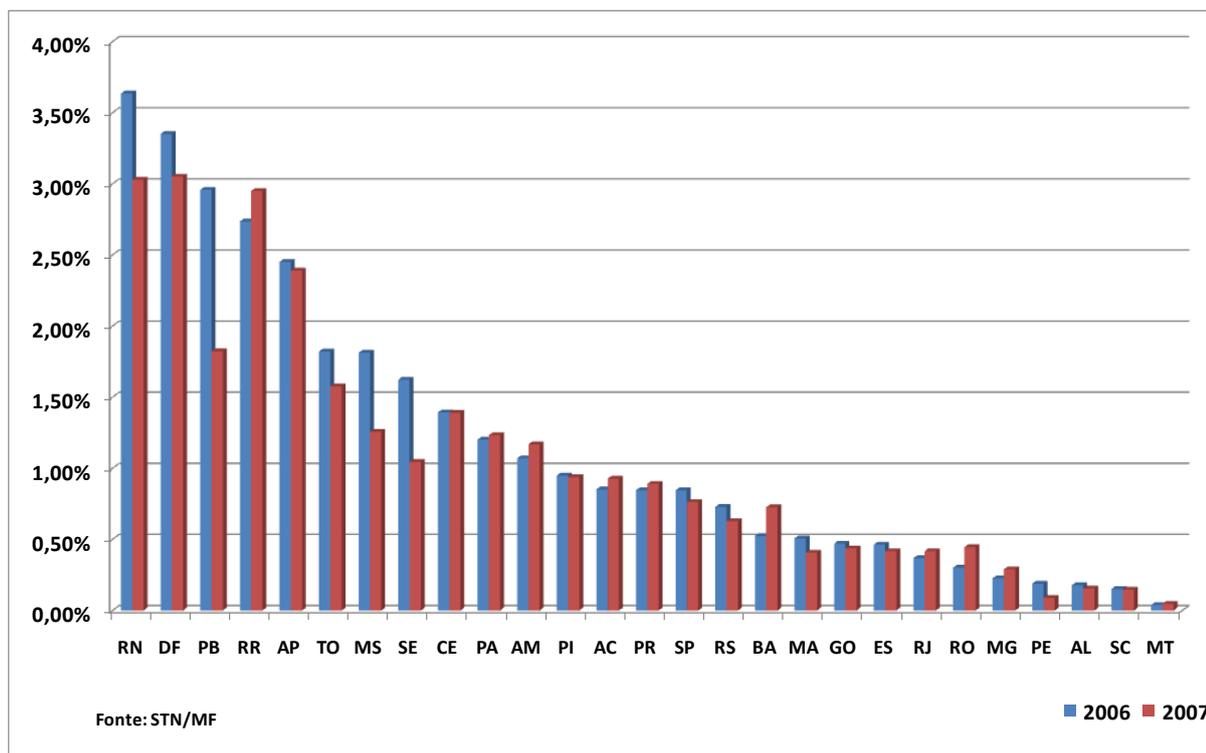


Gráfico 18: Brasil – Participação relativa dos investimentos estaduais com a função assistência social frente à despesa total - 2006 e 2007

O dado mais grave é que, nos anos de 2006 e 2007, 16, ou 59% das 27 unidades da Federação, apresentam percentual de investimento inferior a 1% da despesa total. Chama a atenção, também, o fato de que a maioria dessas unidades teve decréscimo no percentual de participação entre 2006 e 2007.

Além de queda na participação relativa do investimento em assistência social de 16 Estados brasileiros, em relação à despesa total – dados apresentados no Gráfico 18, em duas regiões do Brasil (Centro-Oeste e Nordeste), o volume de recursos investidos decresceu, considerando-se o período de 2002 a 2007 (Tabela 18 e Gráfico 19).

Tabela 18: Brasil – Evolução do investimento dos estados brasileiros com a função assistência social

2002 = 100						
Região/Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Norte	100	126	97	133	156	166
AC	100	56	132	136	158	164
AM	100	96	86	165	159	176
AP	100	183	151	212	245	244
PA	100	113	126	160	159	166
RO	100	163	96	(17)	175	261
RR	100	270	81	72	150	180
TO	100	84	49	88	117	110
Nordeste	100	90	69	87	98	83
AL	100	122	40	32	34	30
BA	100	162	60	93	122	167
CE	100	93	101	91	100	84
MA	100	95	65	57	73	57
PB	100	88	107	164	219	133
PE	100	50	10	18	20	10
PI	100	62	6	47	32	34
RN	100	96	101	128	122	108
SE	100	82	139	136	201	115
Centro-Oeste	100	136	60	68	63	54
DF	100	206	99	83	90	85
GO	100	137	14	17	12	12
MS	100	98	60	66	54	39
MT	100	52	38	32	7	9
Sudeste	100	90	79	119	137	137
ES	100	74	149	174	264	251
MG	100	89	79	98	120	160
RJ	100	85	99	83	90	99
SP	100	93	72	131	148	142
Sul	100	87	71	96	108	102
PR	100	73	55	130	149	155
RS	100	93	91	92	96	81
SC	100	95	12	8	44	44
BRASIL	100	104	72	96	106	99

Fonte: MF/STN - Valores Deflacionados pelo IGP-DI/FGV de abril de 2009

Nota: Expurgadas as Transferências do FNAS e de Convênios da União Destinadas a Programas de Assistência Social

A região Centro-Oeste é aquela que teve o maior percentual de queda no período (46%). A região Nordeste também sofreu redução significativa de investimento estadual em assistência social no período (17%). Em contrapartida, as regiões Norte e Sudeste tiveram crescimento: 66% e 37%, respectivamente. Análise individualizada revela que 12 Estados tiveram queda de investimento no período. Em alguns desses Estados, a queda foi bastante significativa: Mato Grosso, 91%; Pernambuco, 90%; Goiás, 88%; Alagoas, 70%; Piauí, 66% e Mato Grosso do Sul, 61%. Em contrapartida, os Estados do Espírito Santo e do Amapá tiveram crescimento significativo no investimento: 151% e 144%, respectivamente.

Os dados revelam forte discrepância na evolução do investimento entre regiões. Indicam que há, também, discrepâncias dentro das próprias regiões. Na região Sul, que manteve no período o mesmo patamar de investimento em assistência social, ao mesmo tempo, o Estado do Paraná teve um crescimento de 55% e os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentam decréscimos de 56% e 19%, respectivamente. Na região Nordeste, há Estado com decréscimo de investimento de 90% (Pernambuco), mas há Estado com crescimento de 67% (Bahia). Na região Norte, há homogeneidade na evolução dos investimentos em assistência social. Nessa região, quase todos os Estados apresentaram significativo aumento de investimentos, com exceção do Estado de Tocantins, com crescimento de 10%.

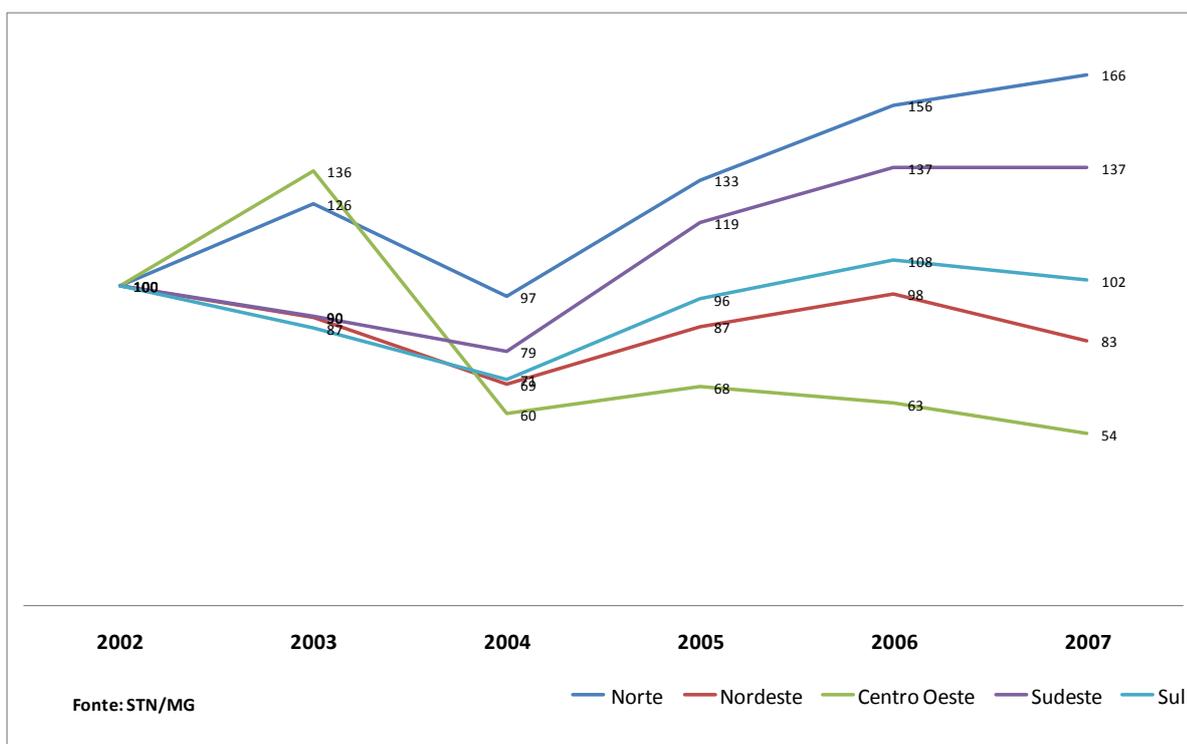


Gráfico 19: Brasil: Evolução dos investimentos estaduais, por região, em assistência social - 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)

A análise das receitas dos Estados brasileiros, oriundas da União, para a assistência social, apresentadas à Secretaria do Tesouro Nacional (Gráfico 20) revelam que 11 Estados informaram que não receberam nenhum recurso federal para financiamento das ações de assistência social.

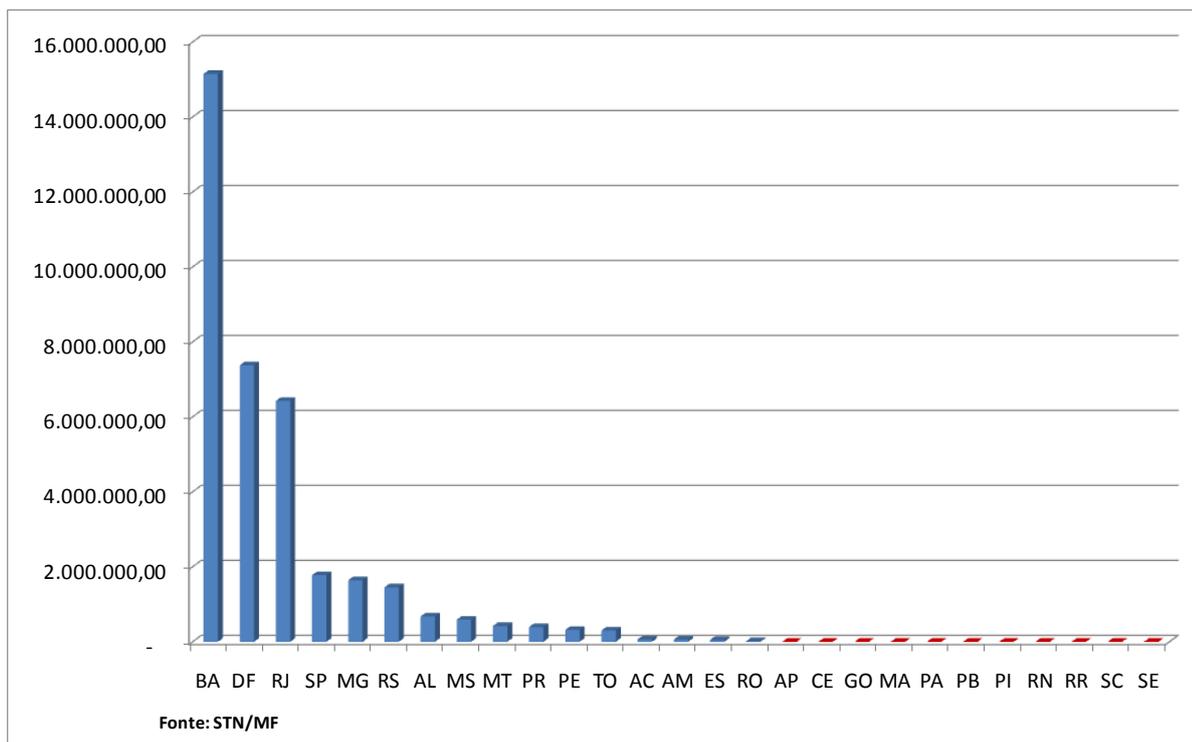


Gráfico 20: Receitas dos estados brasileiros oriundas de transferências da União para a assistência social – 2007 (valores = reais correntes)

Do montante dos recursos transferidos pela União, 78,9% foram para os Estados da Bahia (41,30%), Rio de Janeiro (17,51%) e para o Distrito Federal (20,1%). Essas transferências são destinadas aos Fundos Estaduais de Assistência Social e as transferências de convênios da União destinam-se a programas de assistência social. Há que ressaltar o volume de transferências diretas da União para os cidadãos, tanto por meio do BPC quanto do PBF.

2.4 Investimentos Municipais em Assistência Social

A análise dos investimentos municipais em assistência social também será realizada a partir das informações, apresentadas pelos Municípios ao Tesouro Nacional, referentes aos investimentos em ações classificadas na função assistência social, no âmbito municipal. Adverte-se que, apesar da obrigação definida na LRF, nem todos os municípios cumprem o disposto na legislação⁶⁴. No entanto, os dados apresentados contemplam a maior parte dos Municípios e, o que é importante, traz informações das unidades mais representativas da Federação.

⁶⁴ Os dados municipais têm a seguinte representatividade de Municípios: 2002 (92,77%); 2003 (90,18%); 2004 (77,10%); 2005 (78,01%); 2006 (86,43%); e 2007 (95,20%).

O Gráfico 21 demonstra que, em 2002, o investimento total dos Municípios brasileiros em assistência social foi de R\$ 4,31 bilhões. Em 2004, ano de menor investimento, no período estudado, foi de R\$ 3,69 bilhões. No ano de maior investimento, 2007, esse valor chegou a R\$ 5,37 bilhões. Ressalta-se que, nesses investimentos, estão expurgadas as transferências da União para programas e serviços de assistência social que, no ano de 2007, foi de R\$ 1,19 bilhões e representaram 19% do investimento total em assistência social nos municípios.

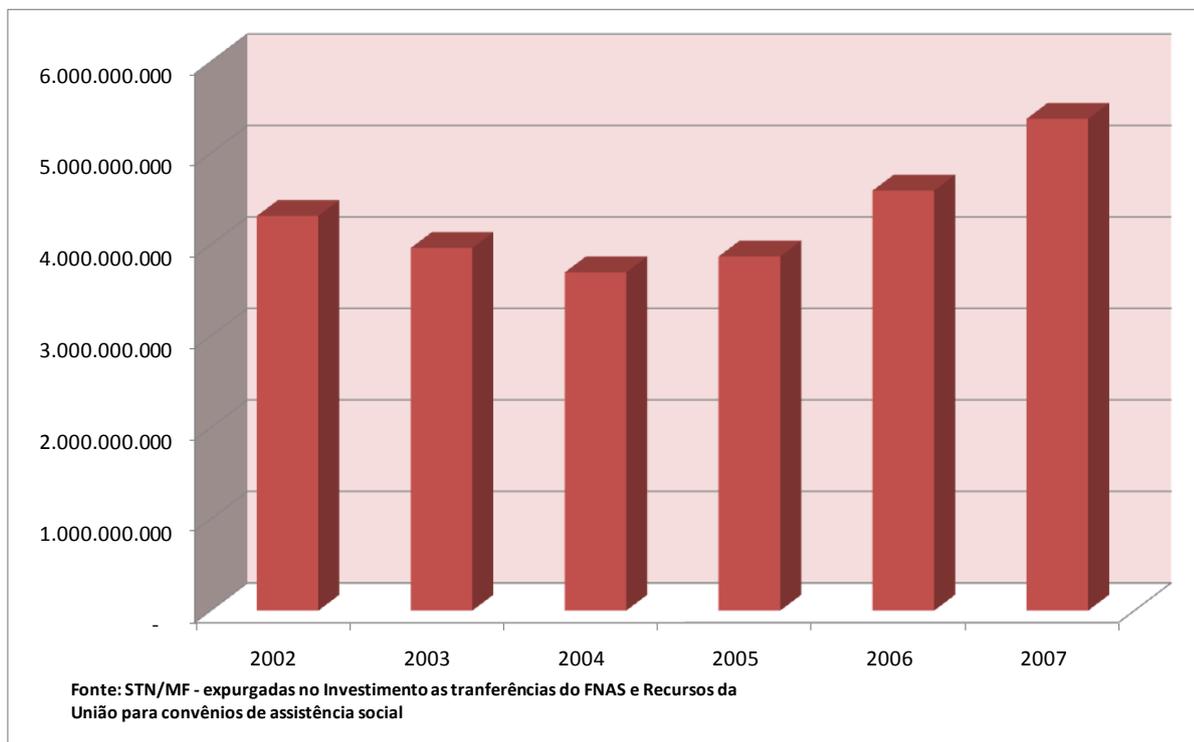


Gráfico 21: Brasil – Investimento total dos municípios brasileiros em assistência social – 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)

Demonstra-se, no Gráfico 22, que o investimento apresenta o primeiro movimento de queda no período de 2002 a 2004 (de 12%), mas retoma um ciclo de crescimento que permanece até 2007 (de 25%, se comparado ao investimento de 2002).

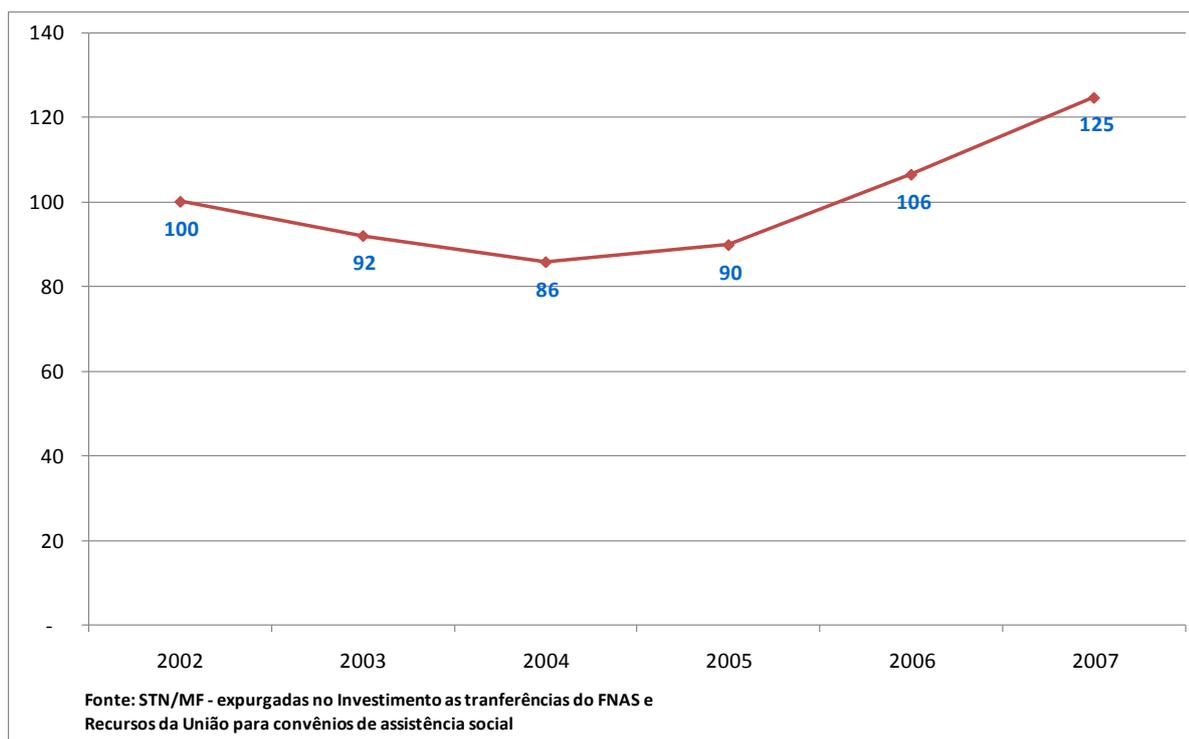


Gráfico 22: Brasil – Evolução dos investimentos total dos municípios brasileiros em assistência social – 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)

A participação dos investimentos em assistência social em relação às despesas dos Municípios brasileiros (Tabela 19) revela baixo percentual de investimento dos Municípios com a política. Embora esses investimentos sejam maiores, proporcionalmente à despesa total, do que os investimentos do conjunto dos Estados apresentados no item anterior, ainda estão distantes daqueles recomendados pela VI Conferência de Assistência Social para os Municípios (5% da despesa total). O ano em que essa participação foi maior, 2002, atingiu apenas, 2,74%. Essa participação tem diminuído com o passar dos anos já que, em 2007, os Municípios brasileiros investiram apenas 2,39% de suas despesas em assistência social.

Tabela 19: Brasil - Participação relativa da função assistência social na despesa total dos municípios brasileiros - 2002 a 2007

Ano	Investimento em Assistência Social (R\$)	Despesa Total dos Municípios (R\$)	Assistência Social/ Despesa Total (%)
2002	4.314.182.459	157.200.528.535	2,74
2003	3.964.165.405	162.235.246.260	2,44
2004	3.697.001.637	154.811.799.037	2,39
2005	3.871.724.014	165.678.392.028	2,34
2006	4.591.017.409	199.151.302.223	2,31
2007	5.375.969.211	225.013.154.504	2,39

Nota: Expurgadas as transferências do FNAS e as de convênios da União destinadas a programas de assistência social

Valores constantes de abril de 2009 - IGP- /FGV

Para financiar as ações de assistência social, os Municípios contam com recursos oriundos de sua arrecadação e com recursos recebidos dos governos estadual e federal. Análise das receitas dos Municípios brasileiros, agregados por Estados, oriundas do FNAS (Gráfico 23) revela a manutenção de um padrão de distribuição de recursos nos anos de 2007 a 2008.

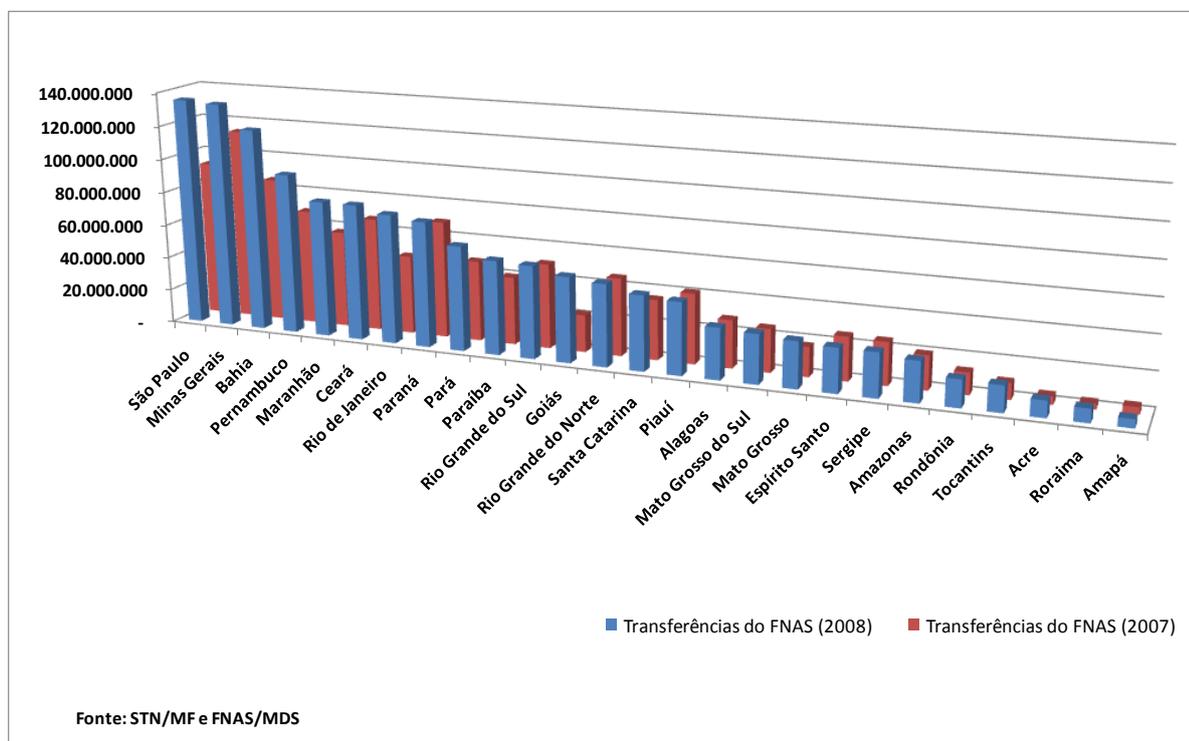


Gráfico 23: Brasil – Transferências do FNAS para os municípios, agregados por estado - 2007 e 2008 (valores = reais de abril de 2009)

Percebe-se, primeiramente, um acréscimo na transferência de recursos para todos os Municípios agregados por Estados. Percebe-se, também, a manutenção do *ranking* de recebimento de recursos. Ou seja, com poucas exceções, os Estados que recebem mais recursos e aqueles que receberam menos são os mesmos, tanto em 2007 quanto em 2008. Esse fato, ao mesmo tempo em que pode ser considerado positivo, uma vez que revela que efetivamente o índice Suas é utilizado para a distribuição dos recursos, pode ser negativo, uma vez que pode manter uma situação de desigualdade, já que o índice incorpora as bases históricas de transferência do FNAS.

Tabela 20: Brasil – Participação relativa dos municípios, agregados por estados e regiões, na transferência de recursos do FNAS (2007 e 2008)

Agregado	Transferência de Recursos do FNAS	
	2007	2008
BRASIL	100,00%	100,00%
Norte	9,63%	10,18%
Acre	0,45%	0,70%
Amapá	0,38%	0,36%
Amazonas	1,88%	1,73%
Pará	4,49%	4,53%
Rondônia	1,21%	1,16%
Roraima	0,32%	0,58%
Tocantins	0,90%	1,12%
Nordeste	43,35%	42,26%
Alagoas	2,66%	2,20%
Bahia	8,11%	8,77%
Ceará	6,34%	5,88%
Maranhão	5,41%	5,89%
Paraíba	3,78%	4,05%
Pernambuco	6,45%	6,94%
Piauí	3,90%	3,10%
Rio Grande do Norte	4,33%	3,53%
Sergipe	2,37%	1,89%
Sudeste	26,32%	27,15%
Espírito Santo	2,42%	1,90%
Minas Gerais	10,76%	9,78%
Rio de Janeiro	4,40%	5,60%
São Paulo	8,74%	9,87%
Sul	14,59%	12,63%
Paraná	6,53%	5,42%
Rio Grande do Sul	4,72%	3,99%
Santa Catarina	3,34%	3,22%
Centro-Oeste	6,11%	7,78%
Goiás	2,06%	3,67%
Mato Grosso	1,64%	1,99%
Mato Grosso do Sul	2,40%	2,11%

Fonte: STN/MF e FNAS/MDS

Observa-se, na Tabela 20, que demonstra a participação relativa dos municípios, agregados por Estado, nas regiões brasileiras, no total das transferências do FNAS, que a região com maior participação relativa nos recursos transferidos pelo fundo é a Nordeste (43,35% em 2007 e 42,26% em 2008). A região com a menor participação relativa foi a Centro-Oeste (média de 6,9% no período).

Ao analisar a participação relativa dos Municípios, agregados por Estado nas regiões, na repartição de recursos do FNAS, percebe-se uma inversão, em relação à participação desses municípios no conjunto da população brasileira: os municípios do Nordeste, que concentram 28,01% da população, têm uma participação de 42,26%, enquanto que os Municípios do Sudeste, com uma concentração de população da ordem de 42,33%, têm uma participação na repartição de recursos do FNAS de 27,15%. Essa concentração de transferências de recursos para o Nordeste justifica-se na medida em que a região concentra a presença de municípios com menor capacidade de investimentos, se comparados com Municípios do Sudeste. As demais regiões têm participação proporcional à concentração de população, segundo dados da Contagem Populacional de 2007 do IBGE.

