

**FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO DA  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA - ES -  
2005 a 2012**

**INGRID MISCHIATTE TAUFNER**

**Dissertação de Mestrado em Política Social  
Universidade Federal do Espírito Santo**

**Vitória  
Setembro de 2013**

INGRID MISCHIATTE TAUFNER

**FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA - ES - 2005 a 2012**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Nakatani

Vitória  
Setembro de 2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

T224f Taufner, Ingrid Mischiatte, 1980-  
Financiamento e gasto público da assistência social no  
Município de Vitória - ES - 2005 a 2012 / Ingrid Mischiatte  
Taufner. – 2013.  
152 f. : il.

Orientador: Paulo Nakatani.  
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e  
Econômicas.

1. Assistência social. 2. Financiamento. 3. Despesa pública.  
4. Orçamento. 5. Política social. I. Nakatani, Paulo. II.  
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

**FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO DA  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE  
VITÓRIA - ES - 2005 a 2012**

**INGRID MISCHIATTE TAUFNER**

**Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.**

**Aprovada em 20/09/2013 por:**

---

**Prof. Dr. Paulo Nakatani – Orientador, UFES**

---

**Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Teixeira Garcia, UFES**

---

**Prof. Dr<sup>a</sup>. Rosa Maria Marques, PUC-SP**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
Vitória, setembro de 2013**

*In Memória* de Martha e Ida Hilda

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Paulo Nakatani pelas reflexões suscitadas no processo de orientação.

Às professoras Maria Lúcia Teixeira Garcia e Rosa Maria Marques pelas críticas e sugestões durante a qualificação.

Aos professores do Mestrado que contribuíram com minha formação acadêmica e profissional e que me estimularam a fazer novas perguntas.

Aos meus colegas de curso, pela oportunidade do debate, pela partilha de angústias e pela certeza de não estar sozinha.

À Secretaria Municipal de Assistência Social - Semas, Vitória - ES, em especial às professoras Ana Maria Petronetto Serpa e Helena Marfisa Venturim e a todos os profissionais da Gerência Administrativa e Financeira, pois sem a colaboração desses profissionais este trabalho não poderia ser realizado.

Ao Ricardo pelo apoio, incentivo, companheirismo e amizade.

Aos amigos que me apoiaram nesta jornada.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação dos gastos com a assistência social no orçamento da Seguridade Social e no orçamento total da União.....	81
Gráfico 2 - Distribuição dos beneficiários do BPC por região.....	84
Gráfico 3 - Gastos da união com a assistência social - excluindo-se as transferências de renda.....	86
Gráfico 4 - Despesas liquidadas com a assistência social.....	108
Gráfico 5 - Despesas com a assistência social em relação à despesa geral do município.....	109
Gráfico 6 - Execução direta e indireta de recursos destinados aos Cras.....	128
Gráfico 7 - Execução direta e indireta de recursos destinados aos Creas.....	129
Gráfico 8 - Cofinanciamento da política de assistência social - % de recursos executados pelo FMAS.....	130

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Desvinculações promovidas pela DRU em receitas da seguridade social no período de 2005 a 2012.....	57
Tabela 2 - Participação das despesas da União com juros, encargos e amortização da dívida e das despesas com a função assistência social em seu orçamento geral e em relação ao PIB.....	82
Tabela 3 - Distribuição de recursos da Assistência Social (Função 08) na estrutura de governo.....	112
Tabela 4 - Despesas liquidadas por subfunção.....	113
Tabela 5 - Despesas por grupo de ações da subfunção <i>assistência comunitária</i> ....	119
Tabela 6 - Percentual de recursos aplicados direta e indiretamente.....	125



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Setor do Estado, tipo de propriedade e gestão mais adequados segundo o MARE/PDRE.....	38
Quadro 2 - Planos Plurianuais e Planos Municipais de Assistência Social segundo Governo responsável por sua elaboração.....	99
Quadro 3 - Relação das Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social no período de 2005 a 2011.....	135
Quadro 4 - Relação das recomendações e deliberações da VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Vitória - ES.....	138