A análise da participação relativa dos Municípios, agregados por Estado, na repartição de recursos do FNAS (Tabela 21) revela que, juntos, os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia tem uma participação de 28,27% no total de recursos transferidos pelo FNAS no ano de 2008 (40,68% da população brasileira).

Tabela 21: Brasil – Participação relativa dos municípios, agregados por estados, na transferência de recursos do FNAS (2007 e 2008)

ESTADO	Percentual dos Recursos Transferidos pelo FNAS	
	2007	2008
MG	10,76%	9,73%
SP	8,74%	9,82%
BA	8,11%	8,72%
PR	6,53%	5,40%
PE	6,45%	6,90%
CE	6,34%	5,85%
MA	5,41%	5,86%
RN	4,72%	3,51%
PA	4,49%	4,50%
RJ	4,40%	5,57%
RO	4,33%	1,16%
PI	3,90%	3,09%
PB	3,78%	4,03%
SC	3,34%	3,20%
AL	2,66%	2,19%
ES	2,42%	1,89%
MS	2,40%	2,10%
SE	2,37%	1,88%
GO	2,06%	3,65%
AM	1,88%	1,72%
MT	1,64%	1,98%
RR	1,21%	0,58%
TO	0,90%	1,12%
AC	0,45%	0,70%
AP	0,38%	0,36%
RS	0,32%	3,97%
Total:	100,00%	100,00%

Fonte: STN/MF e FNAS/MDS

A análise dos valores *per capita* (média 2007 e 2008) transferidos, Tabela 22, aponta coerência no processo de transferência, uma vez que os Municípios, agregados por região, com maiores valores *per capita*, são aqueles localizados em regiões de menor poder aquisitivo: Nordeste (R\$ 9,95) e Norte (R\$ 8,39). Enquanto que as regiões mais ricas apresentam menores valores *per capita*: Sudeste (R\$ 4,09) e Sul (R\$ 5,96). A análise dos valores *per capita* dos Municípios agregados por Estado confirma essa coerência, já que os maiores são os dos Municípios dos

Estados do Rio Grande do Norte (15,25), Roraima (14,25), Piauí (13,50), Paraíba (12,93) e Sergipe (12,75) pertencentes às regiões Nordeste e Norte. Os menores valores *per capita* estão em São Paulo (2,79) e Rio de Janeiro (3,98).

Tabela 22: Brasil – Valor *per capita* das transferências do FNAS para os municípios, agregados por estado e região (valores = R\$ de abril de 2009)

Agregados	<i>Per Capita</i> 2007	<i>Per Capita</i> 2008	Média (2008+2007)
BRASIL	5,54	7,56	6,55
Norte	7,16	9,63	8,39
Acre	6,88	14,86	10,87
Amapá	6,95	8,52	7,74
Amazonas	6,11	7,42	6,77
Pará	7,41	8,86	8,14
Rondônia	8,17	11,08	9,63
Roraima	8,19	20,31	14,25
Tocantins	7,21	12,41	9,81
Nordeste	8,56	11,34	9,95
Alagoas	8,76	10,03	9,39
Bahia	6,13	8,61	7,37
Ceará	7,63	9,94	8,79
Maranhão	9,29	13,32	11,30
Paraíba	10,47	15,39	12,93
Pernambuco	7,53	11,31	9,42
Piauí	12,85	14,15	13,50
Rio Grande do Norte	14,30	16,20	15,25
Sergipe	12,01	13,50	12,75
Sudeste	3,36	4,82	4,09
Espírito Santo	7,17	7,83	7,50
Minas Gerais	5,53	7,02	6,28
Rio de Janeiro	2,94	5,02	3,98
São Paulo	2,15	3,43	2,79
Sul	5,38	6,53	5,96
Paraná	6,28	7,29	6,79
Rio Grande do Sul	4,37	5,21	4,79
Santa Catarina	5,64	7,59	6,61
Centro-Oeste	5,67	8,69	7,18
Goiás	3,69	9,00	6,35
Mato Grosso	5,68	9,65	7,66
Mato Grosso do Sul	10,47	12,89	11,68

Fonte: STN/MF; FNAS/MDS e IBGE, Contagem da População 2007.

A comparação da receita *per capita* arrecadada dos municípios brasileiros, agregados por Estado, com a participação relativa nas transferências do FNAS (Tabela 23) revela que não existe coerência na repartição de recursos do fundo quando consideradas essas duas variáveis. Os Municípios do Estado de São Paulo e Minas Gerais que, por exemplo, têm renda *per capita* maior são aqueles com maior participação relativa no total de recursos transferidos pelo FNAS. Já os Municípios do Estado do Amapá, com o segundo pior valor *per capita*, têm a menor participação relativa nos recursos transferidos pelo FNAS.

Tabela 23: Brasil – Comparação entre receita *per capita* arrecadada pelos municípios, agregados por estado, e participação nas transferências do FNAS

ESTADO	2007	
	Receita Arrecadada <i>Per Capita</i> (R\$)	Participação nas Transferências do FNAS
SP	1583,11	9,82%
MG	1470,80	9,73%
ES	1414,95	1,89%
RR	1380,53	0,58%
SC	1368,61	3,20%
RJ	1356,84	5,57%
RS	1306,26	3,97%
PR	1237,90	5,40%
MT	1222,59	1,98%
TO	1166,22	1,11%
MS	1140,21	2,10%
GO	1082,14	3,65%
RN	1018,18	3,51%
SE	1018,14	1,88%
AC	1008,94	0,70%
RO	1002,12	1,16%
AM	998,37	1,72%
AL	946,72	2,19%
PB	887,73	4,03%
BA	873,29	8,72%
PI	867,98	3,09%
CE	843,54	5,85%
MA	842,05	5,86%
PE	829,58	6,90%
AP	826,59	0,36%
PA	821,65	4,50%

Fonte: STN/MF, FNAS/MDS e IBGE/MP

Percebe-se, pelo Gráfico 24, que aumentou o percentual de Municípios que receberam recursos do FNAS. Em 2002, a análise dos dados enviados para a Secretaria do Tesouro Nacional, em cumprimento da LRF, revela que 63% dos Municípios brasileiros declararam não ter recebido recursos do FNAS. Já em 2007, esse número cai para 22%, o que sinaliza maior atenção do governo federal no cofinanciamento da política municipal de assistência social conforme disposto na NOB-Suas/2005.

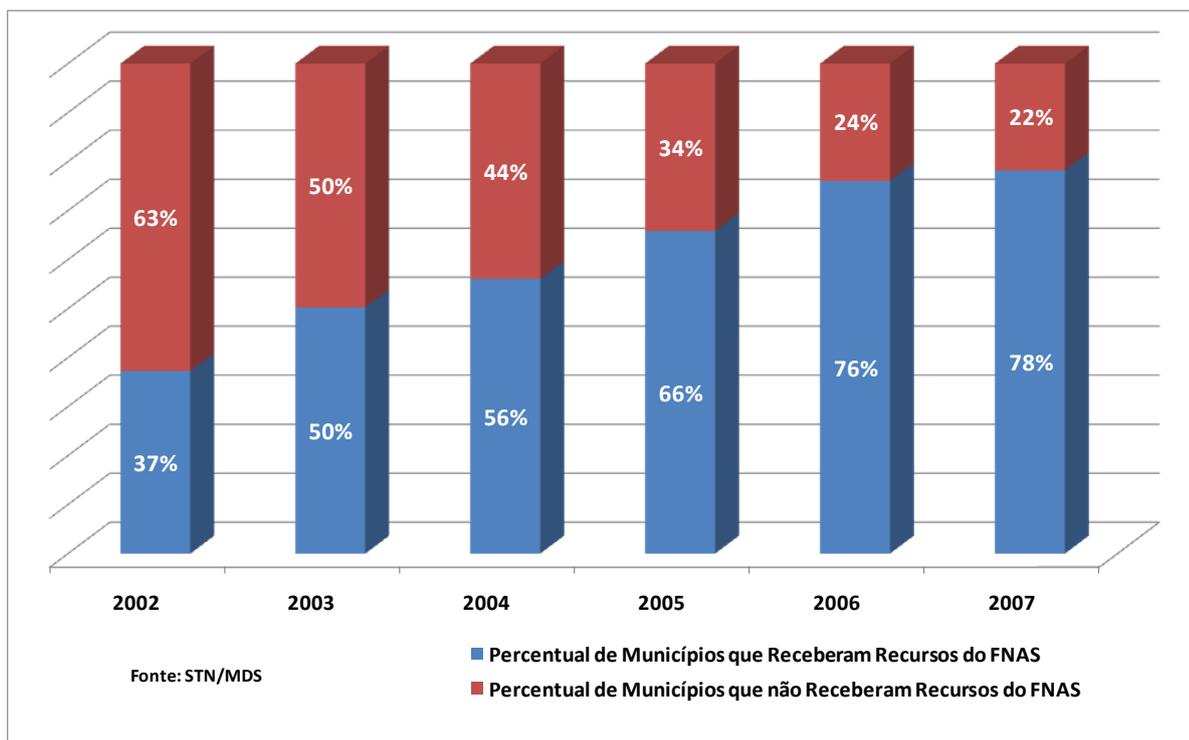


Gráfico 24: Brasil – Percentual de municípios que declararam ter recebido recursos do FNAS - 2002 e 2007

Esses dados sinalizam, também, que, provavelmente, os Municípios se encontram melhor preparados, tanto em termos de cumprimento da legislação quanto da possibilidade de gestão, para receber os recursos do fundo. Cabe, no entanto, estudar o motivo de 22% de municípios ainda não receberem recursos do FNAS. Provavelmente, parte desse contingente deve-se à não habilitação para adesão ao Suas. Sabe-se, no entanto, conforme declarado pelo gestor do FNAS, que um dos motivos da não cobertura total deve-se a restrições orçamentárias.

A Tabela 24 mostra que existe uma concentração de valores transferidos pelo FNAS aos Municípios, em 2007, na faixa de R\$ 10 a R\$ 500 mil (87%).

Tabela 24: Brasil - Distribuição dos municípios segundo a faixa de recebimento de recursos do FNAS (2007)

Faixa (R\$)	Percentual de Municípios(%)
1 a 10 mil	4
10 mil a 50 mil	20
50 mil a 100 mil	18
100 mil a 200 mil	27
200 mil a 500 mil	22
500 mil a 1 milhão	6
> 1 milhão	3

Fonte: STN/MF

Importante ressaltar que não há uma relação direta entre população e volume de transferência. Como exemplo, pode-se citar que 17 municípios (Tabela 25), com menos de 100 mil habitantes, receberam, cada um, mais de R\$ 1 milhão do FNAS. O volume de recursos transferidos para esses municípios representa 2,21% do total de recursos transferidos, enquanto a população representa 0,58% da brasileira.

Tabela 25: Brasil - Transferências de recursos do FNAS superiores a um milhão de reais para municípios com até 100 mil habitantes em 2007 (valores = R\$ correntes)

UF	MUNICIPIO	População	Transf. do FNAS
MG	Almenara	36.813	1.459.033
RO	Ariquemes	82.388	1.134.456
PB	Bayeux	92.891	1.023.346
MT	Cáceres	84.158	1.004.728
BA	Campo Formoso	65.228	1.399.414
RN	Canguaretama	29.328	1.230.018
RN	Ceará-Mirim	65.490	1.167.709
AC	Cruzeiro do Sul	74.101	1.097.746
PE	Escada	60.156	1.195.470
MG	Januária	64.983	1.119.836
SE	Lagarto	88.989	1.143.484
BA	Monte Santo	52.115	1.400.791
PE	Palmares	56.547	1.141.268
SP	Pariquera-Açu	18.079	1.017.362
SP	Penápolis	56.681	1.540.513
BA	Valença	84.942	1.634.692
ES	Vargem Alta	18.087	1.939.769

Fonte: STN/MF

Os dados de transferência de recursos revelam a necessidade de se adotar critérios combinados que abarquem diferentes dimensões de um território, de forma

a promover a justa distribuição de recursos. A União deu um passo importante, nesse sentido, ao adotar o índice Suas no processo de transferência de recursos do FNAS. É preciso, no entanto, como apontado anteriormente, aperfeiçoá-lo e que os Estados também adotem critérios, adaptados à realidade local, no processo de transferência de recursos para Municípios no co-financiamento da política de assistência social

2.5 Investimentos em Assistência Social dos Municípios das Capitais

Para subsidiar a análise dos investimentos municipais em assistência social, apresentam-se os investimentos dos Municípios que são capitais de Estado. A representatividade dos investimentos das capitais, no total dos investimentos municipais, é comprovada pela participação, em 2007, de 23,12% no total dos investimentos do conjunto dos Municípios.

Os investimentos das capitais, analisados separadamente, apresentam um comportamento de crescimento mais constante e de maior intensidade (Gráfico 25) quando comparadas ao conjunto dos Municípios brasileiros. Nota-se que esses investimentos tiveram um crescimento de 49%, no período de 2002 a 2008, enquanto, no conjunto dos Municípios, no mesmo período, esse crescimento foi de 25%.

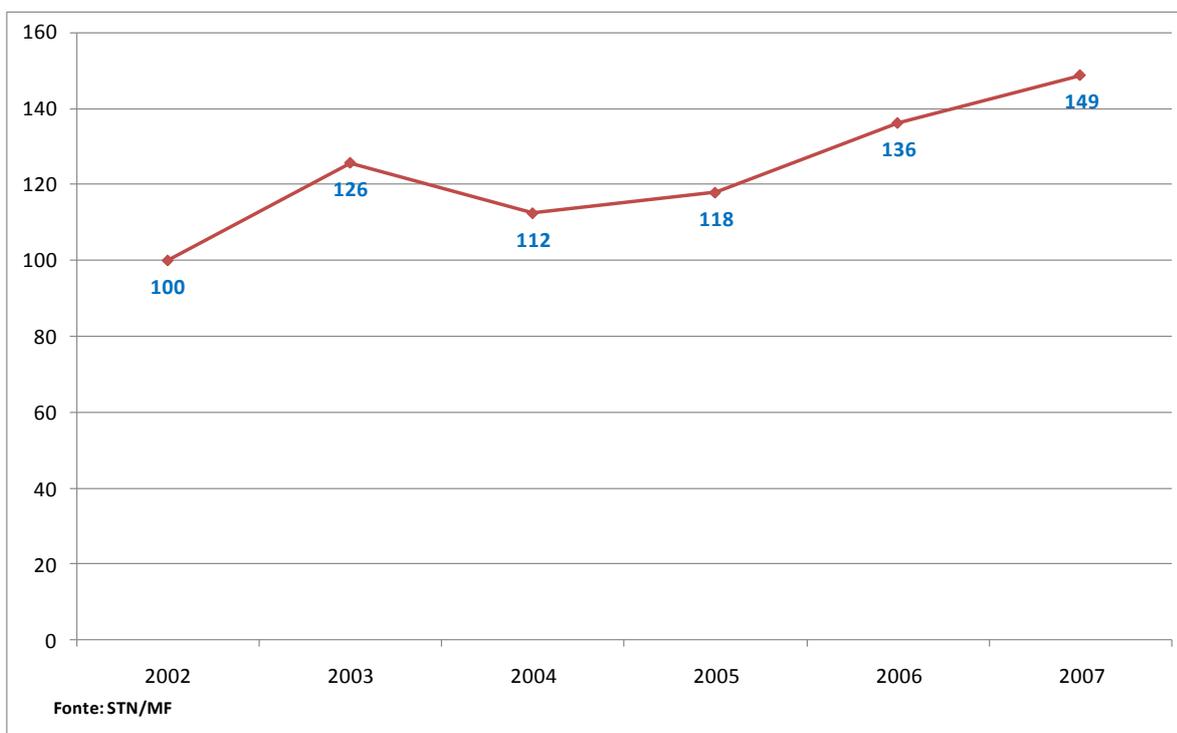


Gráfico 25: Brasil – Evolução dos investimentos das capitais em assistência social 2002 a 2007 (valores constantes de abril de 2009)

Análise da participação relativa aos investimentos em assistência social das capitais brasileiras em relação à despesa total (Gráfico 26) revela que a maioria delas, 65%, investe menos de 2% de seu orçamento no setor. Revela, também, que apenas Palmas, capital do Estado de Tocantins, investiu, em 2007, mais de 3% de seus orçamentos em assistência social (3,8%). Esses dados revelam que as capitais brasileiras estão, também, longe de atingir investimentos de 5% de seus orçamentos em assistência social.

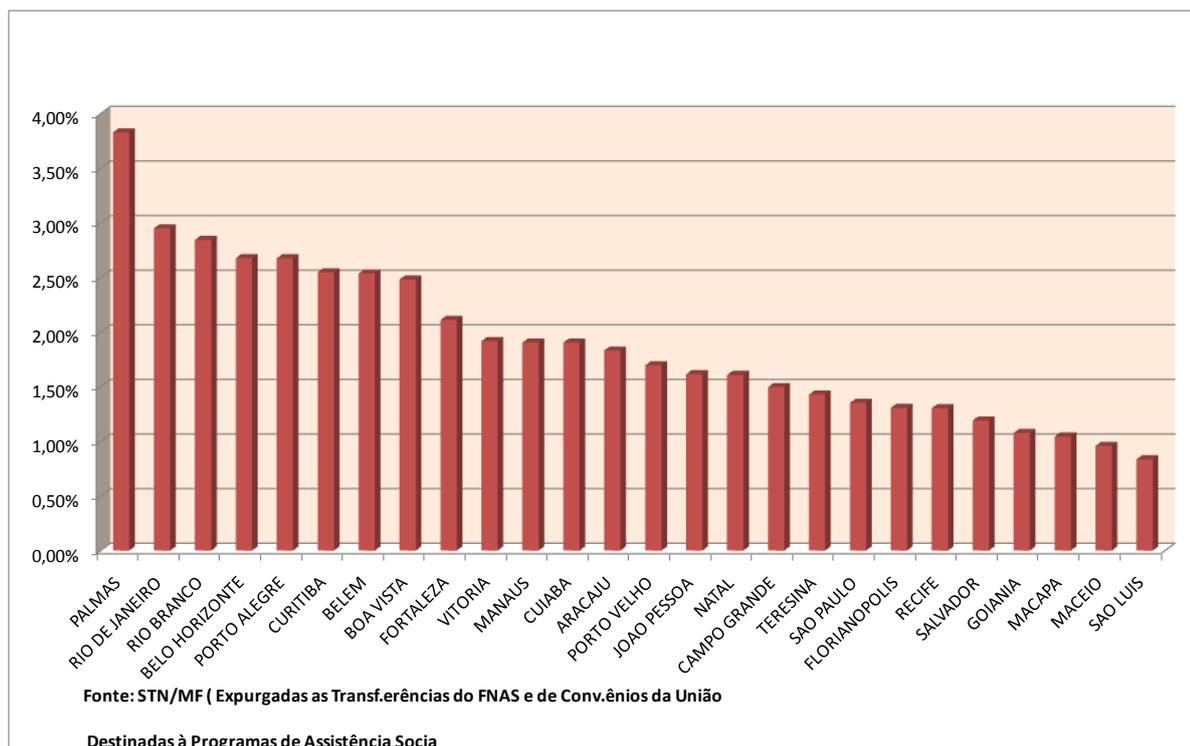


Gráfico 26: Participação relativa dos investimentos das capitais dos estados brasileiros em assistência social frente à despesa total – 2007 (valores = R\$ correntes)

O Gráfico 27, que demonstra o investimento *per capita* em assistência social das capitais brasileiras, indica que, entre as seis capitais que mais investem em assistência social, cinco são das regiões Sul e Sudeste e que, entre as oito que menos investem, sete pertencem à região Nordeste. Esses dados revelam que não há uma relação direta entre a população prioritária da política de assistência social, que a princípio está localizada em regiões do Norte e Nordeste, e o volume de recursos investidos. Como as regiões mais industrializadas e mais ricas têm capacidade maior de investimento do que as regiões mais pobres, é papel dos governos federal e estadual contribuir para a diminuição desses desequilíbrios regionais.

A União caminha nessa direção ao priorizar, como se viu anteriormente, os municípios do Nordeste no processo de transferências de recursos do FNAS. Contribui, também, por meio do processo de transferências de renda, com o BPC e o PBF que concentram, proporcionalmente, beneficiários nessa região.

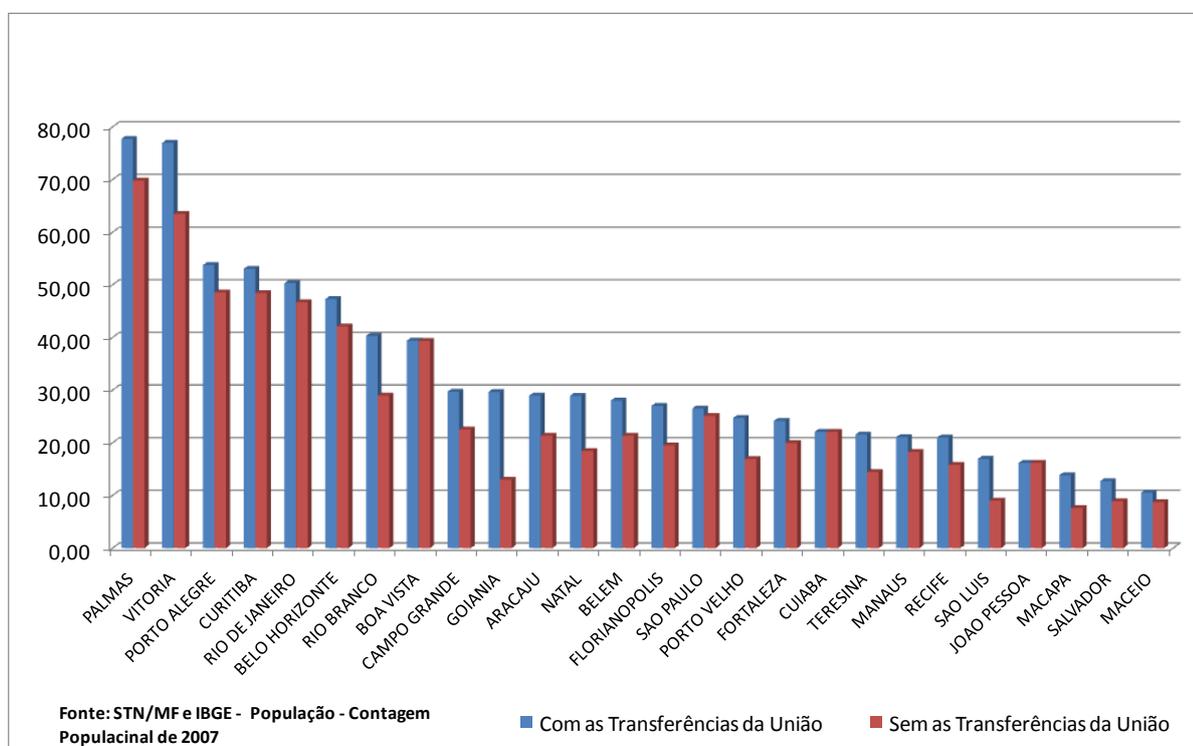


Gráfico 27: Municípios capitais – Investimento *per capita* em assistência social - 2007 (valores = R\$ correntes)

2.6 Co-financiamento da Política de Assistência Social

Apresentados os investimentos dos três níveis de governo com a política de assistência social faz-se, neste item, a comparação entre esses investimentos, buscando apontar a participação relativa dos governos no investimento total e o comportamento, ao longo dos últimos seis anos.

A Loas define, em seu artigo 28, que o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social serão financiados com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no artigo 195 da CF, além daqueles que compõem o FNAS.

A NOB/Suas informa que o co-financiamento das ações de assistência social deve ser definido com base na divisão de competências entre as esferas de governo, ou seja, com base na gestão da política de assistência social em todo o

País, operada em co-responsabilidade e levando em consideração o porte dos Municípios e a complexidade dos serviços. O co-financiamento deve ser desenhado a partir dessa definição, considerando a relação entre o financiamento e a gestão e respeitando as diversidades regionais e definindo as responsabilidades de Municípios, Estados e governo federal.

A NOB/Suas avança na definição do co-financiamento ao propor as atribuições dos entes federativos da forma como segue.

Municípios de Pequeno Porte I e II:

- principais responsáveis pelo financiamento da proteção social básica;
- co-financiam serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de proteção social especial de média e de alta complexidade.

Municípios de Médio Porte:

- principais responsáveis pelo financiamento da proteção social básica e especial de média complexidade;
- co-financiam serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de proteção social especial de alta complexidade.

Municípios de Grande Porte:

- principais responsáveis pelo financiamento da proteção social básica e especial de média e de alta complexidade;
- co-financiam serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de proteção social especial de alta complexidade.

Metrópoles:

- principais responsáveis pelo financiamento da proteção social básica e especial de média e de alta complexidade;
- devem contar com o co-financiamento de serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de proteção social especial de alta complexidade, levando em conta as demandas específicas de regiões metropolitanas.

Distrito Federal:

- principal responsável pelo financiamento da proteção social básica e especial de média e de alta complexidade;
- conta com co-financiamento de serviços de referência regional e consórcios públicos, com o Estado de Goiás e/ou municípios do entorno, para serviços de proteção social especial de alta complexidade, levando em conta as demandas específicas da região que o inclui e seu entorno.

Além dessas obrigações, o Distrito Federal financiará a proteção social básica e o aprimoramento da gestão, mediante aporte de recursos para sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente.

Estados:

Está definido na Loas, como norma geral, que os Estados (como coordenadores da política em seu âmbito) devem, além de estimular e/ou prestar serviços de caráter regional, dar o necessário apoio aos Municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir as ações e os serviços.

A Loas atribui alto grau de responsabilidade à esfera estadual quanto ao co-financiamento das ações locais, devendo assumir diretamente apenas as atividades consideradas de maior complexidade ou de abrangência regional e/ou estadual.

Os Estados participarão do co-financiamento da proteção social básica e do aprimoramento da gestão, mediante aporte de recursos para sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente.

União:

A União participa do co-financiamento tanto em relação à proteção social básica quanto à proteção social especial, de acordo com o estabelecido nos itens relativos aos Municípios, conforme o porte de cada um, com base nos mecanismos de financiamento e nos critérios de partilha e de transferência de recursos. Além disso, provê o pagamento do BPC a idosos e pessoas com deficiência.

Definidas as obrigações dos entes federativos, apresenta-se o comportamento dos investimentos no período de 2002 a 2007. Demonstra-se, pelo

Gráfico 28, que os investimentos dos três níveis de governo em assistência social cresceram de forma constante no período analisado.

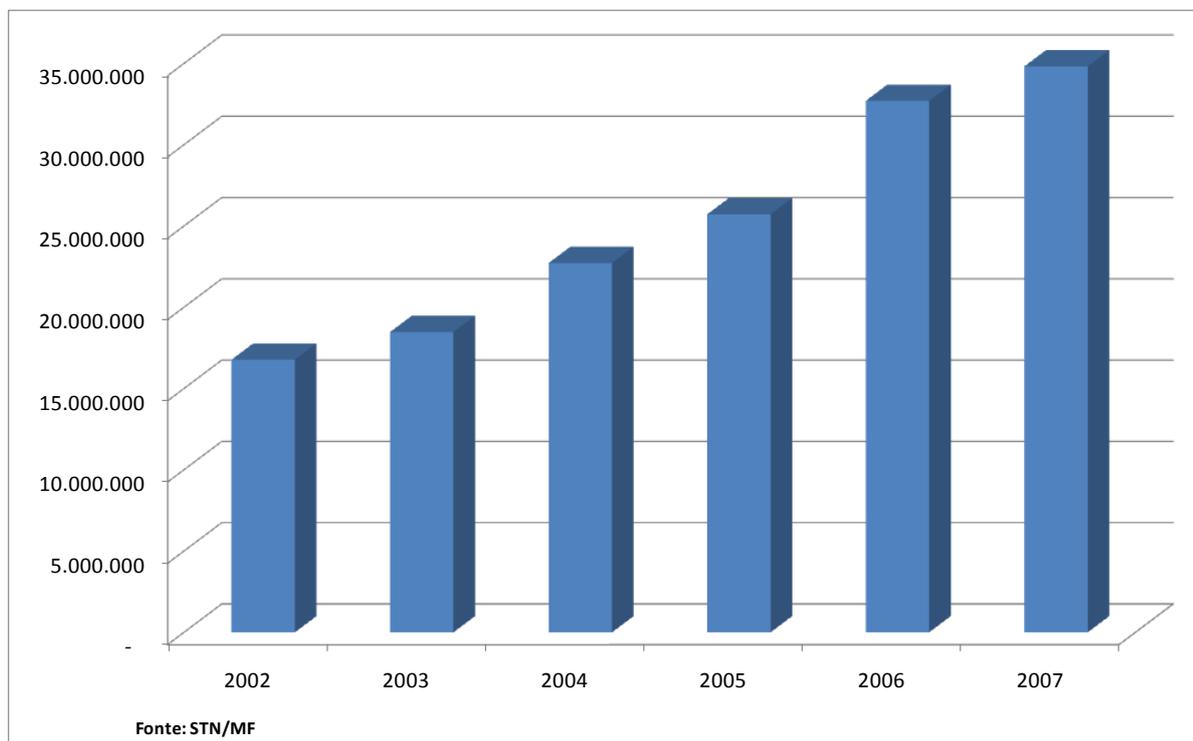


Gráfico 28: Brasil – Investimento das três esferas de governo em assistência social - 2002 a 2007 (valores = mil R\$ de abril de 2009)

Os investimentos duplicam, passando de R\$ 16,7 bilhões, em 2002, para R\$ 34,8 bilhões, em 2007, em valores constantes. Esse forte crescimento deve-se principalmente aos recursos investidos no BPC e no PBF ,a partir de 2004. O Gráfico 29 confirma a importância, atual, dos dois benefícios, no total dos investimentos das três esferas de governo. A participação do BPC e BF passa de 30%, em 2002, para 70%, em 2007.

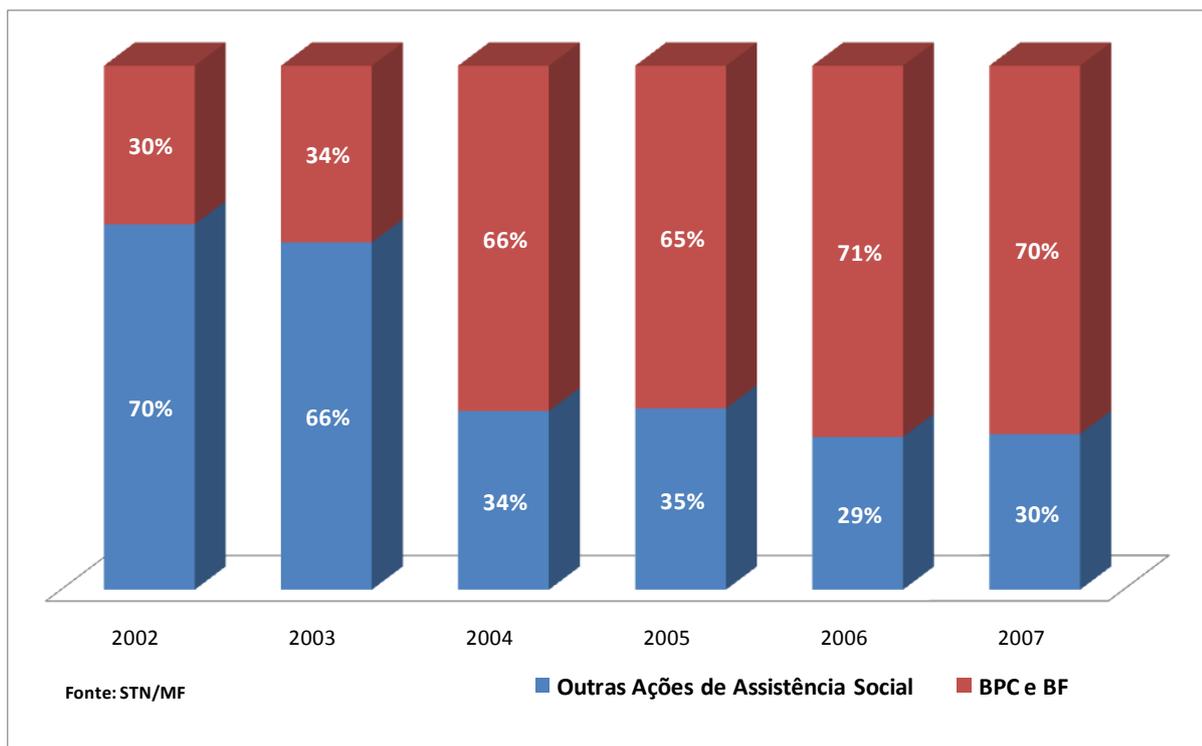


Gráfico 29: Brasil – Participação do BPC e BF nos investimentos das três esferas de governo em assistência social - 2002 a 2007

Em valores *per capita*, os investimentos das três esferas de governo apresentam a seguinte composição (Gráfico 30): considerando-se o conjunto da população, no ano de 2005 – data que disponibilizou os dados de pobreza no Brasil -, foi de R\$ 115,52; quando se considera a população que reside em famílias com renda *per capita*:

- de até meio salário mínimo⁶⁵; o investimento é de R\$ 396,33;
- de até um quarto do salário mínimo (famílias indigentes), o investimento sobe para R\$ 1.046,47.

Ao calcular o valor *per capita* mensal para famílias com até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o investimento é de apenas R\$ 87,21 por mês.

⁶⁵ O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e outras instituições de pesquisa consideram aqueles que residem em famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo como pobres e aqueles que residem em famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo como indigentes.

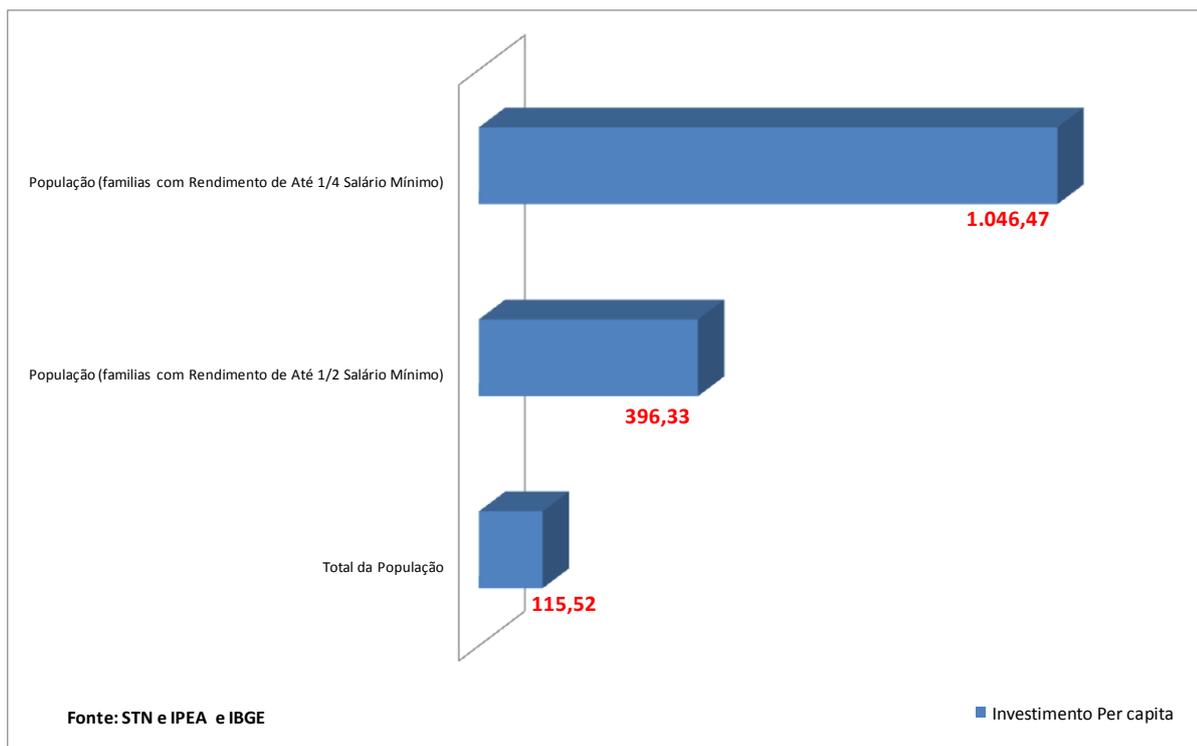
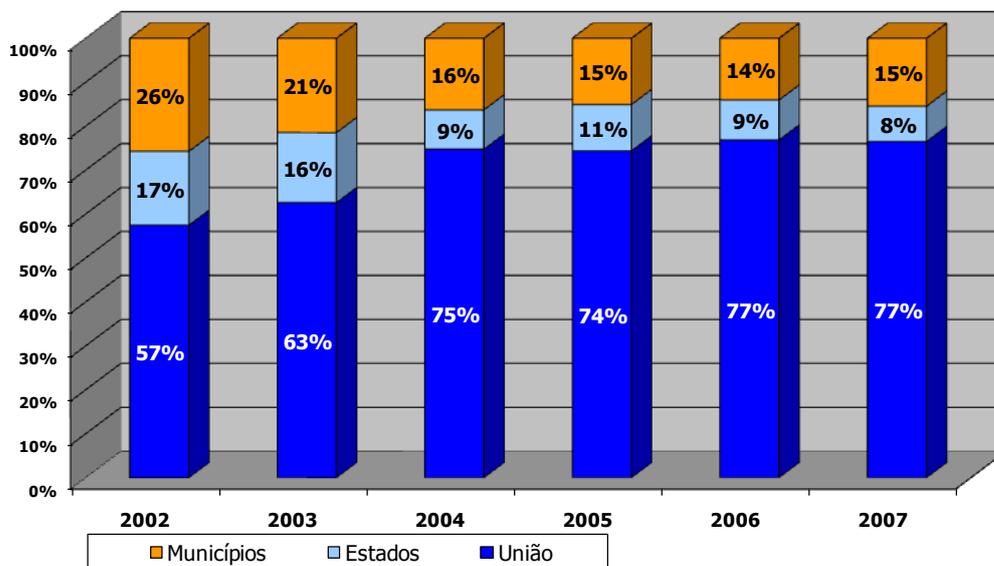


Gráfico 30: Brasil – Investimento per capita em assistência social dos três níveis de governo – 2005 (valores = R\$ correntes)

Os baixos valores *per capita* de investimento em assistência social, apesar de colaborarem para a distribuição de renda no Brasil, não conseguem contribuir de maneira intensa para diminuir a desigualdade social, medida pela relação entre aqueles que detêm o maior e o menor percentual da renda nacional.

Como as responsabilidades no co-financiamento da política de assistência social foram definidas em 2005, verifica-se o comportamento dessas responsabilidades nos anos anteriores e posteriores a essa definição.

Pelo que demonstra o Gráfico 31, fica patente a preponderante participação da União no financiamento da política de assistência social. Essa participação, que cresceu no período anterior à NOB/Suas (passa de 57%, em 2002, para 74, em 2005), também cresce após sua publicação, chegando ao índice de 77%, em 2007. Destaca-se que, do montante dos recursos investidos, em 2007, 92% foram direcionados ao pagamento de beneficiários do BPC e do PBF.



Fonte: MF/STN - Total de Municípios: 2002 (92,77%); 2003 (90,18%); 2004 (77,10%) 2005 (78,01%); 2006 (86,43%) e 2007 (95,20%)

Gráfico 31: Participação dos três níveis de governo no financiamento da assistência social – 2002 a 2007 - expurgadas as transferências da União

A esfera municipal que, em 2002, tinha uma participação, no financiamento da assistência social, de 26%, passa a ter, no ano de 2007, apenas 15%. Ressalta-se que essa participação é a mesma de 2005, ano de publicação da NOB/Suas, portanto, a nova legislação não provocou, ainda, nenhuma mudança no grau de participação dos Municípios no financiamento da política de assistência social.

A esfera de governo estadual sempre teve, no período estudado, a menor participação no financiamento da política de assistência social, 8%. Essa participação cai de 17%, em 2002, para 11%, em 2005, data da publicação da NOB/Suas, reduzindo-se, também, nos anos seguintes.

O Gráfico 32 mostra que, apesar da forte diminuição na participação relativa no investimento em assistência social, no período de 2002 a 2007, tanto Municípios quanto Estados não registraram diminuição de investimentos muito significativa. Os Municípios, por exemplo, tiveram pequena queda no investimento, entre 2002 e 2005 (cerca de R\$ 500 milhões), mas se recuperam nos anos seguintes, chegando a um investimento total de R\$ 5,3 bilhões, em 2007, cerca de R\$ 1,0 bilhão superior ao investimento de 2002.

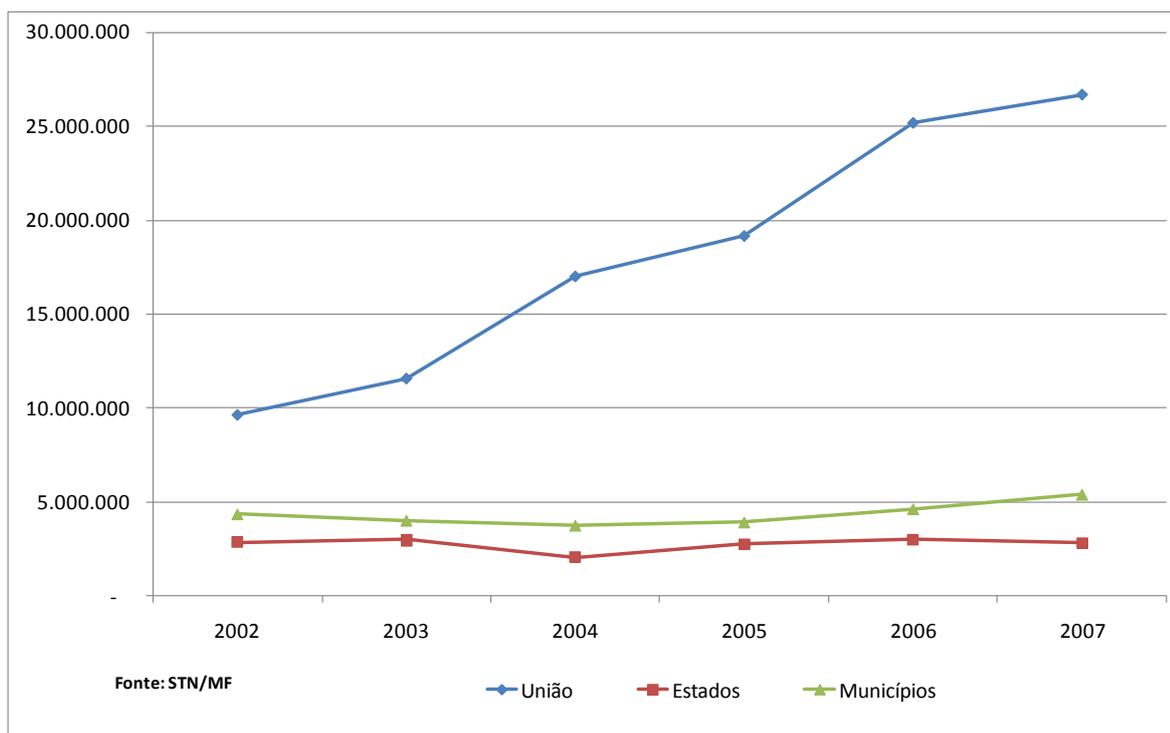


Gráfico 32: Brasil – Evolução dos investimentos em assistência social dos três níveis de governo (valores = R\$ mil de abril de 2009)

Os Estados, apesar da queda de 9% na participação relativa dos investimentos em assistência social, tiveram, em 2007, investimentos praticamente iguais àqueles realizados em 2002. A queda na participação relativa, tanto de Municípios quanto de Estados, no período de 2002 a 2007, apesar da manutenção, e até acréscimo de investimento, se explica pela evolução geométrica dos investimentos da União (passa de R\$ 9,6 bilhões, em 2002, para R\$ 26,6 bilhões, em 2007).

Os dados contradizem a percepção otimista de Beatriz Paiva (2003), quando sinalizava que, com o processo de descentralização da política de assistência social, poderia ser gerada uma ampliação gradativa da participação dos recursos oriundos dos tesouros estaduais e, sobretudo, municipais, no processo de financiamento da política.

Ressalta-se, no entanto, que dados do MDS informam que, quando considerados os recursos estaduais e municipais investidos em assistência social, se relacionados aos recursos transferidos pela União (exceto aqueles transferidos diretamente ao cidadão pelos BPC e BF), a participação da União no co-financiamento cai, no caso dos Municípios, de 27,5%, em 2005, para 23,8%, em

2006. No caso dos Estados, essa participação reduz-se de 2,7%, em 2005, para 1,7% em 2006 (CADERNO SUAS: 2007).

O Gráfico 33 demonstra que a União é o ente da Federação que mais investe, proporcionalmente ao investimento total (considerando, no caso da União, o investimento em seguridade social e, no caso dos Estados e dos Municípios, a despesa total), em assistência social. Em segundo lugar, aparecem os municípios e, em terceiro, os Estados. Ressalta-se que, no caso dos Estados e dos Municípios, considerou-se o total dos investimentos de cada nível de governo.

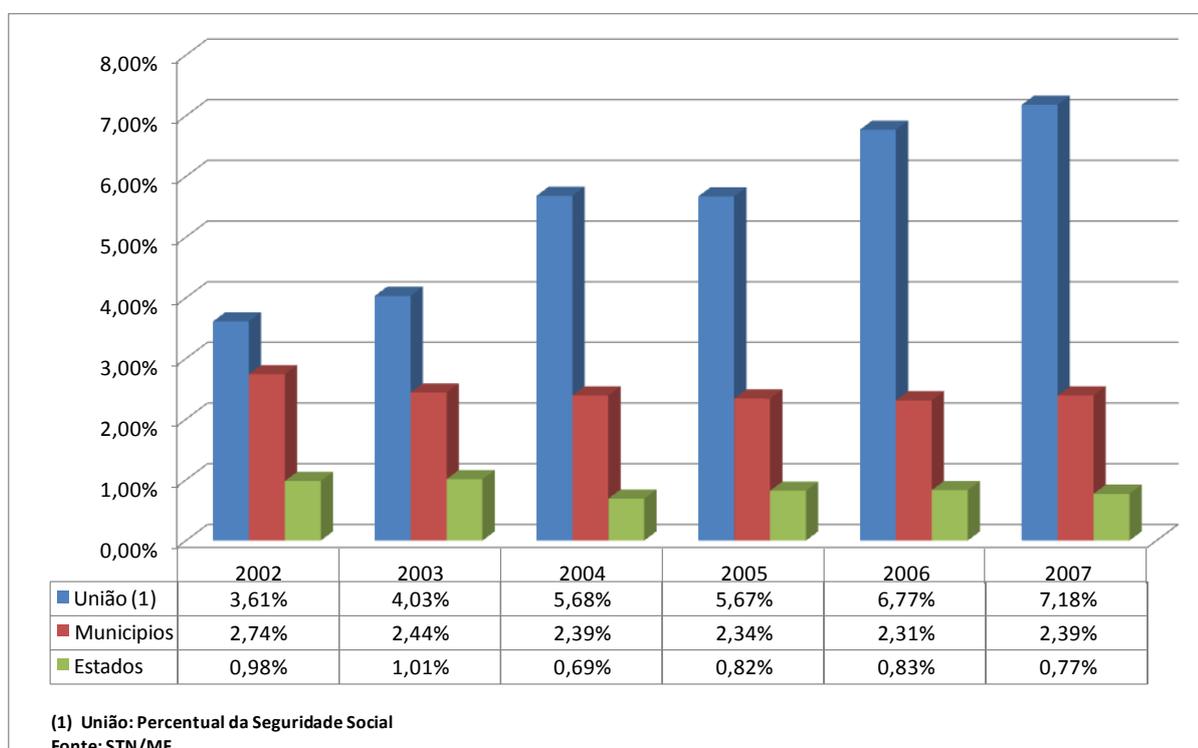


Gráfico 33: Percentual de investimento em assistência social em relação à despesa total nas três esferas de governo - 2002 a 2007

Conforme apontou-se anteriormente, Estados e Municípios estão distantes de atingir o percentual de investimentos recomendados pela VI Conferência Nacional de Assistência Social. No entanto, mais importante que a definição de percentuais e vinculação, são necessários estudos que definam a demanda e a capacidade de cobertura pautada no real custo dos serviços. São necessárias também articulações entre as três esferas de governo, de forma a evitar a sobreposição de programas, articulando recursos e trabalhando de forma complementar em todo o território nacional.

A definição de responsabilidades no co-financiamento da política de assistência social, a partir da NOB/Suas, parece ainda não ter provocado nenhum movimento significativo no perfil de participação dos entes federativos no investimento em assistência social. A participação da União no co-financiamento continua expressiva e em crescimento. A participação dos Estados permanece em queda e em patamar inferior à dos Municípios, os quais mantêm seu perfil de participação.

Capítulo 3 – Indicadores de Qualidade da Orçamentação da Política de Assistência Social

Neste capítulo, é analisada a qualidade dos investimentos na política de assistência social. É indicador de qualidade, o lugar onde os recursos da política de assistência social estão alçados no âmbito do aparato de governo. Esses recursos estão no órgão gestor da própria política ou distribuídos nos demais órgãos da estrutura de governo. Esse indicador revela o grau de dispersão e/ou nucleação dos recursos da política. Outro indicador de qualidade é a pertinência ou não das atividades classificadas como assistência social no órgão gestor ou fora dele e o seu reconhecimento pela PNAS/04 como pertencentes à assistência social. O terceiro indicador refere-se ao percentual de recursos alocados nos FAS e fora dele. Indicador que revela o percentual de recursos que são objetos de aprovação e acompanhamento da aplicação por parte dos conselhos de assistência social.

Neste estudo, só foi possível analisar a pertinência ou não das atividades classificadas como assistência social em algumas unidades da Federação. Essa análise é realizada junto com a da dispersão/nucleação dos recursos da assistência social.

Ressalta-se que esses indicadores não são de natureza contábil (previsão, gasto, prestação de contas), mas sim de capacidade de gestão do orçamento. São indicadores que permitem uma análise de fácil compreensão e controle social por parte dos conselhos de assistência social.

As fontes de dados para realizar a aplicação dos indicadores de análise são os orçamentos de cada esfera de governo, sendo que, para os municípios, conforme já mencionado, são analisados os casos de sete capitais: São Paulo, Recife, Aracaju, Santa Catarina, Belo Horizonte, Porto Velho e Campo Grande.

Mais uma vez, cabe reiterar a opção de se trabalhar com os recursos classificados na função **assistência social**, ainda que nem sempre tais recursos sejam efetivamente pertinentes a essa área. Como afirma Beatriz Paiva (2001 e 2003), muitos programas pontuais são classificados na função assistência social, sem qualquer afinidade com esse campo, mas apenas como estratégia de assimilação de recursos adicionais, sem grandes atrelamentos. Em contrapartida

também há programas tipicamente de assistência social que são classificados em outra função.

Sposati (2001) afirma que a diluição dos investimentos em assistência social entre diversos órgãos de governo, sem guardar claramente o conceito pelo qual essas atividades são conceituadas como sendo de assistência social, dá margem a concepções dicotômicas, como “assistência social *stricto sensu*” e “assistência social *lato sensu*”. A primeira considera como assistência social o conjunto de ações eventuais que envolvem transferências de recursos ou ajudas em espécie voltadas para situações de emergência e destituídas da noção de direito social. A segunda considera como assistência social o conjunto de atividades das várias políticas sociais direcionadas aos mais pobres, com transferência de bens em espécie – como, por exemplo, medicamentos, leite, material escolar, alimentos, etc. –, para além dos serviços praticados.

A inadequada apropriação da classificação funcional pode levar a distorções no processo de análise dos investimentos com a política de assistência social; por isso, é importante um movimento de orientação e capacitação dos gestores na direção da correta classificação das ações de assistência social.

Não há plena adequação da apropriação funcional-programática no processo de gestão. Por isso, elegem-se atividades em separado, como o objeto de análise, e não propriamente a funcional-programática, mas, neste estudo, entendeu-se que ela dará uma medida de dispersão/concentração.

Conforme já mencionado, a Loas define como uma das diretrizes da organização da assistência social a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo. Ao comando único, compete a articulação e integração das iniciativas públicas e privadas na área de assistência social, com o objetivo de evitar a pulverização dos recursos e a superposição das ações e dos serviços. Espera-se, portanto, que em cada esfera de governo haja um único órgão gestor responsável pela execução da assistência social e que estes órgãos congreguem todas as ações pertinentes à política.

A Loas define, também, que, entre outras atribuições, é papel dos conselhos de assistência social, em cada esfera de governo: aprovar a política de assistência

social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo órgão gestor da política; e acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.

Lembra-se que, para exercer esse papel de controle social, é de extrema importância: que se concretize o princípio do comando único em cada esfera de governo; e que todos os recursos necessários ao financiamento das ações pertinentes à política estejam alocados nos Fundos de Assistência Social.

Feitas essas considerações, apresentam-se os dados relativos aos investimentos realizados em assistência social nas três esferas de governo e aplicam-se os indicadores de orçamentação desses investimentos nas três esferas de governo, conforme propósito deste estudo. O período analisado é de: 2001 a 2008 para o governo federal; 2006 e 2007 para os governos estaduais; e 2007 e 2008 para as capitais selecionadas.

3.1 Indicador de Dispersão/Nucleação dos Recursos da Assistência Social na Estrutura de Governo das Três Esferas Governamentais

Para análise da presença de dispersão/nucleação dos recursos de assistência social, serão considerados os recursos que estão no órgão gestor da política e aqueles distribuídos nos demais órgãos da estrutura de governo.

3.1.1 União

Na esfera federal, a dispersão de recursos da política de assistência social entre mais de um ministério é um problema resolvido, desde 2005, com a definição do MDS como gestor único da política de assistência social.

O Gráfico 34 demonstra que, desde essa data, todas as ações classificadas como de assistência social são executadas pelo órgão gestor da política, o que contribui para a boa gestão da política no âmbito federal, além de atender ao disposto na Loas, no que se refere ao comando único das ações de assistência social em cada esfera de governo. A União, portanto, apresenta alta nucleação e nenhuma dispersão dos recursos da política. Essa concentração dos recursos da política no MDS pode estar associada à publicação da PNAS/2004, que reforça a

necessidade de que todos os recursos da assistência social sejam geridos pelo órgão gestor da política.

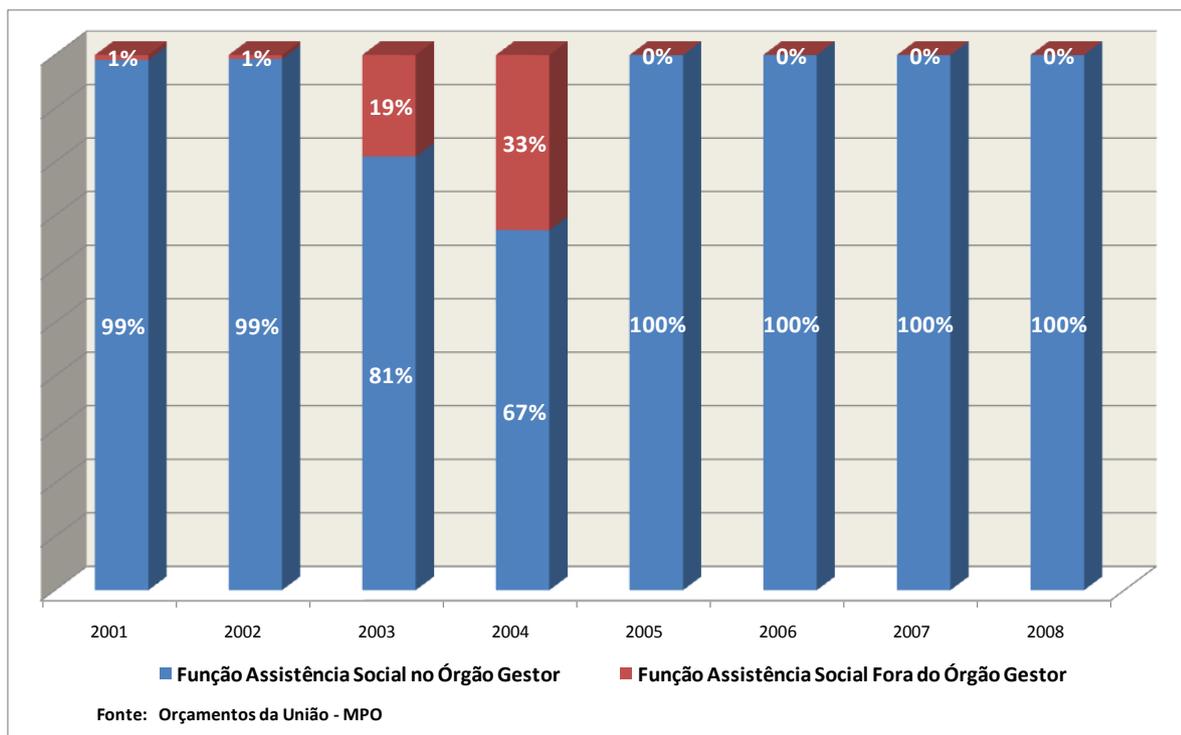


Gráfico 34: Brasil – Dispersão da função assistência social na estrutura de governo - 2001 a 2008

Ressalta-se que a dispersão das ações de assistência social na esfera federal sempre foi um problema, tanto para a gestão da política como para a identificação dos recursos investidos. Sposati *et al.* (2005:92) já afirmavam, em estudo desenvolvido em 1985, ao falar da dispersão dos recursos, que “os recursos orçamentários próprios para a assistência permanecem diluídos em diferentes órgãos federais”. Em minha tese de mestrado, apontei que, no período de 1990 a 1996, os programas de assistência social, classificados na função 8, encontravam-se pulverizados por diversos órgãos, o que prejudicava a unicidade das ações e o planejamento integrado com os níveis subnacionais para efetivamente dar conta do atendimento aos usuários da política de assistência social (CORDEIRO: 1998).