## LISTA DE SIGLAS

Anfip - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BPC - Benefício de Prestação Continuada

Cajun - Projeto Caminhando Juntos

CF - Constituição Federal

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

Copes - Clínica de Orientação Psicológica do Espírito Santo

Cops - Clínica de Orientação Psicológica e Social

Cras - Centro de Referência da Assistência Social

Creas - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CRPD - Centro de Referência da Pessoa com Deficiência

Foco - Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

Funabem - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

Loas - Lei Orgânica de Assistência Social

Mare - Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB - Norma Operacional Básica

NOB-Suas - Norma Operacional Básica - Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

PBF - Programa Bolsa Família

PDRE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PMV - Prefeitura Municipal de Vitória

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PPA - Plano Plurianual de Aplicações

RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória

Seges - Secretaria de Gestão Estratégica

Semad - Secretaria Municipal de Administração

Semas - Secretaria Municipal de Assistência Social

Setger - Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda

Suas - Sistema Único de Assistência Social

## RESUMO

Trata do financiamento e do gasto público com a política de assistência social no município de Vitória - ES, nos oito anos seguintes à publicação da Política Nacional de Assistência Social 2004. Constitui-se em um estudo de caso, onde se realizou revisão bibliográfica e pesquisa documental utilizando-se como fontes de dados o Sistema Municipal Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário, os Planos Municipais de Assistência Social, os Planos Plurianuais de Aplicação e outras leis e resoluções municipais. Apresenta considerações sobre a trajetória da assistência social, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. Discute aspectos da política fiscal, do orçamento público, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do financiamento e gasto da União com a assistência social. Por fim, debruça-se sobre a experiência do Município de Vitória - ES. Neste trabalho, a assistência social é compreendida como uma das formas de intervenção estatal, no sentido de garantir as condições de reprodução da sociedade capitalista, seja contribuindo para a acumulação de capital seja respondendo as reivindicações dos trabalhadores. Como resultados desta pesquisa foi possível identificar avanços e limites no financiamento e no gasto com a política de assistência social no município, dentre os quais destacam-se, de um lado, a ampliação dos recursos da assistência social em valores reais e o protagonismo do município no financiamento da política, de outro, a manutenção e/ou redução do percentual de gastos em relação às despesas gerais do município e o insuficiente aporte de recursos para fazer avançar a assistência social na direção da ampliação e da qualificação dos serviços.

Palavras-chave: Assistência social. Financiamento. Despesa pública. Orçamento público. Política social.

## **ABSTRACT**

This paper addresses the public funding and expenses with the social service policy in the municipality of Vitória (state of Espírito Santo, Brazil) in the eight following years after the publication of the National Policy of Social Assistance 2004. This research is a case study, based on a review of the literature and documental investigation, utilizing as source of the data acquired the municipal system of Budgetary Control Tool, the Municipal Plans of Social Assistance, the Multi-year Plans of Application and other laws and municipal resolutions. It also presents considerations regarding the journey of the social assistance, especially after the Federal Constitution of 1988. It discusses aspects of the fiscal policy, of the public budget, of the Fiscal Responsibility Law and of the funding and expenses of the Federal Government to the social assistance. Finally, it analyzes the experience of the municipality of Vitória - ESo. In this paper, social assistance is understood as one of the ways of state intervention, in the sense of guaranteeing the reproduction conditions of the capitalist society, whether contributing to the accumulation of capital or responding to the claims of workers. Results show that it was possible to identify advances and limitations on funding and expenses with the social assistance policy in the referred municipality. Among these, it can be highlighted, on one hand that social assistance funds were extended in real values and the municipality leading role in policy funding also became more evident. On the other hand, it also stands out the maintenance and/or percentage expenses reduction in relation to the general expenses of the municipality, and the insufficient contribution of resources to make social assistance get ahead, aiming service extension and qualification.