A Tabela 26 demonstra que, no âmbito federal, os programas de assistência social não estão em desacordo com o disposto na PNAS/2004 e na NOB-Suas/2005. A União já adota em seu orçamento o conceito de Proteção Social, ao elaborar os programas de proteção social básica e proteção social especial.

Tabela 26: Brasil: Programas classificados na função 8 no âmbito do MDS (2006 a 2008)

Programa	2006	2007	2008
Erradicação do Trabalho Infantil	x	x	x
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	x	x	x
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase)			x
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	x	x	x
Apoio Administrativo	x	x	x
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	x	x	x
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	x	x	x
Acesso à Alimentação	x	x	x
Economia Solidária em Desenvolvimento	x	x	x
Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa-Família	x	x	x
Proteção Social Básica (PSB)	x	x	x
Proteção Social Especial (PSE)	x	x	x
Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)		x	x

FONTE: MDS/FNAS

Programas como Apoio Administrativo (contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais), Gestão da Participação em Organismos Internacionais (contribuição à Rede Social da América Latina e Caribe – Redelac, organismo internacional com a participação do MDS) e Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (cumprimento de débitos judiciais periódicos vincendos devidos pela União, autarquias e fundações públicas federais), que estão na estrutura do MDS, mas fora do FNAS, representaram apenas 0,23% dos recursos orçamentários do MDS.

3.1.2 Estados

A análise da dispersão dos recursos da assistência social nos orçamentos estaduais, nos anos de 2006 e 2007, revela que a maioria dos Estados brasileiros ainda não aloca no órgão gestor da política todos os recursos da assistência social.

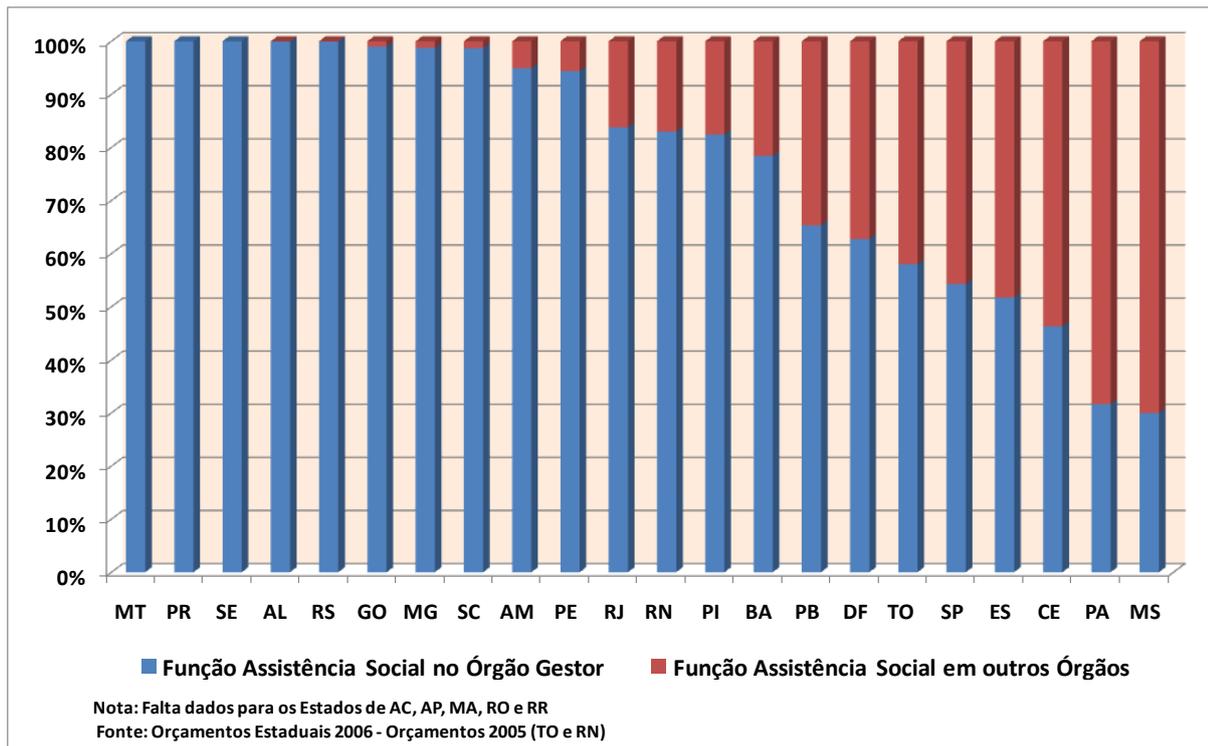


Gráfico 35: Brasil – Dispersão da função assistência social nos orçamentos dos estados - 2006

No ano de 2006, apenas nos Estados de Mato Grosso, Paraná, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Sul os recursos da assistência social estavam totalmente alocados na estrutura do órgão gestor da política de assistência social (Gráfico 35). Ou seja, em 77% dos Estados brasileiros pesquisados, os recursos da assistência social estavam dispersos entre as secretarias e/ou outros órgãos governamentais que compõem a estrutura da administração estadual.

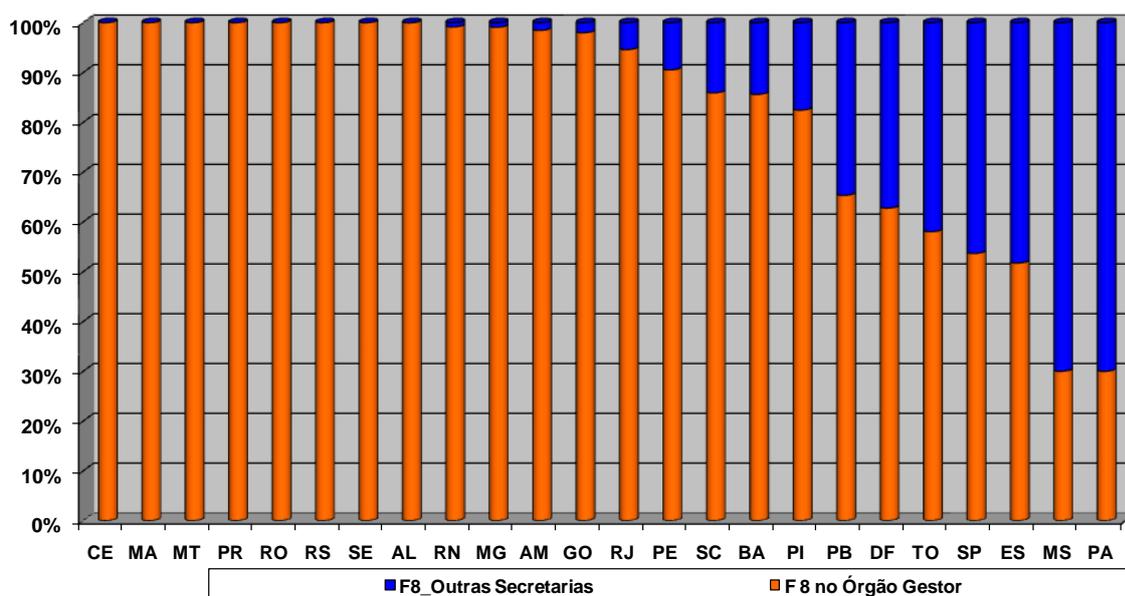
Nota-se, em particular que em quatro estados – Espírito Santo, Ceará, Pará e Mato Grosso do Sul -, 50% ou mais dos recursos estavam alocados fora do órgão gestor da assistência social.

No Estado de Mato Grosso do Sul, os recursos estão dispersos nos seguintes órgãos: Secretaria de Gestão Pública, Agência Estadual de Gestão e Empreendedorismo, Agência de Habitação Popular, Fundo do Trabalho e Economia Solidária, Secretaria de Justiça e Segurança Pública, Instituto de Desenvolvimento Agrário, Fundo dos Direitos da Criança e Adolescente, Fundo de Assistência Social e Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária. Apesar de não ter sido possível identificar os programas desenvolvidos por esses órgãos, percebe-se quanto estão diluídos os recursos da assistência social no Estado.

Já no ano de 2007 (Gráfico 36), os Estados que alocaram a totalidade dos recursos da assistência social no órgão gestor da política foram: Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Sul, Sergipe e Alagoas (para os Estados de Sergipe e Alagoas os dados são do orçamento de 2006).

Ou seja, três novos estados (Ceará, Maranhão e Rondônia) se integraram ao rol daqueles que mantiveram 100% dos recursos da assistência social alocados em um único órgão gestor. Informa-se que não foi possível obter dados para os Estados do Maranhão e Rondônia, no ano de 2006.

Ressalta-se que, no Estado de Rondônia, tanto a Fundação de Assistência Social quanto o Feas e o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente estão diretamente ligados ao gabinete do governador.



Fonte: Orçamentos Estaduais - 2007
AL,DF,ES,MS,PB,PI e SE (2006) - TOC (2005)
Sem dados para AC, AP e RR

Gráfico 36: Brasil – Dispersão da função assistência social nos orçamentos dos estados - 2007

Destaca-se que, efetivamente, apenas os Estados de Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul lograram manter, nos dois anos estudados, 100% dos recursos da assistência social no órgão gestor da política. Como o Estado de Santa Catarina se apresenta com baixa dispersão dos recursos da assistência social (1,3%, em 2006, e 14% em 2007) – apesar do aumento da dispersão no ano de 2007 –,

percebe-se que a região Sul é aquela que melhor concentra os recursos no órgão gestor da política de assistência social.

Enfim, houve, em 2007, diminuição no número de Estados – de 77% para 67% do total pesquisado - que tem recursos dispersos na estrutura de governo. A mudança mais expressiva parece ter ocorrido no Estado do Ceará, cujo órgão gestor da assistência passou de um controle sobre 45% da alocação dos recursos para 100%. Portanto, os Estados, de forma lenta, caminham para uma melhor alocação dos recursos da assistência social ao nuclear os recursos no órgão gestor da política.

Ressalta-se, ainda, que tanto em 2006 quanto em 2007 o Pará é o único Estado que mantém 50% ou mais dos recursos dispersos entre secretarias de governo, já que os dados de Espírito Santo e Mato Grosso do Sul são os mesmos para os dois anos.

Para ilustrar a dispersão dos recursos da assistência social, observa-se que no Estado do Pará há pelo menos seis órgãos envolvidos no financiamento das ações de assistência social, conforme é demonstrado no Gráfico 37. Nota-se, nesse caso, que a maioria dos recursos (38%) está alocado na Fundação da Criança e do Adolescente. Chama a atenção, também, o fato de 19% dos recursos estarem no Fundo de Assistência Social da Polícia Militar, o qual financia serviços de assistência social a servidores militares. Esse fundo tem uma participação relativa maior do que o Feas e a própria Secretaria de Trabalho e Promoção Social, ambos com 15%.

Os 12% dos recursos direcionados à Ação Social Integrada do Palácio do Governo (administração indireta) financiam as ações do Programa Pró-paz nos bairros; a implantação de centros de formação comunitária e o atendimento de demandas sociais (recursos de emendas parlamentares).

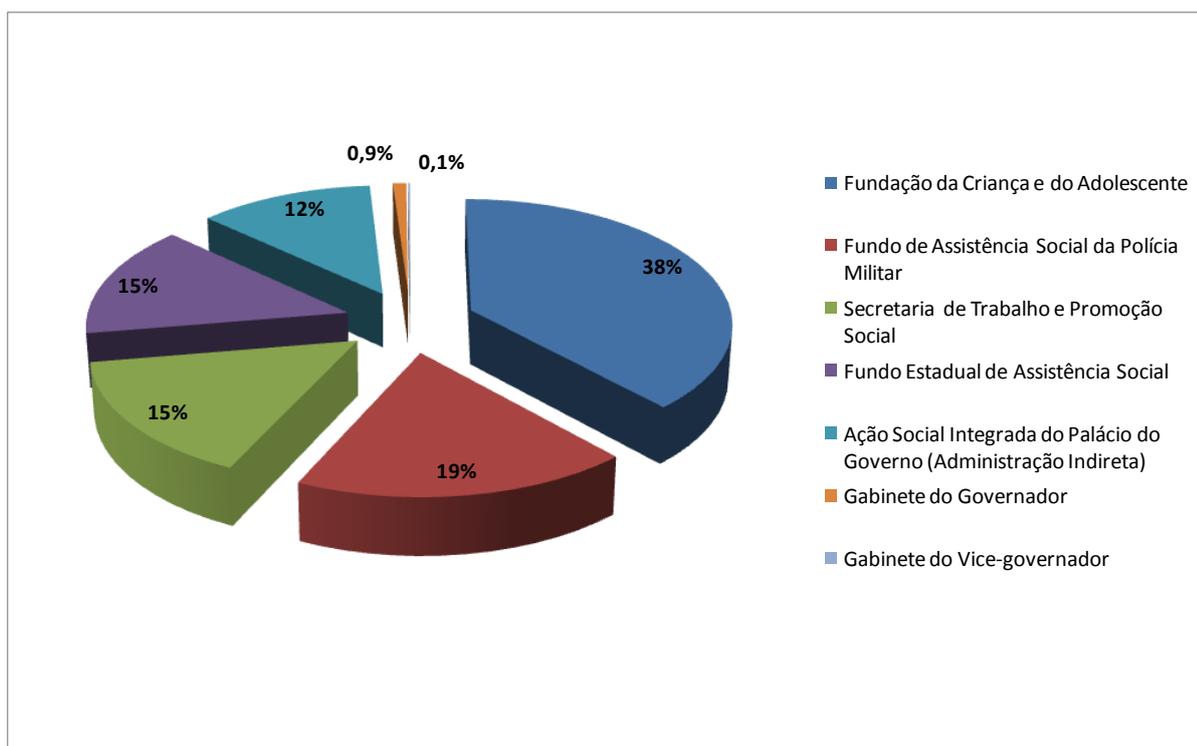


Gráfico 37: Brasil – Dispersão das ações de assistência social no orçamento do estado do Pará

No caso do Estado de São Paulo, 54% dos recursos estão concentrados na Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Seads) e os 46% restantes estão dispersos entre várias outras secretarias de governo, conforme distribuição indicada no Gráfico 38.

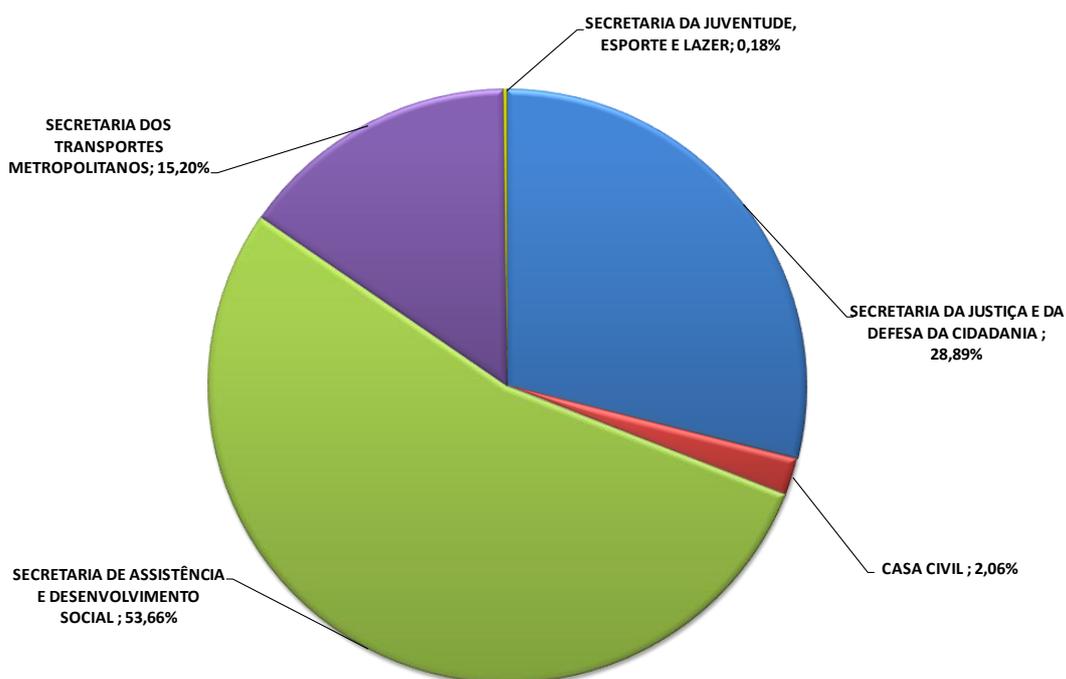


Gráfico 38: Brasil – Dispersão das ações de assistência social no orçamento do estado de São Paulo - 2007

A expressiva presença de recursos classificados como assistência social na Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania deve-se à presença, nessa secretaria, da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Casa) – antiga Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem), a qual é responsável pelo atendimento de adolescentes que cometeram ato infracional. Parte desses recursos – aqueles referentes à internação -, no entanto, estaria mais propriamente classificada na Função 14 – Direitos da Cidadania, já que essa ação está mais associada à defesa de direitos.

Os recursos classificados como assistência social, na Secretaria de Transportes Metropolitanos, referem-se, na totalidade, ao ressarcimento de gratuidades a usuários das linhas metroviárias. Esses recursos também não deveriam ser classificados como de assistência social, pois são afeitos à política de transportes.

Finalmente, os recursos alocados na Casa Civil são, em grande parte, destinados às ações do Fundo Social de Solidariedade (Fussesp), que é dirigido pela esposa do governante e que exerce ação paralela à da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Apesar de nominar, no orçamento de 2007, um de seus programas como Proteção Social Básica, o Fussesp desenvolve ações de apoio à população carente, destinando recursos e apoio técnico para Fundos Municipais de Solidariedade e distribuindo doações à população carente através das esposas dos prefeitos.

Aldaíza Sposati (1994) associa os fundos de solidariedades, financiados com recursos públicos, ao que ela chama de "primeiro-damismo", forma de nepotismo que institucionaliza o assistencialismo na figura da mulher do governante. Assistencialismo entendido como o acesso a um bem por meio de uma benesse, de doação, isto é, que supõe sempre um doador e um receptor. Este é transformado em um dependente, um apadrinhado, um devedor.

Importante ressaltar que, assim como há recursos da assistência social dispersos em várias secretarias de Estado e órgãos governamentais estaduais, a maioria das secretarias de Estado gestoras da política de assistência social também administra recursos de outras políticas.

Isso se deve, na maioria dos casos, ao fato de que as secretarias englobam mais de uma política. Nota-se, pela Tabela 27, que em 11 dos 27 Estados brasileiros a área de assistência social aparece junto com a de trabalho, na mesma secretaria de Estado.

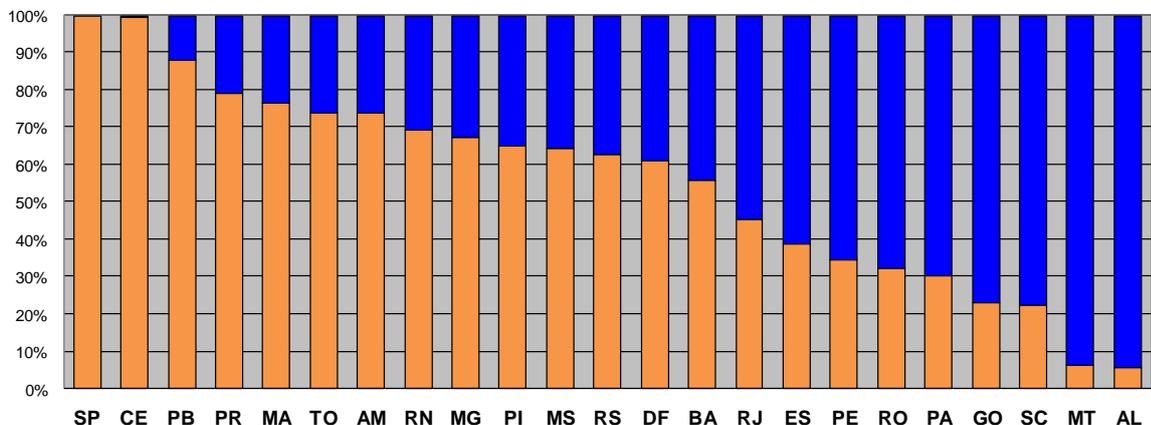
Tabela 27: Brasil – Nomenclatura das secretarias gestoras da política de assistência social e a participação da função 8 na classificação dos recursos (2007)

ESTADO	Nome da Secretaria Gestora	Órgão Gestor	
		Função 8 no Órgão Gestor	Demais Funções
SP	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	100,00%	0,00%
CE	Secretaria de Ação Social	99,47%	0,53%
PB	Secretaria do Desenvolvimento Humano	87,94%	12,06%
PR	Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social	79,07%	20,93%
MA	Secretaria de Desenvolvimento Social	76,33%	23,67%
TO	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	74,03%	25,97%
AM	Secretaria de Assistência Social	73,79%	26,21%
RN	Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social	69,12%	30,88%
MG	Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes	67,36%	32,64%
PI	Secretaria da Assistência Social e Cidadania	65,08%	34,92%
MS	Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária	64,48%	35,52%
RS	Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social	62,65%	37,35%
DF	Secretaria de Desenvolvimento Social e Ação Comunitária	61,10%	38,90%
BA	Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte	55,67%	44,33%
RJ	Secretaria da Família e da Assistência Social	45,35%	54,65%
ES	Secretaria do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social	38,79%	61,21%
PE	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania	34,32%	65,68%
RO	Governadoria	32,06%	67,94%
PA	Secretaria de Trabalho e Promoção Social	30,28%	69,72%
GO	Secretaria da Cidadania	23,06%	76,94%
SC	Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda	22,22%	77,78%
MT	Secretaria do Trabalho, Emprego, Cidadania e Assist. Social	6,07%	93,93%
AL	Secretaria de Inserção e Assistência Social	5,60%	94,40%
AP	Secretaria do Trabalho e da Cidadania	(*)	(*)
RR	Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social	(*)	(*)
SE	Secretaria de Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social	(*)	(*)

(*) Sem dados para esses Estados

Fonte: Orçamentos Estaduais

A Tabela 27 e o Gráfico 39 demonstram que apenas no Estado de São Paulo todos os recursos do órgão gestor da política de assistência social são assim classificados. Em contrapartida, nos Estados de Mato Grosso e Alagoas, mais de 90% dos recursos são classificados e direcionados a outra área de atuação governamental e não à assistência social.



Fonte: Orçamentos Estaduais - 2007
 AL, DF, ES, MS, PB e PI (2006) - TO (2005)
 Sem dados para AC, AP

■ Função 8 no órgão Gestor ■ Demais Funções

Gráfico 39: Brasil – Percentual de participação da função assistência social no órgão gestor da política

Também vale observar que a nomenclatura da secretaria, como “de Assistência Social”, não indica, necessariamente, que todos os recursos que administra sejam afeitos à área; nem que ela abrigue todos (ou mesmo a maioria) dos recursos classificados como assistência social.

O Estado do Amazonas, por exemplo, é o único que mantém o nome Secretaria de Assistência Social; no entanto, em 2007, cerca de 26% dos recursos não foram assim classificados.

Fica claro que é bastante heterogênea a organização institucional da política de assistência social no âmbito governamental. Não existe um padrão claro quanto às políticas que convivem com a assistência social. A área aparece em alguns Estados junto com: desenvolvimento social – seguindo o modelo federal; trabalho; habitação; esporte; economia solidária; cidadania; ação social; ação comunitária; e promoção social.

Não há estudos que indiquem que a convivência da área com outras políticas possa trazer prejuízos à sua gestão. No entanto, ter como órgão gestor a “governadoria”, como é o caso do Estado de Rondônia, pode favorecer o centralismo

e a ingerência no destino da política. A convivência com outras políticas no mesmo órgão gestor pode favorecer a disputa por recursos e prejudicar a que tiver menor peso.

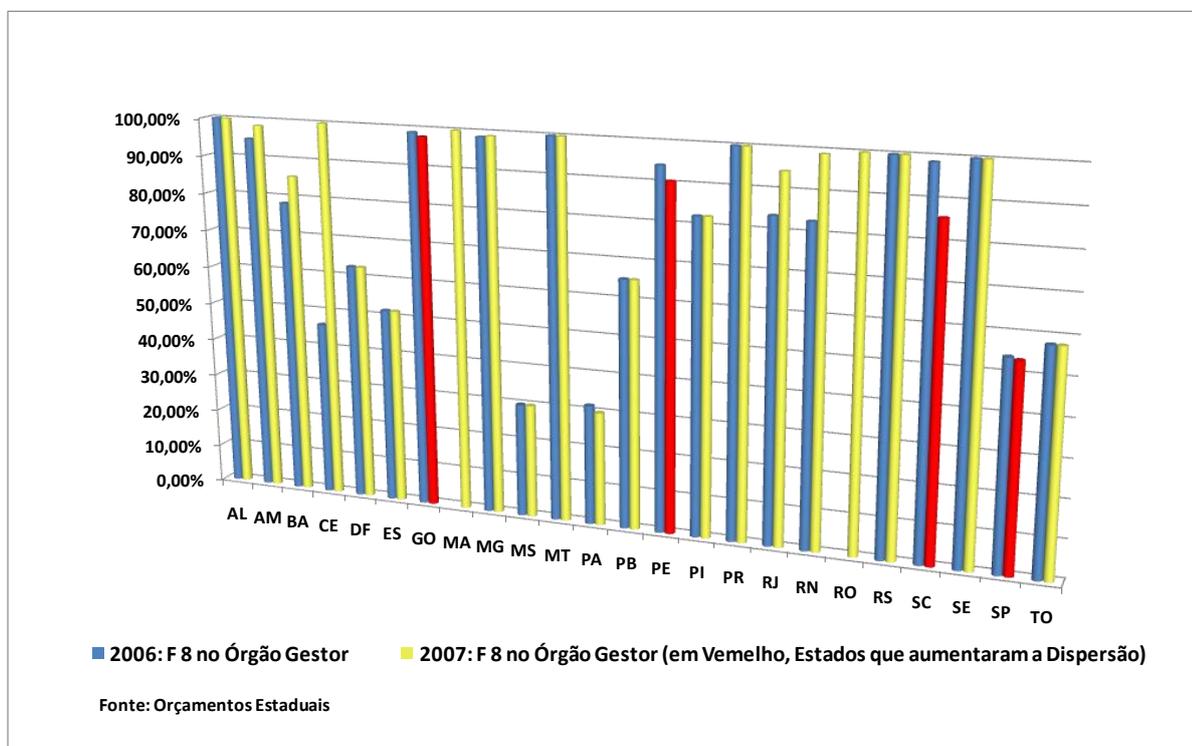


Gráfico 40: Brasil – Dispersão da assistência social nos estados (comparação entre 2006 e 2007)

A comparação entre a dispersão apresentada em 2006 e em 2007 (Gráfico 40), sinaliza que a maioria dos Estados caminhou na direção de uma melhor alocação dos recursos da assistência social. Apenas em quatro Estados ocorreu aumento no grau de dispersão: Goiás, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo. Ou seja, um Estado por região brasileira, com exceção da região Norte, onde nenhum dos Estados pesquisados registrou aumento de dispersão dos recursos da assistência social.

A maior concentração/nucleação dos recursos no órgão gestor da política tende a uma melhor gestão das ações de assistência social. Lembra-se que essa análise da progressão/regressão não foi possível para sete Estados: Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Piauí cujas, informações são apenas do orçamento de 2006

Quanto ao grau de pertinência da classificação dos programas estaduais na funcional-programática assistência social ao disposto na PNAS/2004, nota-se, pela análise dos orçamentos, que nem todos os Estados pesquisados adotaram, até 2007, a classificação por “proteção social”. Estados como Bahia, Espírito Santo, Goiás e o Distrito Federal ainda não utilizavam, em seus orçamentos, os programas de proteção social básica e especial. A Bahia, por exemplo, utiliza a nomenclatura “atenção social à pessoa em situação de carência”.

Percebe-se, em alguns orçamentos, programas classificados como assistência social e que, na verdade, fazem parte de outra política. Como exemplos, citam-se os recursos destinados a: serviços de assistência social a servidores militares e internação de jovens em conflito com a lei, no Pará, e gratuidade a usuários das linhas metroviárias, em São Paulo.

3.1.3 Municípios

A análise da dispersão dos recursos da assistência social no âmbito dos municípios tem como referência, conforme já dito na introdução deste capítulo, os orçamentos dos Municípios de São Paulo, Aracaju, Recife, Belo Horizonte, Florianópolis, Porto Velho e Campo Grande, numa perspectiva de representar todas as regiões geográficas do Brasil. Os anos escolhidos para análise foram 2007 e 2008, exceto para as cidades de Belo Horizonte e Aracaju, para as quais se trabalha com os anos de 2008 e 2009, devido à não disponibilidade de dados para o ano de 2007. Os recursos são os classificados nos orçamentos dos Municípios na função **assistência social**.

Conforme demonstra o Gráfico 41, do conjunto de Municípios analisados, apenas **Aracaju** concentra todos os recursos da assistência social na estrutura do órgão gestor da política, tanto em 2008 quanto em 2009. Na contramão dessa opção, os Municípios de São Paulo, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte são os que apresentam maior dispersão dos recursos da assistência social na estrutura de governo, considerando-se os dois anos estudados.

Ressalta-se que, nesses quatro Municípios, o Fundo de Assistência Social é considerado, em termos orçamentários, órgão da estrutura de governo, e não uma unidade orçamentária da secretaria gestora da política de assistência social, o que

aumenta a dispersão dos recursos. Ao considerar os recursos dos FMAS como compondo os do órgão gestor, a dispersão nesses municípios, no ano de 2008, diminui, passando para 32%, em São Paulo; 44%, em Recife; 35%, em Florianópolis; e 66%, em Belo Horizonte.

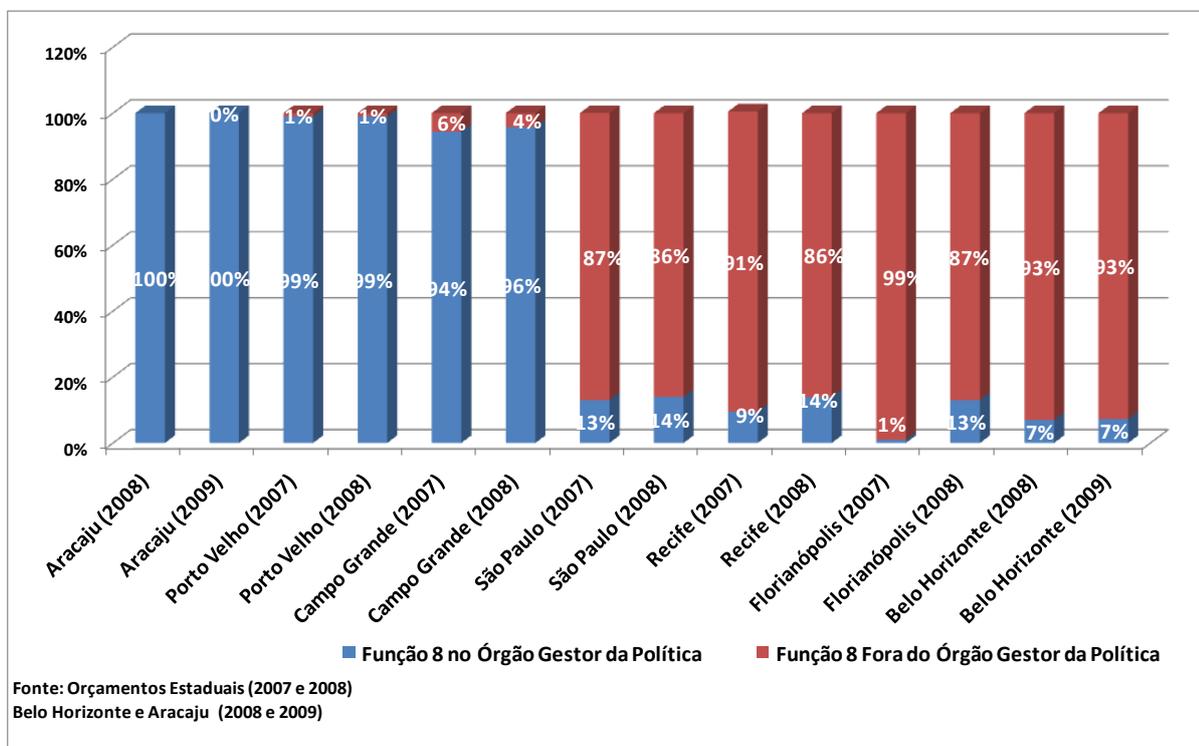


Gráfico 41: Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte - Dispersão da função 8 no orçamento - 2007 e 2008

Reafirma-se que a dispersão dos recursos da política em diversos órgãos do Poder Público municipal pode contribuir para a sobreposição de programas e a má gestão dos recursos.

Considerar o fundo como órgão pode também, além de prejudicar o processo de pesquisa dos recursos aplicados na política, por parte do cidadão, que tende a buscar no orçamento os recursos alocados no órgão gestor da política, favorecer a não articulação entre o gestor do fundo e o da política.

O alto grau de dispersão de recursos observado em Florianópolis, no ano de 2007 (99%), deve-se ao fato de que, nesse ano, praticamente todos os programas do órgão gestor eram de apoio administrativo, ficando os programas da área-fim alocados no FMAS.

A análise da dispersão no **Município de São Paulo**, em 2008, Gráfico 42, revela que aproximadamente 32% dos recursos estão alocados fora do órgão gestor

da política e do FMAS. Conforme já comentado, no caso da cidade de São Paulo, em termos orçamentários, o fundo é considerado um órgão independente e não uma unidade orçamentária da SADS.

Há, ainda, em São Paulo, uma situação peculiar, já que parte dos recursos da assistência social está alocada na Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. O gestor, ao fazer a opção pela descentralização das ações de assistência social, também descentralizou a coordenação do recurso orçamentário da política. Apesar da coerência organizacional, essa opção inviabiliza o acompanhamento e o controle do uso dos recursos por parte do Conselho de Assistência Social, que delibera somente sobre os recursos alocados no FAS.

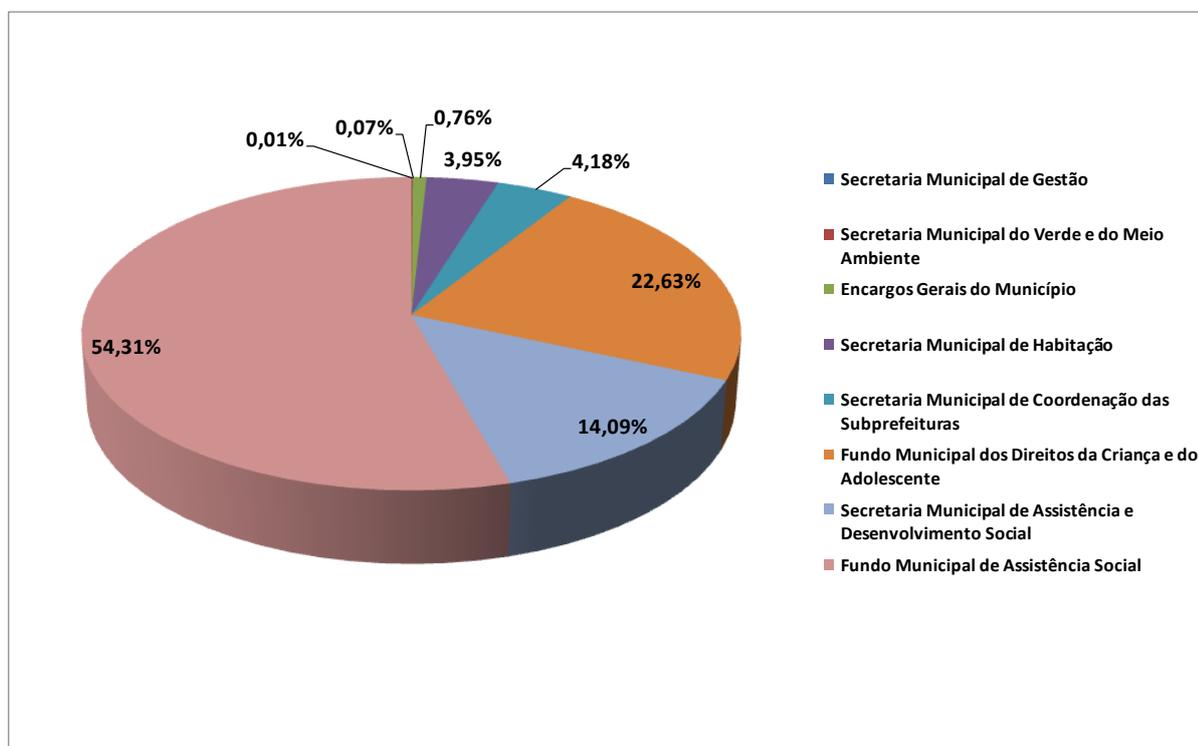


Gráfico 42: Cidade de São Paulo – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)

Outra característica da alocação dos recursos da assistência social no Município de São Paulo - e que também ocorre em outras unidades governamentais tanto na esfera estadual quanto em municípios - é a classificação dos recursos de parte ou da totalidade dos recursos do FDCA na função assistência social.

Como o FDCA não tem um lócus institucional definido para a sua vinculação, como ocorre com o FEAS, ele aparece em secretarias distintas, conforme o desejo

do gestor federal, estadual e/o municipal. Ou seja, pode estar vinculado à Secretaria de Assistência Social ou a outra secretaria, o que favorece, na primeira situação, a concentração/nucleação dos recursos e na segunda a dispersão. No caso do Município de São Paulo, o FMDCA é considerado órgão, o que favorece a dispersão.

Há, também, no Município de São Paulo, programas de assistência social que são classificados na função educação. Isso também ocorre em outras localidades, objetivando, possivelmente, atender ao disposto constitucional de aplicação de 25% da arrecadação municipal em políticas educacionais.

Na cidade de São Paulo, no ano de 2008, o Programa de Garantia de Renda Mínima foi classificado na função educação. Caso esse programa fosse classificado como assistência social, o que parece mais correto, representaria um acréscimo de 45% no montante de recursos investidos na área no Município de São Paulo. Outra situação, no mínimo curiosa, é o Projovem⁶⁶ que, embora, no âmbito federal seja classificado na função assistência social, no Município de São Paulo, foi classificado, em 2008, na função educação.

Ressalta-se que, apesar de continuar com um alto grau de dispersão dos recursos da assistência social, o Município de São Paulo melhorou sua situação em 2008, se comparada ao ano de 2007 (passa de um grau de dispersão de 87% para 86% - Gráfico 41)

Na cidade de **Recife**, a dispersão de recursos é também bastante acentuada tanto em 2007 quanto em 2008. Tem-se, no Recife (Gráfico 43), uma situação em que dois órgãos são os principais responsáveis pela gestão da política: a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), que tem como finalidade

promover a participação popular na gestão das políticas de assistência social e no acompanhamento e controle da execução das ações assistenciais de âmbito local e gerir de forma democrática os recursos destinados à assistência social, através do Fundo Municipal de Assistência Social (LOAS: 2008).

⁶⁶ O Programa Nacional de Inclusão de Jovens é federal e tem como objetivo oferecer ao jovem a oportunidade para elevar seu grau de escolaridade; de qualificação profissional, voltada a estimular a inserção produtiva cidadã; e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício de cidadania e intervenção na realidade local.

E o Instituto de Assistência Social e Cidadania (IASC), cuja finalidade é desenvolver ações e prestar serviços de assistência social, direcionados ao resgate de direitos da população em maior grau de exclusão e vulnerabilidade social, com vínculo familiar prejudicado ou interrompido, ou vitimada por ocorrências pessoais, sociais ou de calamidade pública que lhe interrompam o acesso ao atendimento das necessidades básicas, visando assegurar-lhe proteção e inclusão social (LOAS: 2008).

Essa situação fere totalmente o disposto na LOAS, que define o comando único para a gestão da política de assistência social.

A SMAS, somados aos recursos do FMAS, detém, em 2008, 57% dos recursos da assistência social; e 35,4% estão alocados no IASC. O restante está alocado no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (7,1%) e na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico (0,4%). Os recursos alocados na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico são destinados ao financiamento de programas de segurança alimentar e nutricional.

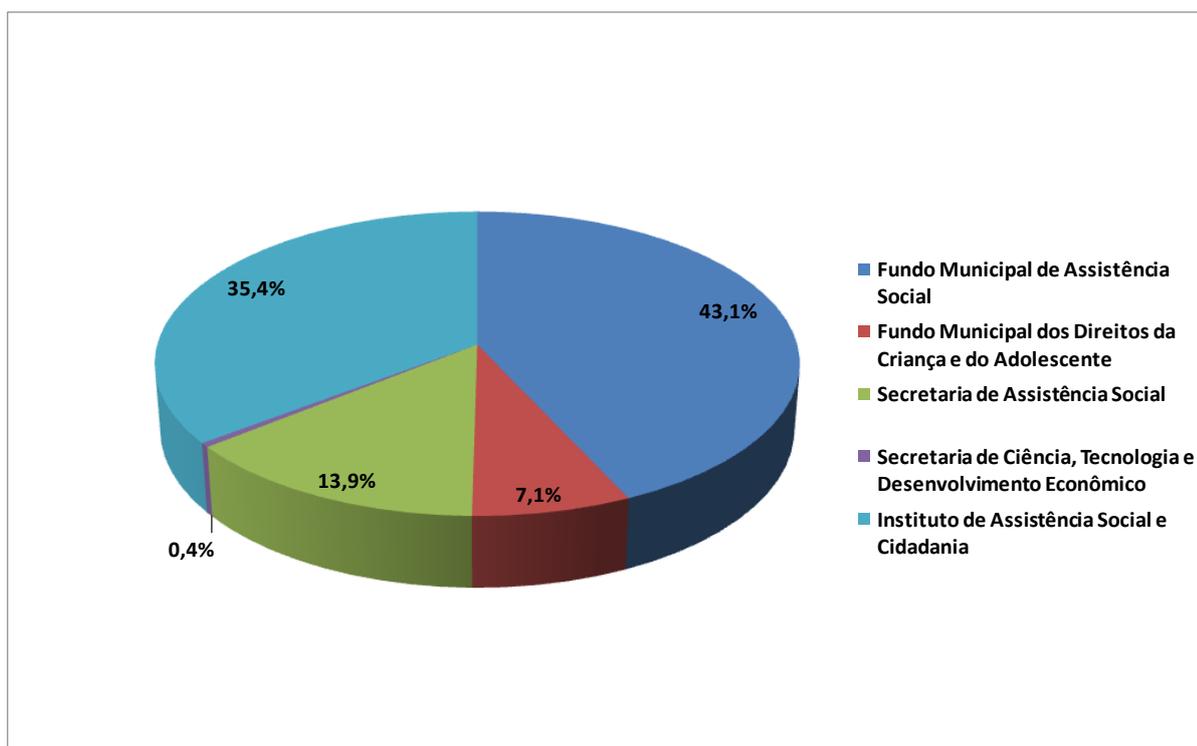


Gráfico 43: Recife – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)

Em **Porto Velho**, tanto em 2007 quanto em 2008, quase a totalidade dos recursos da assistência social, aproximadamente 99%, estão alocados no órgão gestor da política. No município, o Fundo de Assistência Social é uma unidade

orçamentária ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social e não um à parte com, como ocorre em São Paulo, Florianópolis, Belo Horizonte e Recife.

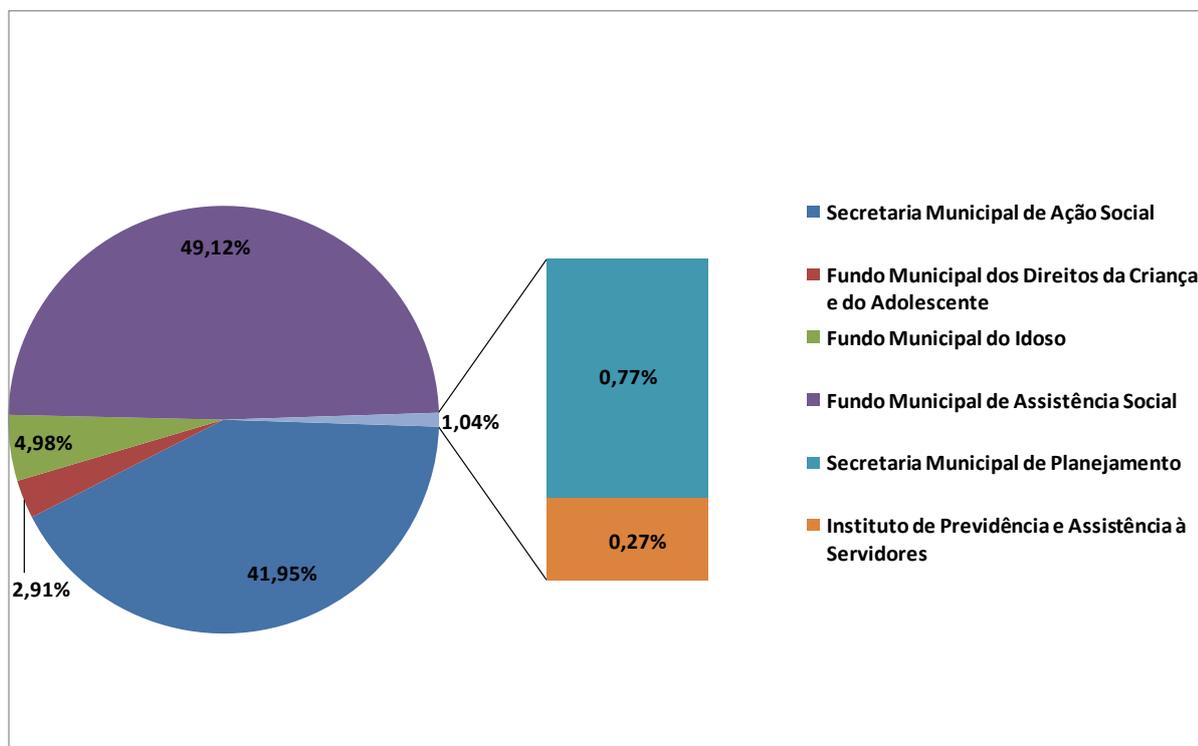


Gráfico 44: Porto Velho – Dispersão da função 8 (orçamento de 2007)

Em 2008, há 0,27% de recursos classificados como assistência social no Instituto de Previdência e Assistência a Servidores (Gráfico 44). Considerando o papel do Instituto e sua atuação em benefício dos funcionários e dos servidores públicos do município, seria mais acertado que tais recursos fossem classificados na função trabalho, subfunção proteção e benefício ao trabalhador.

O Município de **Campo Grande** concentrou, em 2008, 95,74% dos recursos da assistência social na estrutura do órgão gestor da política.

Embora o percentual de recursos alocados fora do órgão gestor da política de assistência social não seja muito expressivo, chama atenção a presença de diversos fundos de recepção e captação de recursos classificados como de assistência social na estrutura de governo (Gráfico 45). Três desses fundos são parte da estrutura do próprio órgão de assistência social: Fundo de Assistência Social; Fundo para Infância e Adolescência e Fundo de Investimentos Sociais; e dois deles estão fora dessa estrutura: Fundo de Apoio à Comunidade e Fundo de Assistência e Saúde do Servidor.

A criação de vários fundos e sua forte presença na estrutura de governo pode ser positiva, pois facilita o processo de captação de recursos junto à sociedade. É preciso, no entanto, que o controle social na aplicação dos recursos seja efetivo.

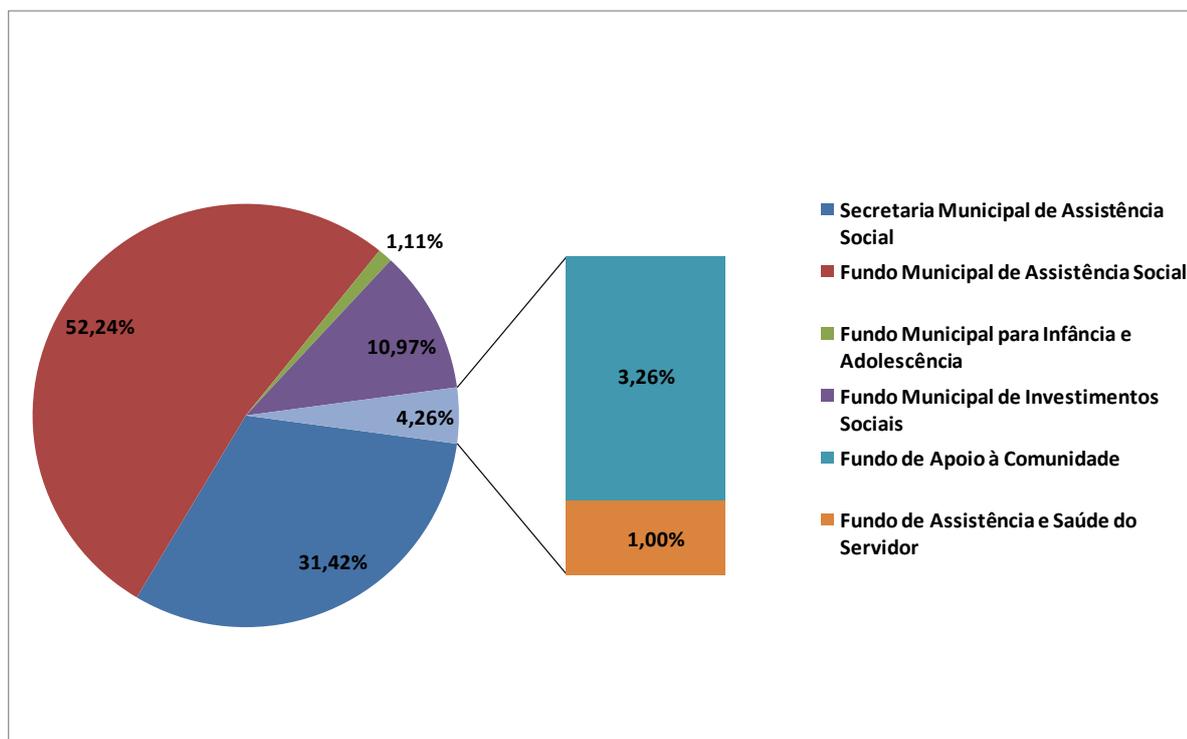


Gráfico 45: Campo Grande – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)

Independentemente dessa questão, a identificação da natureza dos programas que compõem esses fundos sinaliza – tal como ocorre em Porto Velho - que há recursos nesses fundos que não deveriam estar classificados na função assistência social. Os programas que são financiados pelo Fundo de Assistência e Saúde do Servidor, por exemplo, como no caso do Município de Porto Velho, deveriam ser classificados na função trabalho, pois são típicos dessa política.

Na análise do orçamento da Secretaria de Assistência Social de Campo Grande, percebeu-se, ainda, que cerca de 85% desse orçamento é composto de recursos que deveriam estar classificados na função educação, pois se destinam à gestão dos Centros de Educação Infantil, atribuição afeta à área da educação da prefeitura.

Em **Florianópolis** vê-se que, em 2008, cerca de 35% dos recursos da assistência social não se encontram alocados no órgão gestor da política e no FMAS, mas, sim, dispersos em outras unidades do poder municipal (Gráfico 46).

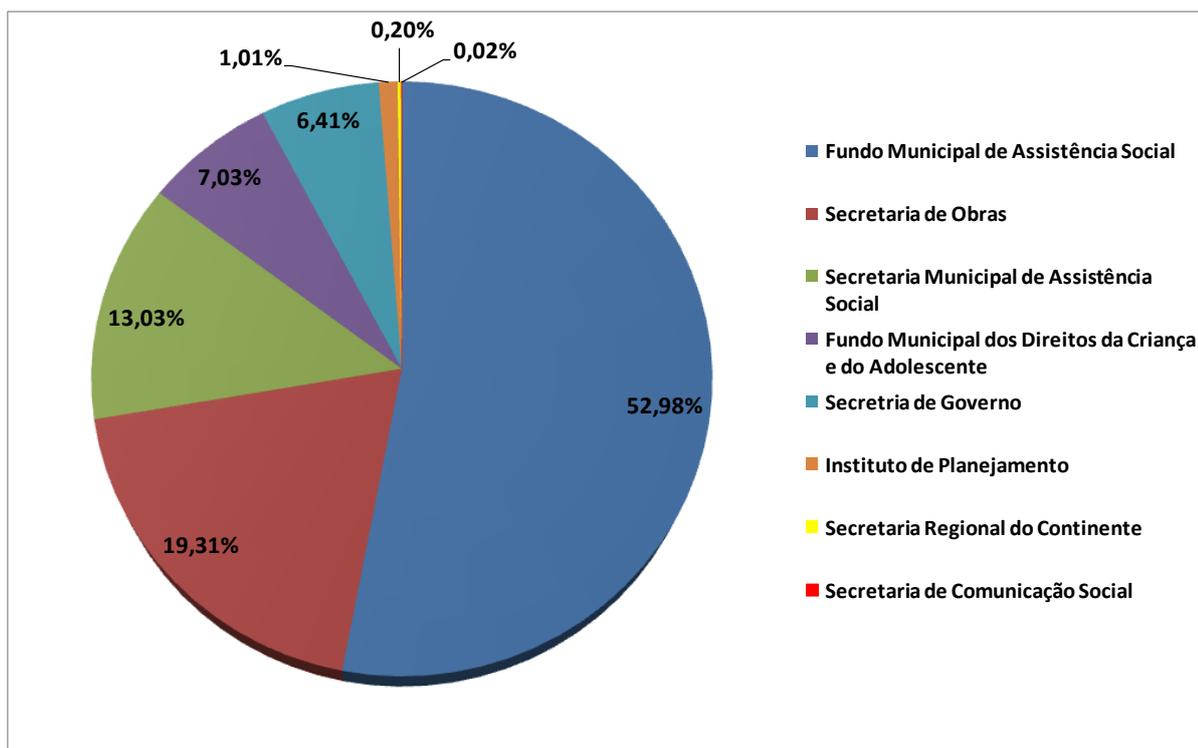


Gráfico 46: Florianópolis – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)

Os 6,41% de recursos alocados na Secretaria de Governo são subvenções sociais a entidades de assistência social⁶⁷. Já os recursos alocados na Secretaria de Obras (19,31%) são destinados à ampliação e novas construções na Cidade do Idoso e na Cidade da Criança, programas destinados a esses segmentos da população. O restante encontra-se na Secretaria de Governo que administra o FMDCA, no Instituto de Planejamento, na Secretaria Regional do Continente e na Secretaria de Comunicação.

Em **Belo Horizonte**, o órgão gestor da política é a Secretaria Adjunta da Assistência Social, vinculada à Secretaria Municipal de Políticas Sociais.

O que poderia supor uma forma de estruturação visando a uma articulação com as demais políticas sociais, não se concretiza nem no próprio desenho organizacional, já que acompanham, a Secretaria Adjunta da Assistência Social, as seguintes secretarias adjuntas: de Abastecimento, de Direitos da Cidadania e de Esportes.

Se não bastasse nominar o órgão gestor como adjunto, a dispersão dos recursos da Assistência Social em Belo Horizonte se apresenta de forma intensa.

⁶⁷ No orçamento do Município de Florianópolis, todas as secretarias de governo têm recursos para subvenções sociais a entidades de assistência social.

Dos recursos da política, 66% se encontram fora da Secretaria Adjunta de Assistência Social e do FMAS.

Em 2008, aproximadamente 25% dos recursos classificados como de assistência social se encontravam na unidade orçamentária Beneficência da Prefeitura de Belo Horizonte (Gráfico 47). São, na sua maioria, recursos direcionados ao gerenciamento de clube, colônia de férias e assistência odontológica a servidores, caracterizando uma indevida classificação dos recursos.