Keywords: Social assistance. Financing. Public expenditure. Public budget. Social policy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL E CONTRARREFORMA DO ESTADO</b> .....	22
2.1 Breves considerações sobre a trajetória da assistência social no Brasil.....	22
2.2 Assistência Social no marco da Seguridade Social.....	30
2.3 Contrarreforma do Estado e seus reflexos na política de assistência social .....	35
2.4 Suas: a caminho do fortalecimento da assistência social no Brasil.....	43
<b>3 FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	50
3.1 A política fiscal do Estado brasileiro.....	50
3.2 O Sistema Tributário como instrumento do ajuste fiscal.....	53
3.3 Orçamento público .....	57
3.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento limitador dos gastos com assistência social .....	67
3.5 Financiamento da Assistência Social na Constituição Federal de 1988, na Loas e na NOB-Suas .....	71
3.6 Características do gasto com a assistência social no Brasil .....	80
<b>4 FINANCIAMENTO E GASTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA - ES A PARTIR DO SUAS</b> .....	89
4.1 Características socioeconômicas do município de Vitória – ES .....	89
4.2 A Política de Assistência Social em Vitória – ES.....	92

4.3 A assistência social nos Planos Plurianuais – PPAs .....	98
4.4 A execução orçamentária do município de Vitória - ES com a Secretaria Municipal de Assistência Social, a função 08 (assistência social) e o Fundo Municipal de Assistência Social .....	103
4.4.1 O Sistema Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário (FOCO) .....	104
4.4.2 Magnitude dos recursos destinados à assistência social no município .....	105
4.4.3 Distribuição dos recursos da assistência social (função 08) na estrutura de Governo .....	111
4.4.4 Especificidade dos gastos com a assistência social: a rede de serviços e as despesas administrativas .....	113
4.4.5 A participação das organizações não governamentais na execução da política: execução indireta dos recursos da assistência social .....	122
4.4.6 Cofinanciamento da Política de Assistência Social .....	130
4.5 Controle social sobre o financiamento público: as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social no campo do financiamento e gasto público.....	134
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>144</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>152</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a assistência social ganha status de política pública formando ao lado da saúde e da previdência o campo da seguridade social. O processo de reconhecimento da assistência social como direito, ainda que formal, não foi isento de embates e disputas. Demandou um amplo processo de regulamentação, o que ocorreu a partir dos anos 1990. Nesta década o campo desta política apresentou avanços e retrocessos: avanços na participação popular por meio de Conferências, na sua regulamentação com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (BRASIL, 1993) e com as Normas Operacionais Básicas (NOB) – entre outros. Retrocessos como o não respeito ao princípio do comando único da assistência social ao se criar, em 1996, o Programa Comunidade Solidária e a Secretaria de Estado da Assistência Social, órgãos que seriam responsáveis pela coordenação da política no país (BRASIL, 2006a).

Neste período, as recentes conquistas da Constituição foram ameaçadas pelo projeto de contrarreforma do Estado, por meio de processos de privatização, focalização e descentralização (BEHRING, 2008). Como expressão da privatização das ações tem-se a convocação das organizações não governamentais para atuarem no campo da solidariedade e assistência aos necessitados. No que se refere à focalização há a tendência no campo da seguridade social de “[...] privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais [...]” (MOTA, 2005, p. 122). Já no que se refere à descentralização viveu-se o repasse de responsabilidades para os municípios, sem as devidas contrapartidas financeiras, em magnitude adequada.

Nos últimos anos, após a ofensiva neoliberal da década de 90, a Política de Assistência Social experimentou um processo significativo de regulamentação em âmbito nacional, cujas principais expressões foram a aprovação e publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), que institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas), da Norma Operacional Básica (NOB-Suas), da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB Suas-RH), da Tipificação Nacional



dos Serviços Socioassistenciais<sup>1</sup> (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, 2005, 2006, 2009, respectivamente para as fontes citadas), da publicação de uma série de cadernos de orientação para a organização e desenvolvimento dos diferentes serviços, programas e benefícios previstos na Loas e por fim a publicação da Lei nº. 12.435/2011 (BRASIL, 2011a) que institucionaliza o Suas.

No que se refere ao financiamento da política de assistência, esse processo de regulamentação reforçou o mecanismo de repasse de recursos fundo a fundo, rompendo com a lógica dos convênios – ou pelo menos na tentativa de promover essa ruptura – e avançou na definição de normas para o seu cofinanciamento, criando-se critérios de partilha e transferência de recursos. Trata-se de regulamentações que ocorreram no âmbito da gestão da política, orientadas pela CF de 1988 - artigos 203 e 204 (BRASIL, 1988) - e promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Além de uma maior regulamentação da política, viu-se crescer a partir de 2002 o orçamento da assistência social no Governo Federal impulsionado principalmente pelos gastos com benefícios e programas de transferência de renda. Dados do MDS (BRASIL, 2011b)<sup>2</sup> revelam que no ano de 2002, em termos percentuais, os recursos da Assistência Social - incluindo as transferências de renda, os serviços, programas e projetos - representavam 0,97% em relação ao orçamento total da União e 4,2% do orçamento da Seguridade Social. Em 2010 esses percentuais subiram para 2,61% e 9,14% respectivamente.

Se no conjunto geral dos gastos da União com as ações da área da assistência social houve um crescimento percentual dos recursos empregados, o mesmo não pode ser dito quanto aos gastos realizados especificamente nos serviços, programas e projetos, pois estes percentuais permaneceram sem grandes variações: em 2002 o gasto da União com serviços, programas e projetos representou apenas 0,61% do orçamento da Seguridade Social e 0,14% do orçamento geral da União. Em 2010 esses percentuais foram de 0,68% e 0,19% respectivamente (BRASIL, 2011b).

---

<sup>1</sup> Documento que descreve os serviços assistenciais que devem ser desenvolvidos no âmbito do SUAS.

<sup>2</sup> Este documento traz informações sobre o financiamento da assistência social no período de 2002 a 2012 (projeção para este último ano).

Portanto, este crescimento do orçamento da assistência social tem se operado especialmente em função dos programas de transferência de renda.

O financiamento da assistência social, porém, não se faz apenas com recursos da União, devendo compreender também recursos dos Estados e Municípios. Trata-se do cofinanciamento da política, previsto no artigo 195 da CF e na Loas.

A observação empírica<sup>3</sup> deste movimento de regulamentação da assistência social e do crescimento de seu orçamento - no âmbito da União cresce os recursos aplicados na política especialmente nas ações de transferência de renda - e minha inserção profissional na Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória - ES onde Relatórios de Gestão apontavam para a ampliação do orçamento e gasto com a política - especialmente em serviços continuados e programas - despertaram meu interesse pelo estudo do tema do financiamento e gasto público com a assistência social.

No caminho de construção do meu projeto de pesquisa, o objeto de estudo foi sofrendo alterações. Tracei inicialmente como objeto "[...] as expressões da contrarreforma do Estado no financiamento e no gasto da assistência social no municípios de Vitória (ES) e Cariacica (ES), no período de 2000 a 2012". Após uma série de reflexões e amadurecimento de ideias o objeto de estudo deste trabalho foi delimitado como o financiamento e o gasto com a assistência social no município de Vitória - ES, no período de 2005 a 2012, momento posterior à publicação da PNAS 2004, que institui o Suas e introduz importantes alterações no campo da assistência, dando maior densidade e clarificando os conteúdos dessa política.