Ademais, esse município classifica o programa municipal de merenda escolar como de assistência social e não como de educação; e também existem recursos classificados como assistência social nas Secretarias de Abastecimento, de Política Urbana e na Superintendência de Desenvolvimento da Capital.

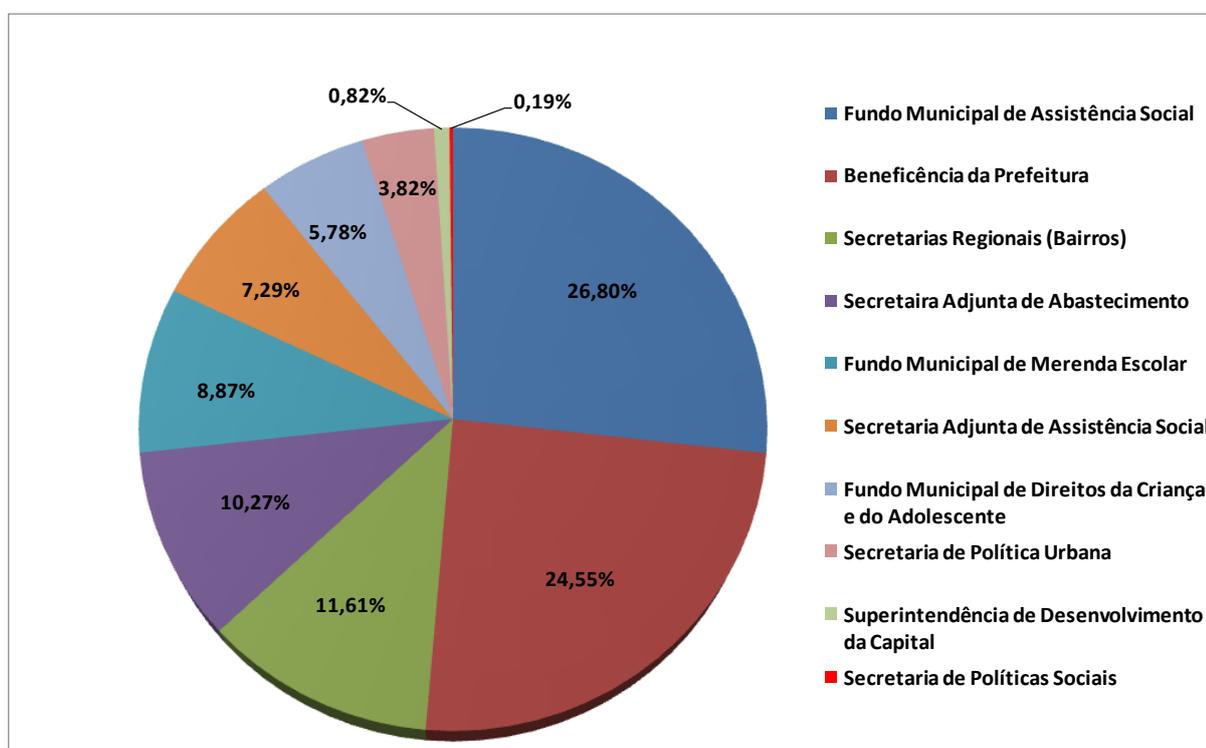


Gráfico 47: Belo Horizonte – Dispersão da função 8 (orçamento de 2008)

Os dados apresentados demonstram que, também nos municípios, a classificação dos programas nem sempre obedecem ao disposto na PNAS/2004. Programas direcionados a servidores públicos são classificados como da função assistência social e não como da função trabalho, o que seria mais coerente (Porto Velho, Belo Horizonte e Campo Grande). Têm-se, também, programas de educação classificados como assistência social (Centros de Educação Infantil, em Campo Grande). Em contrapartida, programas de assistência social, como o de Garantia de

Renda Mínima e o Projovem são classificados como da área de educação (São Paulo).

Ressalta-se, no entanto, que os municípios avançam, mesmo que de forma tímida, na direção de uma melhor alocação dos recursos da assistência social na estrutura de governo. Aracaju (100%) e Porto Velho (99%) permanecem com a totalidade e quase a totalidade, respectivamente, dos recursos concentrados no órgão gestor da política. Campo Grande atinge o patamar de 96% de concentração em 2008 (94%, em 2007). Nos demais municípios, apesar da permanência do alto grau de dispersão, percebe-se melhora ou permanência de situação nos anos estudados (São Paulo, Recife e Florianópolis melhoram e Belo Horizonte permanece na mesma situação).

3.2 Indicador de Dispersão/Nucleação dos Recursos da Assistência Social no Fundo de Assistência Social das Três Esferas de Governo

Para análise da presença de dispersão/nucleação dos recursos de assistência social serão considerados os recursos alocados dentro e fora do FAS

Conforme já mencionado, de acordo com a legislação da área, todos os recursos da política de assistência social devem estar alocados no FAS, sob a coordenação da unidade administrativa que faz a gestão da política no âmbito de governo, de forma a garantir organicidade, transparência e o efetivo cumprimento do disposto nas diretrizes e metas dos planos de assistência social.

3.2.1 União

Para a análise da alocação dos recursos do fundo no âmbito federal é possível trabalhar com uma série histórica mais longa: de 1996 a 2008. Isso só foi possível por se tratar de um único fundo, o FNAS.

Apesar da concentração dos recursos no âmbito da estrutura de governo (MDS), conforme viu-se no item 3.1.1, quando se analisa a estrutura de distribuição desses recursos no interior desse ministério, percebe-se que um percentual significativo desses recursos não estão alocados no FNAS.

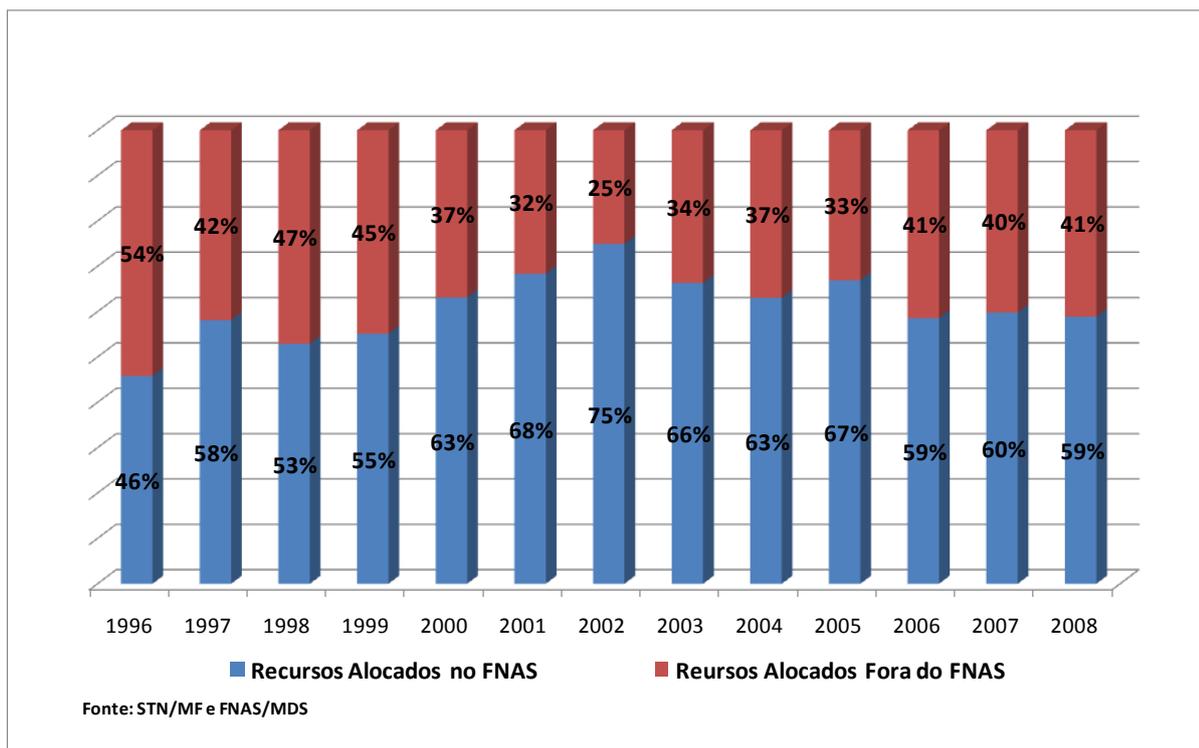


Gráfico 48: Brasil – Recursos investidos pela União alocados no FNAS e fora do FNAS - 1996 a 2008

Conforme demonstra o Gráfico 48, nos últimos três anos, do período analisado, cerca de 40% dos recursos da assistência social foram alocados fora do FNAS.

Ressalta-se que, no período (1996 a 2002), aumentou-se gradativamente a concentração dos recursos no FNAS. No entanto, a partir de 2002, diminuiu-se seguidamente essa concentração, com exceção do ano de 2005. O aumento e a permanência do grau de dispersão dos recursos estão relacionados diretamente à não alocação dos recursos do PBF no FNAS.

Como o CNAS só delibera e acompanha a execução dos recursos do FNAS, essa desconcentração provoca grave prejuízo ao controle social da aplicação dos recursos da assistência social no âmbito federal.

3.2.2 Estados

Quando analisados como estão alocados os recursos estaduais da assistência social, percebe-se que, nos anos de 2006 e 2007 (Gráficos 49 e 50) os fundos estaduais estiveram longe de ser considerados, pelos gestores dessa esfera

de governo, como o instrumento nos quais deveriam estar os recursos da assistência social.

Em 2006, nenhum Estado alocou todos os recursos da assistência social nos respectivos fundos; e, em 2007, isso ocorreu apenas no Estado do Mato Grosso.

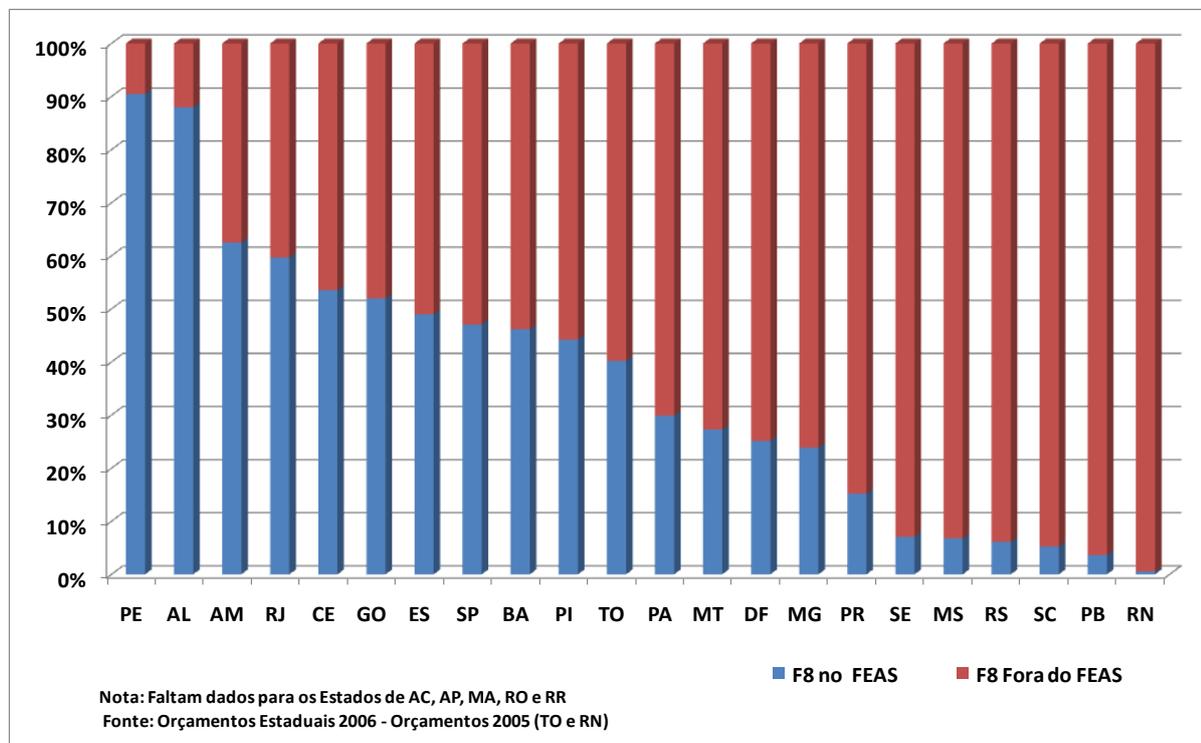


Gráfico 49: Brasil – Recursos orçamentários dos estados dentro e fora do Feas - 2006

Quando se compara a dispersão dos recursos do fundo com a dispersão dos recursos entre as secretarias, percebe-se que ela é ainda mais expressiva. Tanto em 2006 como em 2007, seis Estados concentram menos de 10% dos recursos da assistência social no fundo: Sergipe, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba e Rio Grande do Norte, em 2006; e Sergipe, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná e Paraíba, em 2007.

Isso revela que se há um movimento (ainda que tímido) dos governos em direcionar os recursos da assistência social para um único órgão gestor da política, o mesmo não ocorre em relação à alocação dos recursos no FAS. Esse dado pode revelar um receio dos gestores em se submeter ao controle dos Conselhos de Assistência Social que acompanham e aprovam a execução dos recursos alocados no FAS.

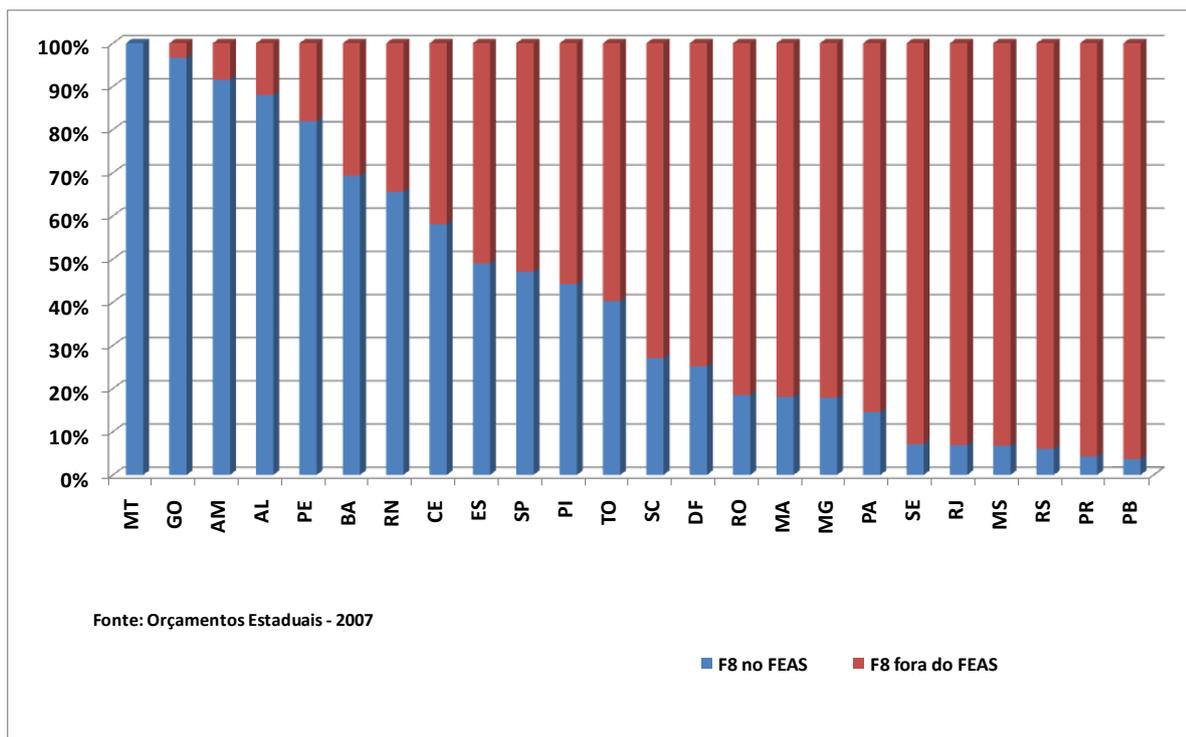


Gráfico 50: Brasil – Recursos orçamentários dos estados dentro e fora do Feas - 2007

Outro dado relevante para compreender a dispersão no processo de alocação dos recursos da assistência social é que também há situações nas quais os programas alocados no FAS são classificados em funções de outra política e não da assistência social. Isso ocorre, por exemplo, no Estado de Goiás, que classifica o programa de Auxílio Financeiro às Famílias de Baixa Renda, como da função **saúde** e não **assistência social**, embora os recursos para executá-lo estejam alocados no fundo.

É possível afirmar que não existe uma diretriz clara, por parte dos governos estaduais, de alocar os recursos nos FAS. Em um olhar para o conjunto dos Estados, percebe-se que não existe um movimento no sentido de alocar os recursos da assistência social no fundo.

O que se vê no comportamento da alocação de recursos dentro e fora dos fundos, conforme aponta o Gráfico 51, é de elevação ou redução, sem uma lógica de melhoria mais linear. Quando se compara 2006 a 2007, percebe-se que os Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Norte ampliaram a proporção de recursos alocados no fundo; enquanto os Estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro diminuíram. Os demais Estados mantiveram a mesma proporção nos dois anos estudados.

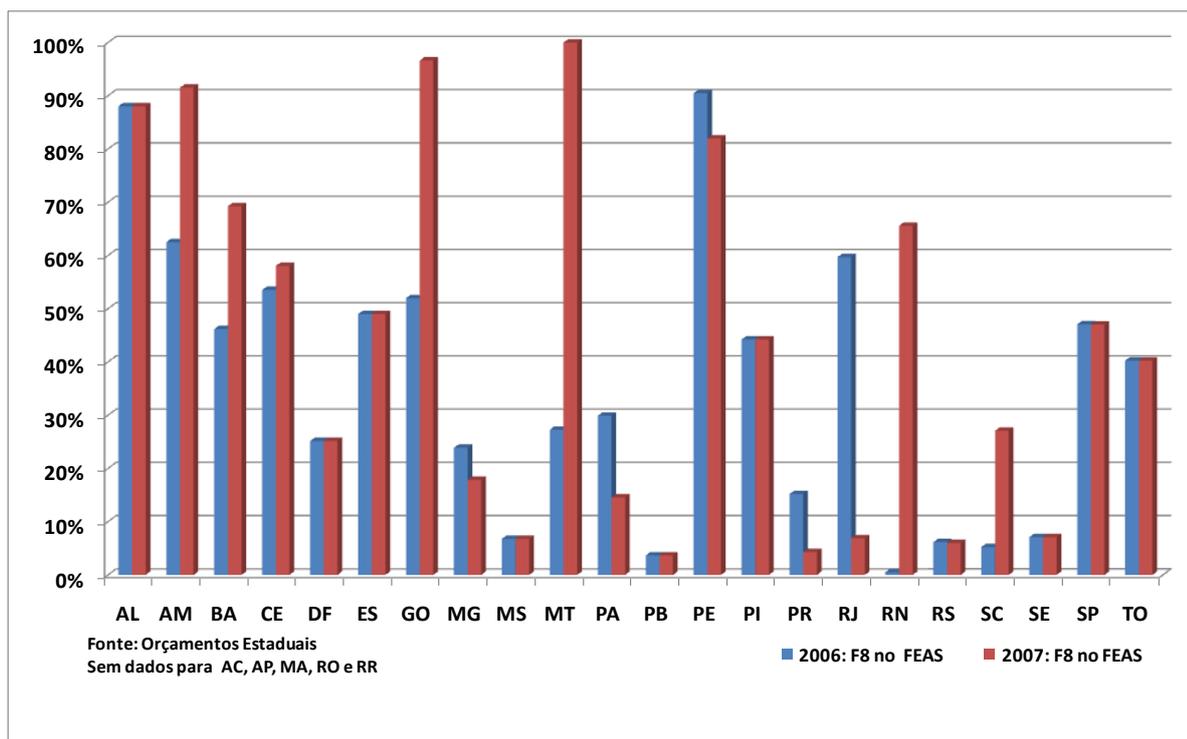


Gráfico 51: Brasil – Percentual do total de recursos orçamentários estaduais vinculados aos Feas - 2006 e 2007

A diminuição dos recursos nucleados no fundo, no Estado do Rio de Janeiro, (passa de 59,6%, em 2006, para 6,8%, em 2007) é bem peculiar. No ano de 2006, existiam duas unidades orçamentárias Fundo Estadual de Assistência Social

A primeira:

UO - 3261

Fundo Estadual de Assistência Social (Feas) - Atividades e Projetos à Conta de Outras Fontes de Recursos

PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES

Captar e aplicar recursos para financiamento de benefícios eventuais, serviços, programas e projetos de assistência social, geridos pela Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (Sefas), **com acompanhamento do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas)**; Promover repasses mensais de verbas federais para Entidades Governamentais ou não, a fim de manter as ações continuadas de atendimentos à família, crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais (LOAS: 2007)

A segunda:

UO - 3267

Fundo Estadual de Assistência Social (Feas) - Atividades e Projetos à Conta do Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdade Social

PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES

Captar e aplicar recursos para financiamento de benefícios eventuais, serviços, programas e projetos na área da assistência social, geridos pela Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (Sefas). Promover o repasse mensal de verbas para entidades governamentais ou não governamentais, objetivando manter as ações continuadas e de atendimentos às famílias, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiências (LOAS: 2006).

A primeira unidade com a parte menor dos recursos deveria ter o acompanhamento do Ceas; enquanto a segunda, que absorvia a maior parte dos recursos, já que recebia os vinculados do ICMS, não deveria ser objeto de aprovação e acompanhamento do conselho. Como, em 2007, essa situação irregular foi corrigida com o estabelecimento de um único fundo, a parte maior dos recursos foi diluída em outras unidades, com a consequente redução dos recursos do FEAS.

3.2.3 Municípios

A mesma situação encontrada nos âmbitos federal e estadual é observada nos Municípios selecionados, no que se refere ao volume de recursos da assistência alocados dentro ou fora do FMAS. Ou seja, os gestores municipais também não consideram o fundo como instrumento único para alocação dos recursos da política de assistência social.

Demonstra-se, pelos Gráficos 52 e 53, que todas as localidades estudadas apresentam, nos anos de 2007 e 2008, recursos da função assistência social fora do FMAS.

Em 2007, o Município de Belo Horizonte registra o maior percentual de recursos fora do fundo: 73%. Porém, mesmo no Município de Florianópolis, que apresenta o menor percentual de recursos fora do FMAS, esse percentual é expressivo: 26%.

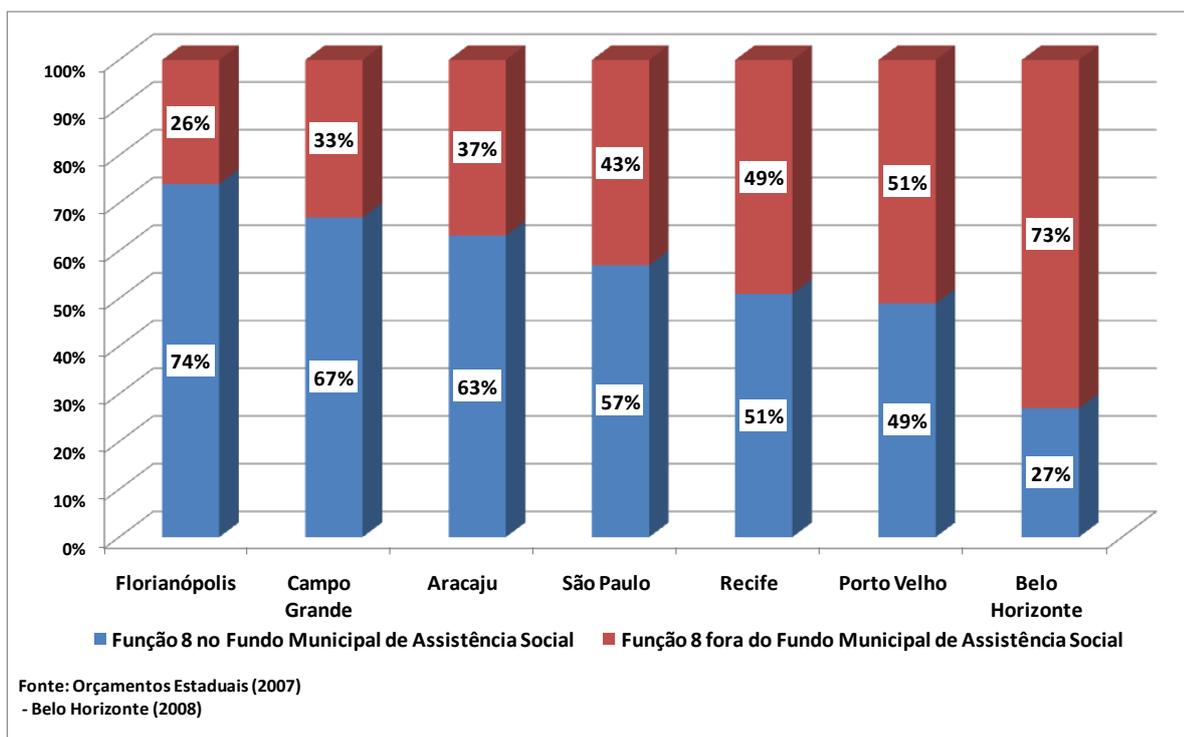


Gráfico 52: Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte – Recursos dentro e fora do FMAS - 2007

Em 2008, o Município que tem o maior grau de concentração dos recursos da assistência social no fundo é Aracaju - que permanece com a mesma concentração de 2007: 63% – já que Florianópolis diminui sua concentração para 53%.

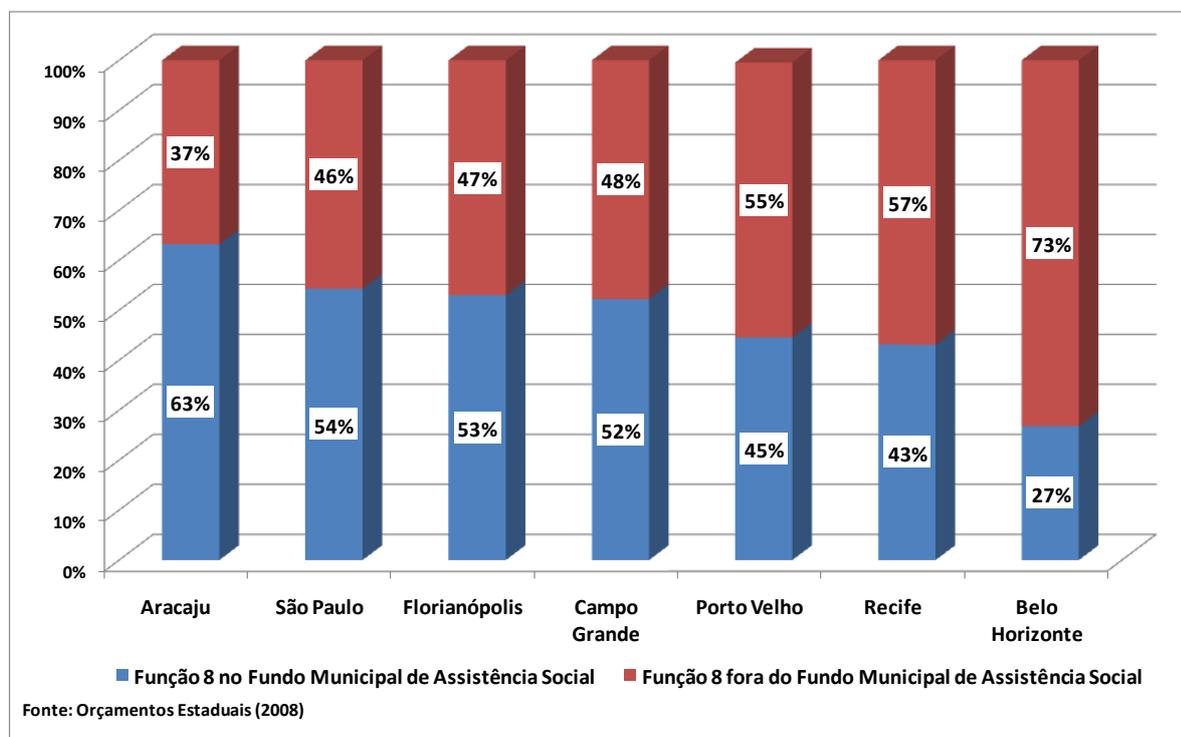


Gráfico 53: Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte – Recursos dentro e fora do FMAS – 2008

O **Gráfico 54** demonstra que, ao se comparar a alocação dos recursos dos Municípios estudados, nos anos de 2007 e 2008, verifica-se a diminuição da concentração dos recursos da assistência social no fundo. Em cinco, dos sete municípios, ocorre a diminuição do montante de recursos alocados no FMAS. O único Município que apresenta aumento no grau de concentração é Belo Horizonte.