A partir deste objeto definiu-se como objetivo geral analisar o financiamento e gasto da política de assistência social no município de Vitória no período de 2005 a 2012, visando identificar possíveis avanços e desafios para o fortalecimento desta política. Para isso foi necessário buscar compreender a política de assistência social, o financiamento e gasto público e, por fim, a realidade local. Assim, foram objetivos específicos deste trabalho:

- a) Contextualizar a assistência social no marco da seguridade social, abordando sua trajetória e as alterações sofridas a partir da CF de 1988;

---

<sup>3</sup> Resultado de minha inserção profissional na Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória (Semas).

- b) Identificar como o financiamento da política de assistência social foi organizado a partir da CF, da Loas, do Suas e demais normativas;
- c) Verificar como se comporta o financiamento e o gasto com a política de assistência social no município de Vitória, considerando as fontes de recursos, a magnitude, a direção dos investimentos e a composição da rede de serviços.

Cabe sinalizar que o tema do financiamento da assistência social, apesar de ter sido objeto de vários estudos nos últimos anos (BOSCHETTI, 2003; COLIN, 2008; CORDEIRO, 2009), ainda merece ser explorado, especialmente no que se refere às particularidades deste fenômeno no âmbito municipal.

Levantamento realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações,<sup>4</sup> utilizando como palavra-chave de pesquisa *financiamento da política de assistência social*, resultou na identificação de 46 (quarenta e seis) teses e dissertações correlatas. Dessas, apenas 07 (sete) apresentavam o financiamento desta política como elemento central de suas análises, e deste total somente 03 (três) tomaram uma cidade ou um conjunto de cidades como foco.

Dos estudos realizados, 01(um) debruçou-se sobre a cidade de Maringá/Paraná – o terceiro maior município do Estado - no período de 1997 a 2004 (PELUSO, 2005). Outro enfocou municípios da região metropolitana de Campinas/São Paulo nos anos de 2002 a 2005 (SCATENA, 2006) e o terceiro analisou a realidade da cidade de Goiânia/Goiás no período de 2002 a 2006 (MENDONÇA, 2009). Estes estudos caracterizam-se por analisarem o financiamento da assistência em períodos que variam de 04 (quatro) a 07 (sete) anos – abrangendo uma fase anterior e estendendo-se não mais de dois anos após a publicação da PNAS 2004 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

Considerando que não há registros na Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória de solicitações para o estudo do tema – uma vez que este trabalho requer consulta em seus arquivos e sistemas – e que após levantamento junto a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações e consulta ao Centro de Documentação do Centro de Ciência Jurídicas e Econômicas (CCJE), da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) não foi identificado trabalho similar, provavelmente este é o primeiro

---

<sup>4</sup> Levantamento realizado no site da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

estudo a ter como objeto o financiamento e gasto da assistência social no município de Vitória - ES.

Estudar o financiamento e o gasto da assistência social nesta cidade torna-se importante no processo de conhecimento dos avanços e limites desta política.

Tendo em vista o objeto proposto foi preciso abordá-lo não a partir de si mesmo, mas reconhecendo suas especificidades e ao mesmo tempo articulando-as com as condições gerais da economia e do processo histórico brasileiro.

Para empreender este estudo foram realizadas uma revisão bibliográfica e uma pesquisa documental. A revisão bibliográfica consistiu no estudo da literatura acerca da assistência social, da seguridade social, do financiamento e orçamento públicos.

Foram fontes da revisão bibliográfica obras de referência em cada temática, revistas especializadas e anuários.