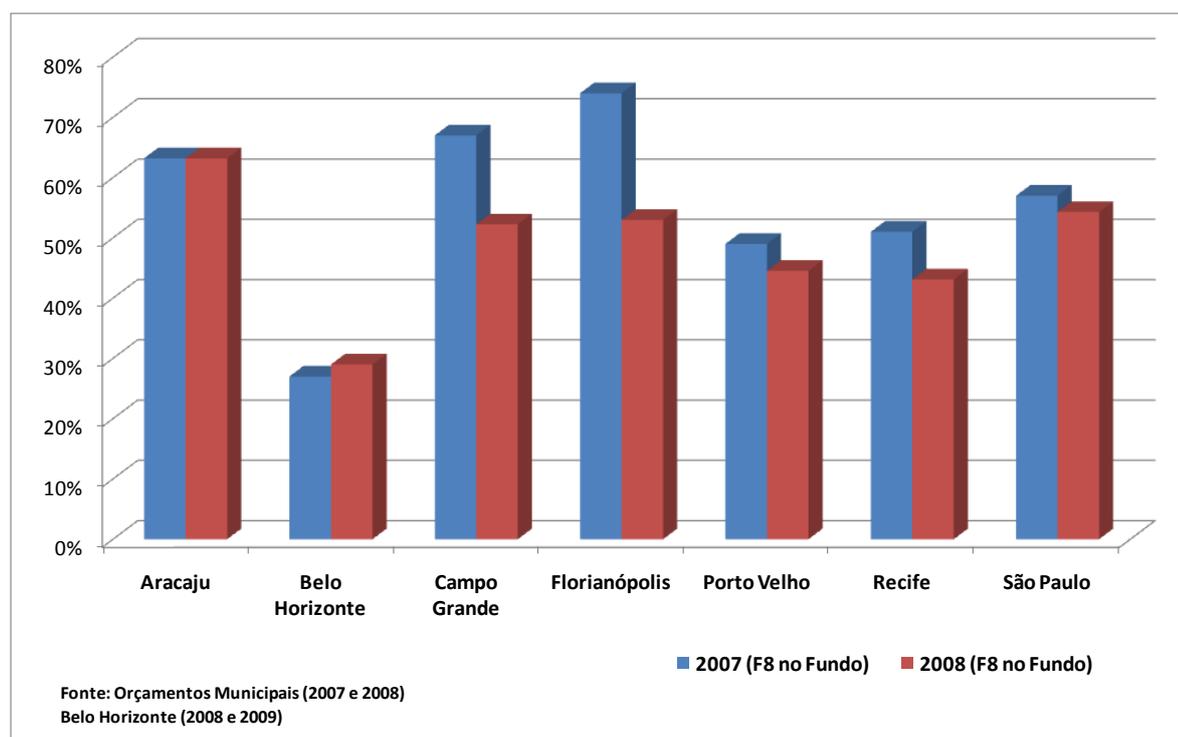


Gráfico 54: Aracaju, Porto Velho, Campo Grande, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte – Percentual de recursos concentrados no FMAS - 2007 e 2008

Como já apontado, quanto maior o percentual de recursos concentrados no fundo maior é a transparência na utilização dos recursos, pois a sociedade, por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social, é responsável por aprovar os programas e projetos que serão financiados e pode acompanhar a aplicação desses recursos. Isso é possível, já que é legalmente delegado, aos conselhos, o poder de aprovar o orçamento da assistência social e da execução orçamentária do Fundo.

No entanto, é possível constatar que não existe clareza, por parte dos gestores dos orçamentos, nas três esferas de governo, com relação à importância em classificar adequadamente os programas de assistência social e em alocar esses programas no FAS. Tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais mantêm percentuais significativos de recursos alocados fora do FAS.

Além da dispersão de recursos fora existe, também, dispersão de recursos dentro dos FAS. Programas de transferência de rendas, típicos da assistência social, são classificados em outras funções. É o caso do Estado de Goiás, que classifica seu programa de transferência de renda na função saúde e aloca os recursos no FAS. O mesmo acontece na Cidade de São Paulo, cujo programa é classificado na função educação e cujos recursos também estão no fundo.

A legislação não permite interpretação única na direção da necessidade de alocação de todos os recursos da assistência social no FAS. Portanto, parece claro e urgente a necessidade de elaborar e instituir uma NOB específica para o financiamento, que defina com clareza os procedimentos de alocação de recursos para as três esferas de governo.

Finaliza-se esta análise apresentando um indicador que se pode nominar de Atenção Estadual à Assistência Social, já que só foi possível trabalhar com os investimentos estaduais. O indicador aponta a posição dos Estados ao consolidarem-se três outros indicadores, a saber: percentual de recursos da despesa estadual investidos em assistência social; percentual de recursos da assistência social alocados no órgão gestor da política; e percentual de recursos da assistência social alocados no Feas. Cada Estado recebe uma pontuação (de 1 a 24) de acordo com sua posição em cada indicador. Ao final, soma-se sua pontuação, que definirá sua posição no *ranking*. Ressalta-se que, quanto menor a pontuação, melhor é a atenção dispensada à política de assistência social.

O Estado do Rio Grande do Norte, segundo o indicador criado, é aquele que dispensou, no ano de 2007, melhor atenção à assistência social no conjunto dos Estados brasileiros (Tabela 28). Essa posição foi conseguida na medida em que foi o segundo Estado em volume de recursos investidos em assistência social proporcionalmente à despesa estadual; o terceiro em concentração/nucleação de recursos no órgão gestor da política; e o sétimo em concentração/nucleação de recursos no Feas. Em contrapartida, o Estado de Santa Catarina, segundo o indicador criado, é o Estado que menos dispensa atenção à assistência social no Brasil. Ele foi o 22^o em volume de recursos investidos em assistência social, proporcionalmente à despesa estadual; o 9^o em concentração/nucleação de recursos no órgão gestor da política; e o 13^o em concentração/nucleação de recursos no Feas.

Tabela 28: Brasil – Ranking dos estados segundo “Atenção à Assistência Social” (2008)

Estado	% da Despesa Estadual em Assistência Social	% de Recursos da Assistência Social no Órgão Gestor	% de Recursos da Assistência Social no Fundo	Pontuação Total	Posição
	POSIÇÃO				
RN	2	3	7	12	1
CE	5	1	8	14	2
AM	8	5	3	16	3
GO	16	6	2	24	4
DF	1	13	14	28	5
MT	24	1	1	26	6
SE	9	1	17	27	7
AL	21	2	4	27	8
BA	13	10	6	29	9
TO	4	14	12	30	10
PI	10	11	11	32	11
PR	11	1	19	31	12
RO	15	1	15	31	13
PB	3	12	19	34	14
RS	14	1	18	33	15
MA	19	1	15	35	16
PE	23	8	5	36	17
SP	12	15	10	37	18
MG	20	4	15	39	19
MS	6	17	17	40	20
PA	7	18	16	41	21
ES	17	16	9	42	22
RJ	18	7	17	42	23
SC	22	9	13	44	24

Sem dados para AC, AP e RR

Fonte: STN e Orçamentos Estaduais

Ressalta-se que o indicador criado poderia ser aplicado, também, aos Municípios e ser utilizado como referência complementar ao Índice Suas para destinação de recursos do FNAS para o FAS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A aprovação da Política Nacional de Assistência, pelo CNAS, em 2004, e da NOB-Suas/2005, que institucionaliza o Suas, representa um importante passo no campo da organização e do financiamento da política de assistência social. No entanto, suas diretrizes e disposições não estão ainda organicamente institucionalizadas no processo de gestão da assistência social nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Diretrizes do comando único, do co-financiamento, da concepção da política pela hierarquização de proteções, entre outras, ainda não são adotadas como princípios diretores e organizativos do processo de gestão.

Este estudo buscou elementos para detectar a distância/aproximação do disposto no marco regulatório nacional da política com o modo de gestão do processo de sua orçamentação pelos entes federativos destacando:

Quanto ao conteúdo da política:

- o “peso” dos recursos financeiros anuais orçamentários para a política de assistência social nos entes federativos, e seu comportamento longitudinal, a partir da série histórica de dados disponíveis, detectando tendências;
- a proximidade/distância desse “peso” com a deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social, em fixar a destinação de 5% do orçamento anual a essa política e a heterogeneidade/homogeneidade que os entes federativos expressam entre si quanto a esse comportamento;
- a aplicação da orientação política da PNAS/2004 em organizar as ações da assistência social pela hierarquização de proteções sociais; pela distinção das três funções da política: proteção, vigilância social e defesa de direitos; pela distinção entre benefícios, serviços, programas e projetos.

Quanto aos princípios de gestão:

- a efetivação do princípio do comando único da política de assistência social em cada ente federativo, expresso pela concentração/dispersão dos recursos orçamentários para a assistência social no órgão gestor ou em demais órgãos;

- a efetivação da gestão sob o princípio democrático e participativo traduzido pela alocação dos recursos financeiros para a assistência social no fundo gestor e o vínculo direto deste (ou não) com o órgão gestor da política;
- a compatibilidade ou não entre os orçamentos da União e dos Estados e o disposto nos Planos Municipais de Assistência Social de modo a construir a política de co-financiamento baseada nas prioridades do processo participativo desde o âmbito municipal;
- a política de co-financiamento adotada entre os entes gestores expressa pelos critérios de partilha e sua coerência e consistência com o âmbito da Política de Assistência Social;
- a presença ou não do caráter redistributivo no financiamento da política de assistência social expresso pelas receitas que compõem o seu orçamento.

Quanto à capacidade técnica de orçamentação dos entes gestores:

- compatibilidade entre os calendários anual e plurianual de orçamentação pública em face do preparo dos agentes institucionais em produzir conhecimento para orientar o planejamento anual da política, suas metas de cobertura para a totalidade da cidade, do Estado e do País.

A hipótese que orientou esta tese, qual seja: a de que ocorre forte heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social entre os entes federativos, que se expressa tanto no montante de recursos investidos, quanto na qualidade de sua alocação, demonstrando a ausência de regulação no trato efetivo da política no que se refere à sua orçamentação, foi submetida a análises múltiplas, pela busca de dados, documentação e entrevistas.

Como elementos para validar nossa hipótese, identificou-se: a) o volume de recursos investidos pelas três esferas de governo na política de assistência social, principalmente após a PNAS/2004 e a NOB-Suas/2005; b) o modo de alocação desses recursos na estrutura de governo; c) os recursos financeiros alocados no órgão gestor da política de assistência social e fora dele; d) os recursos financeiros alocados no Fundo de Assistência Social e fora dele; e) as mudanças ocorridas, ao longo do tempo, na classificação funcional-programática, com especial atenção à forma como a assistência social aparece nessa classificação, e as distintas

orientações às quais estão relacionadas; f) os instrumentos de elaboração do orçamento público e a forma como se dá o processo na assistência social no Brasil; e g) o modo de gestão do Fundo de Assistência Social.

Importante ressaltar os avanços no que tange à disponibilidades de dados no governo federal. Como aponta Lena Lavinias (LAVINAS e GARSON: 2005), não há do que reclamar em matéria de qualidade dos dados e abrangências das informações disponibilizadas nos vários *sites* do governo federal, que revelam transparência e possibilidade de acesso. Portanto, há de se congratular com a divulgação regular e sistemática de informações acerca do investimento social no País. Para as gestões estadual e municipal, no entanto, ainda se tem muita dificuldade para acessar dados desagregados e obter informações completas sobre investimentos sociais. Quanto aos Municípios, a compatibilização de dados de 5.564 unidades é ainda uma dificuldade, quer quanto à totalidade quer quanto ao período de referência desses dados.

A análise do processo de elaboração do Orçamento da Política de Assistência Social pelos gestores revelou uma “homogeneidade perversa”. Tanto no âmbito da União quanto no Estado de São Paulo, a proposta orçamentária da área de assistência social é elaborada sem nenhuma vinculação com os conteúdos dos Planos de Assistência Social. Constatou-se que, na prática, é o orçamento que define o Plano de Assistência Social e não o contrário, como se espera de uma política do Suas. Aventa-se a hipótese de que essa prática também é aplicada em boa parte dos Municípios brasileiros, cuja tradição é replicar ações de outras esferas de governo e, até mesmo, repetir o orçamento do ano anterior.

A Heterogeneidade Revelada no Percentual de Recursos Investidos em Assistência Social

O estudo elaborado demonstra com clareza que não existe uma relação direta entre os recursos arrecadados e os percentuais investidos em assistência social pelas três esferas de governo.

Proporcionalmente aos recursos arrecadados, os investidos em assistência social no âmbito da União são bem maiores que os investidos por Estados e Municípios. Enquanto a União investiu 7,18% dos recursos da seguridade social em

assistência social, no ano de 2007, Estados e Municípios destinaram, respectivamente, 0,77% e 2,39% da despesa total nessa política, revelando baixo investimento estadual e municipal.

No âmbito dos Estados, a participação do investimento em assistência social em relação à despesa total de cada Estado, varia de 0,05%, no Estado de Mato Grosso, a 3,3% no Estado do Rio Grande do Norte. Dezesesseis estados investem menos de 1% (entre 0,05% e 0,94%) da despesa total em Assistência Social. Os 11 demais investem de 1,17% até 3,3%. Portanto, falta muito para cumprir o disposto na VI Conferência de Assistência Social quanto ao percentual de 5%. É importante estabelecer uma meta de conquista gradual, de modo a tornar efetivamente real que cada Estado atinja, por exemplo, 2% já alcançado por alguns Estados.

Além do baixo investimento na política, os dados revelam forte heterogeneidade de percentual entre os entes federativos. Claro que isto sem considerar se o conteúdo imputado como investimento em assistência social tem ou não aderência à PNAS/2004. Assim, à meta de quantidade (x%) deveria estar associada uma meta de qualidade. O expurgo como investimento da assistência social do que não lhe é próprio é também uma meta a alcançar.

Dados dos investimentos das capitais de Estados brasileiros também revelam discrepâncias e baixo investimento. Nesses Municípios, a participação da assistência social na despesa total variou de 0,83% a 3,83%, no ano de 2007.

Ressalta-se que a vinculação de 5% do orçamento federal da seguridade social para a política de assistência social, reivindicada por gestores da assistência social e pelas Conferências de Assistência Social realizadas no território nacional⁶⁸, foi atingida pela União em 2004, ano em que o orçamento da assistência social correspondeu a 6,53% do orçamento da seguridade. Esse valor cresceu nos anos subsequentes, chegando a 7,18% em 2007. O conteúdo do investimento em assistência social no orçamento da União mostra-se compatível com o conteúdo da política, embora não esteja plenamente alocado no Fundo Nacional de Assistência Social.

⁶⁸ Ressalta-se que a VI Conferência Nacional de Assistência Social define 10% do orçamento da seguridade social para a assistência social, no âmbito do governo federal.

Em contrapartida, os percentuais de Estados e Municípios estão muito distantes dos 5% do orçamento total sugerido, correspondendo, conforme já citado, a 0,77% e 2,39%, respectivamente, no ano de 2007. Ademais, a participação percentual dos Estados tem caído, nos últimos anos, e a da União e dos municípios tem crescido.

Sem desconsiderar a importância de tornar os investimentos na área de assistência social mais expressivos, entende-se que a vinculação, por si só, de recursos à política não implica a automática melhoria das condições de vida da população. Em um país com tantas diferenças, é preciso, antes, se pensar em vinculação de recursos e definir custos dos serviços e demanda efetiva da política de assistência social. É necessário melhorar as condições de gestão da política, o que passa pela melhor qualificação dos gestores e a utilização criteriosa de indicadores sociais para definir a repartição de recursos e co-financiamento da política, entre outros avanços.

Quanto à divisão de responsabilidades no financiamento da política de assistência social, ficou demonstrada, também, a preponderância da União em relação a Estados e Municípios. A participação da União cresceu, no período anterior à NOB/Suas (passa de 57%, em 2002, para 74% em 2005) e também aumentou após a sua publicação, chegando ao índice de 77%, em 2007.

Destaca-se, entretanto, que, do total de recursos investidos, neste ano, 92% foram direcionados ao pagamento de beneficiários do BPC e do PBF. Já no ano de 2008, esse percentual subiu para 93,07%. Portanto, são recursos passados diretamente ao beneficiário e não aos entes gestores, o que gera certo alheamento nos critérios de partilha. Não há ainda uma relação necessária entre benefícios e serviços. O número de beneficiários por Município/Estado deveria ser um critério para o financiamento de Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Desta forma, seria criada uma “ponte” no financiamento entre serviços e benefícios.

Embora significativo, o investimento da União na assistência social não impacta positivamente a política de co-financiamento, já que menos de 7% dos recursos de assistência social federal são disponibilizados para serviços.

A queda do financiamento estadual em assistência social, revelada ano a ano, somada à dinâmica acima aludida, com certeza traz forte dificuldade, aos Municípios, na expansão de serviços.

Na esfera municipal, em 2002, a participação no financiamento da assistência social era de 26%, passando a 15%, em 2007. Ressalta-se que essa participação é a mesma de 2005, ano de publicação da NOB/Suas. Portanto, a nova legislação não provocou, ainda, nenhuma mudança no grau de participação dos Municípios no financiamento da política de assistência social.

A esfera de governo estadual sempre teve, no período estudado, a menor participação no financiamento da política de assistência social. Essa participação cai de 17%, em 2002, para 11%, em 2005, data da publicação da NOB/Suas, e continua em decréscimo nos anos seguintes, chegando a 2007 a uma participação de 8%.

A opção do governo federal por dar prioridade para programas de transferência de renda, se, por um lado, aposta na autonomia do cidadão para aplicar recursos de acordo com suas prioridades e de sua família – o que nos parece bastante adequado – provoca, por outro lado, a diminuição no investimento federal para os demais programas.

Essa diminuição atinge, em particular, a provisão de recursos para os serviços socioassistenciais. O volume de recursos para esses programas, no conjunto dos recursos do FNAS, apresentou, no período entre 1996 e 2008, comportamento inconstante, pois cresce entre 1996 e 1998, diminui em 1999 e volta a crescer entre 2000 e 2002. Inicia-se, em 2003, um movimento de queda e ascensão a cada ano, até chegar, em 2008, a um volume de recursos equivalente ao de 1996. O fato permite afirmar que ainda não está assegurada a condição de provisão continuada, que caracteriza conceitualmente um serviço.

Além da descontinuidade, embora o Decreto 5.085, de 19 de maio de 2004, defina os serviços como ações continuadas de assistência social que visam ao atendimento periódico e sucessivo à família, à criança, ao adolescente, à pessoa idosa e à com deficiência, é importante frisar a necessidade de o governo federal direcionar mais recursos para os serviços socioassistenciais. Isso porque a articulação entre a oferta de serviços e a transferência de renda pode potencializar a

atuação dos governos junto aos cidadãos, assegurando melhores resultados para a proteção social das famílias, o que não se efetiva a pleno com o acesso em pecúnia.

Outra característica do financiamento da política de assistência social no âmbito federal refere-se à forte concentração do financiamento em contribuições sociais (Cofins e CSLL), o que tende a diminuir o potencial redistributivo dos investimentos. Esse tipo de fonte onera o consumo, já que as empresas repassam o seu custo para o consumidor. Indiretamente, tanto os recursos do BPC como os do PBF geram consumo e, com o aumento na taxaço dos produtos, seu potencial redistributivo tende a ser minimizado.

A fim de superar essa situação, é preciso, portanto, buscar fontes alternativas de financiamento – tanto para o BPC quanto para o PBF – que não incidam sobre o consumo, mas sim sobre a renda, principalmente daqueles cidadãos que pertencem ao primeiro quintil de distribuição de renda.

Parece necessário, também, atender à demanda reprimida dos programas. Principalmente o PBF, ainda tem um contingente grande de pessoas aptas a receber o benefício, mas estão excluídas do benefício em razão de não haver recursos orçamentários suficientes para atendê-las. Constata-se essa distância pelo número de famílias registradas no CadÚnico e as famílias beneficiadas pelo PBF. Com a adoção dessas medidas, será possível contribuir com mais efetividade para o processo de redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais no País.

Apesar dessas considerações, é correto afirmar que tanto o BPC como o PBF contribuem para minorar as desigualdades, pois, em que pesem as condicionalidades, atendem ao público prioritário da política de assistência social.

Quanto ao processo de transferências de recursos da União para os Municípios, a adoção do Índice Suas parece mostrar-se um mecanismo mais adequado para balizar as transferências de recursos do FNAS para os municípios com vistas ao co-financiamento da proteção social básica, ainda que precise ser revisto, conforme comentado, e incluir o impacto de beneficiários no processo de gestão da assistência social.

Demonstrou-se que houve um acréscimo na transferência de recursos para todos os Municípios agregados por Estado e manteve-se o *ranking* de recebimento de recursos. Ou seja, com poucas exceções, os Municípios (agregados por Estado)

que recebem mais recursos e aqueles que receberam menos são os mesmos, tanto em 2007 quanto em 2008.

Esse fato, ao mesmo tempo em que pode ser considerado positivo, pois revela que o Índice Suas é, efetivamente, utilizado para a distribuição dos recursos, tem um aspecto negativo, uma vez que pode representar a vigência de uma situação de desigualdade, já que incorpora as bases históricas de transferência do FNAS.

Destaca-se que a distribuição dos recursos para os municípios, segundo o seu porte, levando em consideração o Índice Suas, representa o principal avanço na forma de organizar o processo de transferência de recursos. Introduce-se, dessa forma, uma nova racionalidade, apoiada em dados estatísticos, que aproxima a aplicação financeira da realidade social vivenciada no âmbito municipal. Não obstante, são ainda necessários estudos que aperfeiçoem o Índice Suas, com a incorporação de variáveis relacionadas ao crescimento populacional, bem como de dimensões relacionadas a situações de vulnerabilidade da população, para além da ausência de renda e a distribuição de beneficiários.

Ressalta-se a importância de eliminar do Índice Suas a variável transferência de recursos do FNAS, que se faz com base em séries históricas, e que pode trazer distorções na aplicação do índice e, por consequência, na justiça da distribuição dos recursos. Esse critério talvez tenha feito sentido no momento inicial da aplicação do índice. Sua reiteração termina por defender o tradicional e não ser impulsor de mudanças.

Finalmente, aponta-se um obstáculo, ainda enfrentado no âmbito da assistência social relacionado à incapacidade de execução dos recursos aprovados na LOA. A análise da execução do FNAS por programas mostra a gravidade da situação. Ao se excluir a execução do programa Proteção Social Básica, o percentual de recursos liquidados do Fundo é de 79,8% e o de valores, de 73,1%. O programa Proteção Social Especial teve apenas 70,4% dos recursos liquidados. Isso implica que, mesmo depois da aprovação do orçamento, quando a escassez de recursos define seu valor, não se consegue executar os recursos, o que provoca o não atendimento de parte da população beneficiária da assistência social. Lembra-se que esses recursos são transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios e certamente revelam a não execução por parte desses entes federativos.

A heterogeneidade Revelada na Alocação dos Recursos na Estrutura de Governo

Embora a PNAS/2004 defina o campo da assistência social, os entes gestores estaduais e/ou municipais ainda não incorporaram (por desconhecer, discordar ou meramente repetir o tradicional) a nova orientação. O dados apresentados neste estudo revelam casos de inadequada apropriação da classificação funcional, além da não observância do comando único estabelecido pela Loas.

Cabe enfatizar que a autonomia nas formas de apropriação da classificação funcional-programática e na alocação dos recursos da assistência social traz fortes implicações no processo de orçamentação da política de assistência social. Assim, parece legítimo pensar que a regulação da política de assistência social carece ainda de uma norma operacional, específica, que normatize os recursos financeiros, assim como a NOB-RH/Suas dedicou-se aos recursos humanos.

A análise da dispersão dos recursos da assistência social na estrutura de governo revelou que enquanto a União aloca todos os recursos da área no órgão gestor da política, o MDS, a maioria dos Estados e Municípios ainda não o faz. Lembra-se que as ações de assistência social operadas pelo órgão gestor da política, além de contribuir para a melhor gestão da política, atende ao disposto na Loas, referente ao comando único das ações de assistência social em cada esfera de governo.

No ano de 2007, apenas oito Estados - Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Sul, Sergipe e Alagoas – alocaram a totalidade dos recursos da assistência social no órgão gestor da política. Ou seja, em 67% dos estados pesquisados, observou-se que os recursos ficaram dispersos na estrutura de governo.

Ressalta-se que, apesar de longe do ideal, essa situação é melhor do que a verificada em 2006, quando 77% dos Estados analisados tinham recursos dispersos na estrutura de governo.

Quanto ao percentual de dispersão, entre os anos de 2006 e 2007, ocorreu aumento em apenas quatro Estados: Goiás, Pernambuco, Santa Catarina e São

Paulo. Tal fato sinaliza, aparentemente, maior preocupação desses Estados com a melhor alocação dos recursos da assistência social e com o cumprimento de seu marco jurídico a partir da PNAS-2004 e da NOB/Suas-2005.

Quanto ao grau de pertinência da classificação dos programas estaduais na funcional-programática assistência social, nota-se, pela análise dos orçamentos, que nem todos os Estados pesquisados haviam adotado, até 2007, a classificação por Proteção Social. Estados como a Bahia, o Espírito Santo, Goiás e o Distrito Federal ainda não utilizavam, em seus orçamentos, a nomenclatura disposta na PNAS-2004: Programas de Proteção Social Básica e Especial.

Percebe-se, também, em alguns orçamentos, programas classificados como assistência social e que, na realidade, fazem parte de outra política. Como exemplos, citam-se os recursos destinados aos serviços de assistência social a servidores militares e de internação de jovens em conflito com a lei, no Pará. A gratuidade de locomoção para grupos especiais de usuários das linhas metroviárias em São Paulo também se enquadra nesse rol.

Quanto à dispersão dos recursos da assistência social na esfera municipal, verifica-se, a partir de uma amostra selecionada de sete capitais brasileiras, que é bastante intensa. Dos sete Municípios estudados – Recife, Aracaju, Campo Grande, São Paulo, Porto Velho, Santa Catarina e Belo Horizonte – apenas Aracaju manteve, em 2008, a totalidade dos recursos no órgão gestor da política.

Ressalta-se que em quatro dos Municípios estudados – São Paulo, Recife, Florianópolis e Belo Horizonte – o fundo de assistência social é considerado, em termos orçamentários, órgão da estrutura de governo, e não uma unidade orçamentária da secretaria gestora da política de assistência social. Além de prejudicar o processo de identificação dos recursos aplicados na política por parte dos cidadãos – já que se tende a buscar no orçamento os recursos alocados no órgão gestor da política – essa opção tende a favorecer a não articulação entre o gestor do fundo e o gestor da política.

Finalmente, constata-se que, também nos Municípios, a classificação dos programas nem sempre obedeceu ao disposto na PNAS-2004. Por exemplo, programas direcionados a servidores públicos, são classificados como função assistência social em Porto Velho, Belo Horizonte e Campo Grande, e não como

função trabalho, o que seria mais coerente. Têm-se também programas de educação classificados como assistência social, como no caso dos Centros de Educação Infantil, no Município de Campo Grande.

O inverso também ocorre: programas que estariam mais propriamente classificados na função assistência social estão classificados em outras funções. É o caso do Programa de Garantia de Renda Mínima e do Projovem que são classificados como educação, na cidade de São Paulo.

A heterogeneidade Revelada na Alocação dos Recursos no Fundo de Assistência Social

É legítimo afirmar que todos os recursos da política de assistência social devem estar alocados nos fundos de assistência social, sob a coordenação da unidade administrativa que faz a gestão da política no âmbito de governo, de forma a garantir organicidade, transparência e o efetivo cumprimento do disposto nas diretrizes e metas dos planos de assistência social.

A existência de recursos da assistência social que não passam pelos fundos sinaliza a não observância da legislação que define como papel dos conselhos de assistência social deliberar, acompanhar e aprovar a prestação de contas dos recursos da área.

Isso ocorre porque é prática dos entes federativos submeter apenas os recursos do fundo de assistência social à apreciação dos conselhos. Tal prática é verificada, inclusive, no âmbito do governo federal, instância em que o CNAS só delibera e acompanha a execução dos recursos do FNAS com flagrante prejuízo do controle social da aplicação dos recursos da assistência social.

Apesar da concentração dos recursos na estrutura do MDS, o governo federal mantém percentual significativo desses recursos fora do fundo nacional de assistência social. Haja vista que, no período de 2006 a 2008, cerca de 40% dos recursos da assistência social foram alocados fora do FNAS.

Nos âmbitos estadual e municipal, conforme demonstrado, também existe forte presença de recursos da assistência social que não passam pelos fundos de assistência social. Tal fato revela que se há um movimento, ainda que tímido, dos

governos em direcionar os recursos da Assistência Social para um único órgão gestor da política, o mesmo não ocorre em relação à alocação dos recursos no fundo de assistência social.

Reitera-se que esse dado revela, aparentemente, um receio dos gestores em se submeter ao controle dos conselhos de assistência social que acompanham e aprovam a execução dos recursos alocados nos fundos de assistência social.

Mais especificamente, este estudo demonstra que, em 2006, nenhum Estado alocou todos os recursos da assistência social nos respectivos fundos e que, em 2007, isso ocorreu apenas no Estado do Mato Grosso. Vê-se, também, que, no ano de 2007, 66% do conjunto dos Estados analisados mantinha mais de 50% dos recursos da assistência social alocados fora dos respectivos fundos de assistência social.

A mesma situação encontrada nos âmbitos federal e estadual, no que se refere ao volume de recursos da assistência social alocados dentro ou fora dos fundos, é observada nos municípios selecionados. Ou seja, os gestores municipais também não consideram os fundos municipais como instrumento único para alocação dos recursos da área. Nos anos de 2007 e 2008, em todas as localidades estudadas, há percentuais expressivos de recursos da função assistência social alocados fora dos fundos municipais de assistência social.

Enfim, é possível constatar que – seja por falta de clareza, por resistência aos mecanismos de controle social ou ainda por outras conveniências – a importância em alocar os recursos financeiros da assistência social nos fundos não é considerada pelos gestores dos orçamentos, nas três esferas de governo. Essa constatação é confirmada ao se verificar que tanto o governo federal como os governos estaduais e municipais mantêm percentuais significativos de recursos alocados fora dos fundos de assistência social.

Constatou-se, também, que existe dispersão de recursos dentro dos próprios fundos. Programas de transferência de renda, típicos da assistência social, são classificados em outras funções programáticas, mas com recursos alocados no fundo de assistência social. É o caso do Estado de Goiás, que classifica seu programa de transferência de renda na função saúde e aloca os recursos a ele pertinentes no fundo de assistência social. O mesmo acontece na cidade de São

Paulo, cujo programa de transferência de renda é classificado na função educação, mas seus recursos estão no fundo municipal de assistência social.

A legislação não é clara, na direção da necessidade de alocação de todos os recursos da assistência social nos fundos de assistência social. Nesse sentido, parece clara e urgente a necessidade de que essa definição seja objeto de normatização.

Para lograr êxito na instituição da política faz-se necessário, também, modificar a classificação funcional da assistência social de 1999 que, apesar de trazer melhorias na identificação dos recursos investidos na área de assistência social, mantém, nas suas subfunções, um recorte por segmentos do público a ser beneficiado, tal como já acontecia na classificação anterior. Tal opção apresenta incongruências em relação ao disposto na PNAS/2004, que adota o arranjo interno da política em categorias de proteção social.

Como a função assistência social agrega todas as despesas de assistência social sugere-se, com base nesse estudo, que as subfunções por segmento de público (criança e adolescente; idoso; portador de deficiência) e a subfunção assistência comunitária, sejam substituídas por apenas duas subfunções: **proteção social básica e proteção social especial** (Quadro 7).

Quadro: 7 - Classificação funcional da assistência social

Classificação de 1999		Classificação Sugerida	
FUNÇÃO	08 – Assistência Social	FUNÇÃO	08 – Assistência Social
SUBFUNÇÕES	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária	SUBFUNÇÕES	241 – Proteção Social Básica 242 – Proteção Social Especial

Com base na construção de um indicador que denominamos Atenção Estadual à Assistência Social⁶⁹, verificou-se que o Estado do Rio Grande do Norte,

⁶⁹ Lembra-se que esse indicador aponta a posição dos Estados com base na consolidação de três outros indicadores, a saber: percentual de recursos da despesa estadual investidos em assistência

entre o conjunto dos Estados brasileiros, é o que dispensou, no ano de 2007, melhor atenção à assistência social.

Essa posição foi obtida em função de este Estado ter tido a segunda melhor colocação no que tange ao volume de recursos investidos em assistência social proporcionalmente à despesa estadual; a terceira melhor colocação em concentração/nucleação de recursos no órgão gestor da política; e a sétima em concentração/nucleação de recursos no fundo estadual de assistência social.

Em contrapartida, Santa Catarina, segundo o indicador criado, é o Estado que dispensa menor atenção à Assistência Social no Brasil. Ele ocupa o vigésimo segundo lugar em volume de recursos investidos proporcionalmente à despesa estadual; o nono lugar em concentração/nucleação de recursos no órgão gestor da política; e o décimo terceiro em concentração/nucleação de recursos no FEAS.

Ressalta-se que o indicador criado pode ser aplicado, também, aos Municípios e ser utilizado como referência complementar ao Índice Suas para destinação de recursos do FNAS para os FAS dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conclui-se, finalmente, que existe forte heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social no Brasil, revelada tanto no percentual de recursos investidos como na forma de alocação dos recursos na estrutura de governo e nos FAS criados como instrumento de financiamento da política. Essa heterogeneidade ocorre no âmbito intergovernamental e no intragovernamental, ou seja, ocorre tanto entre as três esferas de governo como entre governos de uma mesma esfera. Ocorre, também, no interior do governo de determinada esfera.

Essa heterogeneidade pode estar associada, em primeiro lugar, ao baixo consenso em relação ao conteúdo que é próprio da assistência social, ainda que esse tema seja tratado no âmbito da PNAS/2004.

Em segundo lugar, também parece associada à permanência, na gestão, de uma diversidade de concepções quanto ao conceito da política, o que possibilita diferentes alternativas de classificação e vinculação de programas à política.

social; percentual de recursos da assistência social alocados no órgão gestor da política; e percentual de recursos da assistência social alocados no FEAS.

Em terceiro lugar, há as diferentes formas de apropriação, pelos gestores, da classificação funcional-programática dessa política. E, por fim, o grau de importância delegado à política pelos gestores, revelado sob a ótica do volume de recursos dispensados à política segundo a arrecadação total do ente federativo.

Importante reafirmar que, no momento em que a PNAS/2004 reconhece a assistência social como responsabilidade de Estado e como política, com campo específico de atuação, responsável pela garantia de proteção social estendida a todos os cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade, vitimização e fragilização, é de se esperar que esse conjunto de transformações tenha ressonância e tome vulto nos orçamentos dos governos.

A partir desse novo escopo de atuação da assistência social não é mais possível pensá-la como restrita aos benefícios, programas e serviços que hoje são financiados pelos FAS. Fazer essa restrição implica a redução da política, já que os investimentos em na área estão pulverizados nos diversos órgãos governamentais. Frente a essa situação, é preciso um movimento/discussão que institucionalize o comando único da assistência social, nos três níveis de governo. Institucionalização essa que possibilite, além da alocação de todas as ações específicas, tendo como referência seu novo campo de atuação reconhecido pela PNAS, no órgão gestor, permita, também, que todos os recursos financeiros estejam alocados nos FAS.

Todas as transformações apontadas, tanto no marco regulatório da política como no campo institucional, foram e são de extrema importância para a efetivação e o reconhecimento da assistência social como política pública reclamável por todos os cidadãos.

No entanto, muito ainda tem que ser aperfeiçoado, dado, sobretudo, o caráter recente da formulação mais sistemática dessa política e de sua autonomia em relação a outras áreas sociais. Normatizar o processo de orçamentação, definindo com clareza o processo de alocação dos recursos da política, é tarefa urgente. Ao mesmo tempo, deve-se buscar definir as provisões mínimas das proteções sociais e o custo dos serviços para que se alcance clareza quanto ao tamanho dos desafios a serem enfrentados pelos governos no financiamento da política de assistência social.

ALBUQUERQUE, Josélia, GARSON, Sol, VAINER, Ari. **Manual de elaboração**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.

ALVES, Mazzotti, Alda, GEWANDSNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2001.

BASTOS C. R. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1992

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, 2001.

BRASIL. **Balanco geral da união**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda.

_____. **Constituição federal – 1988**.

_____. **Lei orgânica da assistência social – Loas, Lei 8.742/93**.

_____. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Gasto social do governo central: 2001 a 2002**. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Indicadores da gestão municipal da política de assistência social no Brasil: 2005/2006**. VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília, 2007.

_____. **Política nacional de assistência social – PNAS/1998**.

_____. **Política nacional de assistência social – PNAS/2004**.

_____. **NOB/Suas-2005**.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Orçamento social do governo federal: 2001 a 2004**. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2005.

CADERNO SUAS. **Financiamento da assistência social no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de, RIBEIRO, José Aparecido, DUARTE, Bruno de Carvalho. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005.** Disponível em: <www.sep.org.br>.

CORDEIRO, José Lucas. **Gasto federal com assistência social e suas fontes de financiamento – 1990 – 1997,** Revista Serviço Social e Sociedade, n. 62, São Paulo, mar. 2000.

_____. **Gasto federal com assistência social e suas fontes de financiamento – 1990–1996.** Dissertação (Mestrado)- Programa de Estudos Pós-Graduados de Serviço Social/PUC, São Paulo, 1998.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma perspectiva del desarrollo social em Brasil. In: GURRIERI, Adolfo (Org.) **Los anos noventa: desarrollo com equidad?** Costa Rica: Flacso, 1990, p. 217-256.

FUNDAP. **Análise diagnóstica do processo de implementação do sistema nacional descentralizado e participativo da assistência social.** Relatório de Pesquisa, São Paulo, 1998.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 12.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **Nacionalização da política de assistência social e governos estaduais no Brasil: o caso do Estado de São Paulo.** Tese (Doutorado)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, São Paulo, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. **Necessidades financeiras para fazer face à pressão demográfica sobre os municípios.** Rio de Janeiro, 2001

LAVINAS, Lena, GARSON, Sol. **Gasto social no Brasil: transparência, sim, *participis*, não!** 2005. Disponível em: <www.abep.nepo.unicamp.br>.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES, R. M. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009. 424p.

MARQUES, R. M. (Coord.) **A importância do bolsa-família nos municípios brasileiros**. Brasília: MDS, 2004

MESTRINER, M. L. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MUNIC. **Pesquisa de informações básicas municipais: assistência social**. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2005.

PAIVA, Beatriz. **A estrutura de financiamento da política de assistência social: a imprecisa tradução da loas**. Tese (Doutorado)- Programa de Estudos Pós-Graduados da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2003.

SELTIZ et all. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1965.

SPOSATI, Aldaíza. **A assistência social no governo Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: PUC, 1996. Mimeografado.

_____. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, p.54 - 82, 2001.

_____. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez Editora, 1988.

_____. **Assistência x assistencialismo x assistência social**. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC, jun.1994.

_____, BONETTI, Dilséa Adeodata, YASBEK, Maria Carmelita, CARVALHO, Maria do Carmo Brant Falcão. **Assistência na trajetória das políticas sociais: uma questão em análise**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

STANISCI, S. Política de assistência social: desafios e perspectivas. **Boletim de Conjuntura Social**, n.17, São Paulo: Fundap, 1995.

YAZBEK, M. Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. **Cadernos do CEAS**, n. 164, São Paulo, 1996.

Anexo 1: Brasil – Funções e Subfunções de Governo

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Aérea 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social

	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Álcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais

**Anexo 2 : Tabelas com Investimentos em Assistência Social das Três Esferas
de Governo – Valores Absolutos**

Tabela 1 - Brasil: Investimento Federal em Políticas Sociais (1995 a 2008)							
Valores Correntes							
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Previdência	50.255.309	61.129.825	67.451.329	76.221.431	84.586.674	93.407.569	107.544.257
Sáude	13.710.472	13.662.316	15.666.442	15.434.592	18.078.264	20.270.121	23.633.858
Educação e Cultura	8.429.293	8.723.156	9.650.814	13.626.008	15.506.097	10.854.583	11.915.434
Assistência Social	788.082	1.267.545	2.132.284	3.102.764	3.840.893	4.441.599	5.298.265
Direitos da Cidadania						406.613	584.421
Habitação e Urbanismo	113.776	344.106	425.616	303.445	320.492	1.797.315	848.512
Saneamento						161.087	233.417
Organização Agrária						1.093.366	1.329.932
Seguro Desemprego e Abono PIS/PASEP	3.269.100	3.832.500	3.973.600	4.619.800	4.521.200	4.774.374	5.797.081
Benefícios à Servidores	1.282.702	1.748.958	2.035.822	1.917.219	1.921.630	1.785.446	1.996.459
TOTAL	77.848.734	90.708.406	101.335.907	115.225.259	128.775.250	138.992.073	159.181.636
Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Previdência	123.218.090	145.477.548	165.509.439	188.505.524	212.490.364	233.208.019	257.059.855
Sáude	25.434.639	27.171.848	32.972.885	36.483.267	39.736.224	39.433.821	43.633.432
Educação e Cultura	13.462.275	14.455.612	14.856.847	16.681.793	17.888.226	19.303.746	22.437.638
Assistência Social	6.513.151	8.416.353	13.863.295	15.806.087	21.551.140	24.648.623	28.655.029
Direitos da Cidadania	411.265	394.444	550.343	828.656	954.336	628.252	934.167
Habitação e Urbanismo	613.718	465.107	1.682.107	2.681.348	3.284.706	847.886	1.233.421
Saneamento	97.142	58.683	76.549	88.265	56.178	39.669	478.077
Organização Agrária	1.380.607	1.429.517	2.617.626	3.583.195	4.189.314	3.485.096	2.438.476
Seguro Desemprego e Abono PIS/PASEP	7.107.542	8.448.717	9.473.050	11.378.412	14.910.185	17.956.677	20.693.824
Benefícios à Servidores	2.106.808	2.410.042	2.648.648	2.972.092	3.310.479	3.523.086	3.957.767
TOTAL	180.345.237	208.727.871	244.250.789	279.008.639	318.371.152	343.074.875	381.521.686
Fonte: STN/MF							

Tabela 2 – Brasil: Investimento Federal em Assistência Social, por Programa (2005 a 2008)

Valores R\$ mil correntes				
Programa	2005	2006	2007	2008
0065 - Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	5.377.379.698			
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	540.771.002	244.618.459	272.185.490	240.986.377
0070 - Proteção Social à Infância e Adolescência	349.370.252			
0073 - Combate ao Abuso e à Exploração Sexual	35.257.100	48.611.500	61.730.200	54.262.099
0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-Sinase				9.244.580
0352 - Abastecimento Agroalimentar	348.089.390			
0681 - Gestão da Participação em Organismos Internacionais		32.205	10.500	11.000
0750 - Apoio Administrativo	38.583.014	60.715.378	61.210.344	65.936.362
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	17.200	20.250	22.350	24.550
1006 - Desenvolvimento Social e Combate à Fome	37.292.470	36.966.472	46.139.696	39.124.737
1011 - Rede Solidária de Restaurantes Populares	34.773.975			
1049 - Acesso à Alimentação	150.918.562	583.650.665	575.039.840	617.160.783
1093 - Atendimento Integral à Família	133.170.514			
1096 - Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal	1.300.000			
1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento	39.351.879	17.119.903	20.572.992	32.290.909
1282 - Proteção Social à Pessoa Idosa	4.125.308.525			
1335 - Transferência de Renda com Condições - Bolsa-Família	4.517.675.932	8.231.021.853	9.205.839.140	11.004.544.160
1384 - Proteção Social Básica - PSB		12.190.776.885	14.230.088.817	16.250.982.978
1385 - Proteção Social Especial - PSE		127.632.803	158.208.535	169.002.200
8034 - Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem			165.000	148.039.586
TOTAL	15.729.259.514	21.541.166.371	24.631.212.903	28.631.610.320
Fonte: FNAS/MDS				

Tabela 3 - Brasil: Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social/FNAS - 2000 a 2004, por Programa				
Programa	Valores R\$ correntes			
	2005	2006	2007	2008
0065 - Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	5.377.379.698			
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	540.051.002	244.618.459	272.185.490	240.986.377
0070 - Proteção Social à Infância e Adolescência	349.370.252			
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	35.257.100	48.611.500	61.730.200	54.262.099
1006 - Desenvolvimento Social e Combate à Fome		2.430.826	3.279.000	
1093 - Atendimento Integral à Família	130.890.591			
0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei				9.244.580
1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento	25.710.269	17.119.903	20.572.992	16.981.107
1282 - Proteção Social à Pessoa Idosa	4.125.308.525			
1384 - Proteção Social Básica		12.190.726.885	14.229.923.817	16.250.982.978
BPC		9.718.787.581	11.548.344.925	13.785.788.691
RMV		1.908.365.636	1.881.530.047	1.856.219.138
Demais Ações		563.573.668	800.048.845	608.975.149
1385 - Proteção Social Especial		127.632.803	158.208.535	169.002.200
8034 - Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem				135.516.713
Total	10.583.967.437	12.631.140.375	14.745.900.034	16.876.976.053

Fonte: FNAS/MDS

Tabela 4 - Brasil: Investimentos dos Estados Brasileiros com a Função Assistência Social						
Estado	Valores Correntes					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AC	9.113.646	5.524.120	14.531.142	15.108.446	18.227.472	20.427.231
AL	13.381.352	17.637.478	6.533.215	5.169.462	5.760.587	5.570.958
AM	30.575.111	31.508.440	31.630.418	61.527.496	61.527.496	73.633.730
AP	13.444.486	26.506.406	24.447.497	34.862.324	41.714.293	44.900.328
BA	53.740.805	93.594.703	38.727.553	61.144.665	82.941.163	122.886.603
CE	108.507.575	108.473.071	131.842.505	120.535.511	137.972.079	124.164.841
DF	92.478.036	204.870.401	210.862.801	247.451.057	266.818.835	248.468.390
ES	10.928.155	8.720.838	19.643.013	23.222.732	36.567.240	37.500.885
GO	247.792.770	365.851.000	41.352.315	51.621.098	38.942.848	41.617.309
MA	26.962.397	27.711.690	21.055.329	18.671.790	24.869.924	21.199.749
MG	43.055.462	41.397.696	41.140.715	51.378.184	65.692.757	94.003.061
MS	124.158.973	131.356.802	89.633.181	100.685.447	84.719.431	66.607.419
MT	25.537.020	14.389.514	11.851.710	9.986.095	2.181.836	3.027.800
PA	41.392.067	50.578.932	62.949.644	80.818.436	83.441.738	93.818.734
PB	44.964.533	42.593.836	58.193.156	90.326.279	124.940.999	81.744.791
PE	70.669.558	37.994.881	8.546.069	15.752.234	17.538.176	10.132.183
PI	75.838.848	50.302.774	5.557.274	43.184.971	31.250.718	35.369.137
PR	66.894.592	52.540.362	44.142.157	106.029.663	126.738.617	142.096.694
RJ	109.785.865	100.364.851	130.953.227	111.549.369	125.765.351	148.698.769
RN	105.106.918	108.602.183	127.698.821	164.640.754	162.855.477	155.041.887
RO	3.719.913	6.537.577	4.319.624	(789.376)	8.254.435	13.263.763
RR	17.767.449	51.675.426	17.319.627	15.601.739	33.857.142	43.717.290
RS	114.107.208	114.524.191	125.657.683	128.704.430	138.444.290	126.787.214
SC	21.533.096	21.924.650	3.017.679	2.136.334	11.899.045	12.975.247
SE	22.806.587	20.097.934	38.388.443	37.981.802	58.035.527	35.800.073
SP	378.033.607	376.910.507	328.339.356	604.954.629	711.710.083	732.949.198
TO	34.328.305	31.029.626	24.763.007	37.009.097	51.146.590	51.585.100
TOTAL	1.906.624.333	2.143.219.889	1.663.097.161	2.239.264.667	2.553.814.149	2.587.988.385

Fonte: MF/STN

Nota: Expurgadas as Transferências do FNAS e de de Convênios da União Destinadas à Programas de Assistência Social

Tabela 5 - Brasil: Transferência de Recursos do FNAS para os Municípios, por Estado		
	Valores Correntes	
	2007	2008
BRASIL	979.001.013	1.383.163.299
Norte	94.282.649	140.842.952
Acre	4.381.388	9.740.318,10
Amapá	3.720.164	5.005.926,13
Amazonas	18.425.703	23.917.095,85
Pará	43.909.078	62.591.782,36
Rondônia	11.877.024	16.113.220,97
Roraima	3.124.007	8.038.951,66
Tocantins	8.845.286	15.435.656,87
Nordeste	424.382.823	584.521.241,09
Alagoas	26.027.381	30.451.725,04
Bahia	79.433.597	121.273.430,83
Ceará	62.090.099	81.365.604,62
Maranhão	52.972.963	81.492.901,26
Paraíba	37.021.386	56.026.901,32
Pernambuco	63.144.917	95.993.016,66
Piauí	38.166.685	42.920.881,15
Rio Grande do Norte	42.355.037	48.824.002,47
Sergipe	23.170.758	26.172.777,74
Sudeste	257.684.856	375.576.175,10
Espírito Santo	23.734.267	26.230.767,99
Minas Gerais	105.319.698	135.339.342,55
Rio de Janeiro	43.055.181	77.422.831,88
São Paulo	85.575.710	136.583.232,68
Sul	142.862.127	174.680.488,76
Paraná	63.927.062	75.025.050,52
Rio Grande do Sul	46.211.279	55.152.959,79
Santa Catarina	32.723.786	44.502.478,45
Centro-Oeste	59.788.559	107.542.441,78
Goiás	20.210.212	50.818.829,35
Mato Grosso	16.088.921	27.534.746,16
Mato Grosso do Sul	23.489.425	29.188.866,27
Fonte: STN/MF		

Tabela 6 - Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2006) - Recursos no Órgão Gestor e Fora do Órgão Gestor

Valores Correntes			
ESTADOS	Função Assistência Social no Órgão Gestor	Função Assistência Social em outros Órgãos	Total Função Assistência Social
Alagoas	31.067.065	12.000	31.079.065
Amazonas	34.509.000	1.840.000	36.349.000
Bahia	108.934.000	30.000.000	138.934.000
Ceará	75.300.284	87.287.293	162.587.577
Distrito Federal	155.606.220	92.299.360	247.905.580
Espírito Santo	27.529.651	25.682.312	53.211.963
Goiás	124.758.000	68.000	124.826.000
Mato Grosso	13.100.625	0	13.100.625
Mato Grosso do Sul	39.186.800	91.579.200	130.766.000
Minas Gerais	63.485.671	811.000	64.296.671
Pará	23.463.457	50.666.990	74.130.447
Paraíba	64.367.131	34.141.943	98.509.074
Paraná	151.825.546	0	151.825.546
Pernambuco	48.391.000	2.900.000	51.291.000
Plauí	15.401.703	3.280.726	18.682.429
Rio de Janeiro	133.560.183	25.844.969	159.405.152
Rio Grande do Norte	166.873.000	34.150.000	201.023.000
Rio Grande do Sul	173.734.570	102.000	173.836.570
Santa Catarina	16.447.950	212.000	16.659.950
São Paulo	401.435.165	338.347.608	739.782.773
Sergipe	17.485.230	0	17.485.230
Tocantins	44.700.000	32.325.000	77.025.000

Fonte: Orçamentos Estaduais 2006 - Orçamentos 2005 (TO e RN)

Tabela 7 - Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2007) - Recursos no Órgão Gestor e Fora do Órgão Gestor

Valores Correntes			
ESTADOS	Função Assistência Social no Órgão Gestor	Função Assistência Social em outros Órgãos	Total Função Assistência Social
AL	31.067.065	12.000	31.079.065
AM	50.437.000	780.000	51.217.000
BA	107.043.000	18.000.000	125.043.000
CE	154.639.052	0	154.639.052
DF	155.606.220	92.299.360	247.905.580
ES	27.529.651	25.682.312	53.211.963
GO	97.028.000	2.002.000	99.030.000
MA	22.757.533	0	22.757.533
MG	123.140.609	1.133.569	124.274.178
MS	39.186.800	91.579.200	130.766.000
MT	1.376.551	0	1.376.551
PA	29.489.939	68.813.441	98.303.380
PB	64.367.131	34.141.943	98.509.074
PE	42.525.000	4.450.000	46.975.000
PI	15.401.703	3.280.726	18.682.429
PR	177.626.010	0	177.626.010
RJ	206.529.961	11.803.420	218.333.381
RN	211.541.000	1.816.000	213.357.000
RO	24.434.390	0	24.434.390
RS	141.579.413	0	141.579.413
SC	22.766.368	3.734.326	26.500.694
SE	17.485.230	0	17.485.230
SP	404.770.494	349.538.413	754.308.907
TO	44.700.000	32.325.000	77.025.000

Fonte: Orçamentos Estaduais - 2007 / AL, DF, ES, MS, PB, PI e SE (2006) - TOC (2005)

Tabela 8 - Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2006)
Recursos no Fundo de Assistência Social e Fora do Fundo

Valores Correntes			
ESTADOS	Função Assistência Social no Fundo	Função Assistência Social Fora do Fundo	Total Função Assistência Social
Alagoas	27.347.548	3.731.517	31.079.065
Amazonas	22.709.000	13.640.000	36.349.000
Bahia	64.133.000	74.801.000	138.934.000
Ceará	87.003.102	75.584.475	162.587.577
Distrito Federal	62.292.840	185.612.740	247.905.580
Espírito Santo	26.060.401	27.151.562	53.211.963
Goiás	64.866.000	59.960.000	124.826.000
Mato Grosso	3.571.608	9.529.017	13.100.625
Mato Grosso do Sul	8.854.400	121.911.600	130.766.000
Minas Gerais	15.344.266	48.952.405	64.296.671
Pará	22.163.600	51.966.847	74.130.447
Paraíba	3.601.585	94.907.489	98.509.074
Paraná	23.056.046	128.769.500	151.825.546
Pernambuco	46.402.000	4.889.000	51.291.000
Piauí	8.262.703	10.419.726	18.682.429
Rio de Janeiro	95.156.127	64.249.025	159.405.152
Rio Grande do Norte	1.020.000	200.003.000	201.023.000
Rio Grande do Sul	10.672.257	163.164.313	173.836.570
Santa Catarina	871.000	15.788.950	16.659.950
São Paulo	348.101.336	391.681.437	739.782.773
Sergipe	1.240.000	16.245.230	17.485.230
Tocantins	31.000.000	46.025.000	77.025.000

Fonte: Orçamentos Estaduais 2006 - Orçamentos 2005 (TO e RN)

Tabela 9 - Investimento em Assistência Social dos Estados Brasileiros (2007)
Recursos no Fundo de Assistência Social e Fora do Fundo

Valores Correntes			
ESTADOS	Função Assistência Social no Fundo	Função Assistência Social Fora do Fundo	Total Função Assistência Social
AL	27.347.548	3.731.517	31.079.065
AM	46.870.000	4.347.000	51.217.000
BA	86.598.637	38.444.363	125.043.000
CE	89.735.100	64.903.952	154.639.052
DF	62.309.420	185.596.160	247.905.580
ES	26.060.401	27.151.562	53.211.963
GO	95.671.000	3.359.000	99.030.000
MA	4.105.359	18.652.174	22.757.533
MG	22.155.092	102.119.086	124.274.178
MS	8.854.400	121.911.600	130.766.000
MT	1.376.551	0	1.376.551
PA	14.294.882	84.008.498	98.303.380
PB	3.601.585	94.907.489	98.509.074
PE	38.497.000	8.478.000	46.975.000
PI	8.262.703	10.419.726	18.682.429
PR	7.591.830	170.034.180	177.626.010
RJ	15.049.113	203.284.268	218.333.381
RN	139.878.000	73.479.000	213.357.000
RO	4.512.000	19.922.390	24.434.390
RS	8.513.877	133.065.536	141.579.413
SC	7.170.000	19.330.694	26.500.694
SE	1.240.000	16.245.230	17.485.230
SP	354.540.531	399.768.376	754.308.907
TO	31.000.000	46.025.000	77.025.000

Fonte: Orçamentos Estaduais - 2007 / AL, DF, ES, MS, PB, PI e SE (2006) - TOC (2005)

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](#)