Já a pesquisa documental consistiu na consulta e interpretação de documentos que possibilitaram conhecer a realidade do financiamento e gasto da assistência social no município de Vitória - ES, bem como identificar como os processos de financiamento e gasto da assistência social estão organizados. Pesquisou-se os seguintes grupos de documentos:

- Legislativos/Normativos – leis e decretos de caráter municipal e federal, de acesso público. Inclui-se neste item as legislações que tratam do ciclo orçamentário municipal: Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).
- Relatórios e demais registros – planos de assistência social, relatórios de gestão e documentos produzidos pela municipalidade;
- Sistema de Informação FOCO - Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário, que reúne informações sobre os recursos previstos e executados na política.<sup>5</sup>

Para compreendermos o objeto de estudo aqui proposto foi preciso considerá-lo como parte integrante de uma totalidade: como elemento constitutivo da política de

---

<sup>5</sup> Como a Prefeitura de Vitória ainda não dispõe de um programa de acesso a pesquisadores em seus Sistemas de Informação assim como o Governo Federal, que disponibiliza senhas para pesquisadores realizarem estudos, nosso acesso não foi direto, mas mediado por profissionais da Gerência Orçamentária Financeira, da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas).

assistência social, que no Brasil se inscreve no campo da Seguridade Social e se configura em uma modalidade de política social e, portanto, uma das formas de intervenção estatal, no sentido de garantir as condições de reprodução da sociedade capitalista, seja contribuindo para a acumulação de capital seja respondendo as reivindicações dos trabalhadores. Intervenção esta de um Estado que opera no seio do modo de produção capitalista expressando e sendo expressão deste.

Portanto, nossa concepção de política social e de assistência social ancora-se no reconhecimento de seu caráter contraditório, ou seja, de uma política que não fere o capital, mas impõe limites ao processo de exploração.

Este trabalho está organizado em 5 (cinco) partes, contendo a introdução, três capítulos que registram o desenvolvimento do estudo e as considerações finais. No capítulo *Assistência Social, Seguridade Social e Contrarreforma do Estado* buscamos mostrar que a assistência foi marcada historicamente pela indefinição de suas ações, pela sua dispersão em órgãos diversos - o que levou a falta de comando único e à obscuridade no seu financiamento - e pela presença das organizações privadas na execução/oferta de serviços assistenciais. Seu processo de reconhecimento como direito e política de seguridade social sofreu resistências, mas se estabeleceu nos limites da luta e embates políticos. Durante a década de 1990 sofreu os impactos da contrarreforma do Estado e durante os anos 2000 amplo processo de regulamentação.

No capítulo *Financiamento e Gasto Público com a Assistência Social no Brasil* nosso objetivo foi mostrar como o financiamento e o gasto com a assistência social estão organizados. Para isso, fez-se uma discussão inicial sobre a política fiscal brasileira e orçamento público. Em seguida, abordamos a organização do financiamento a partir da CF de 1988, da Loas e da NOB-Suas, e finalmente, apresentou-se dados sobre os gastos da União com a assistência social.

No capítulo *Gasto e Financiamento da Assistência no Município de Vitória a partir do SUAS* procuramos mostrar como se comportou o financiamento e o gasto com a política de assistência social no município de Vitória - ES no período de 2005 a 2012, considerando as fontes de recursos, a magnitude, a direção dos investimentos e a composição da rede de serviços.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para o debate sobre o financiamento e gasto público da assistência social e estimular novos estudos sobre a política municipal de assistência.

## **2 ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL E CONTRARREFORMA DO ESTADO**

### **2.1 Breves considerações sobre a trajetória da assistência social no Brasil**

A assistência social é uma modalidade de política social que a partir da Constituição de 1988 passou a compor o campo da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social (BRASIL, 1988).

Apesar de seu reconhecimento formal como política pública só ocorrer em 1988, o Estado brasileiro já intervém no campo da assistência há bastante tempo: com ações esparsas na área da atenção ao "menor", ainda no século XIX, e com maior concretude a partir das décadas de 30 e 40 do século XX, com a criação do "Conselho Nacional de Serviço Social [...] primeira grande regulamentação da assistência social no país" (MESTRINER, 2008, p. 56) e da Lei Brasileira de Assistência (LBA) "[...] primeiro órgão de proteção social de serviços assistenciais" (MESTRINER, 2008, p. 289).

Não é por acaso que a intervenção estatal no campo da assistência ganha expressão institucional a partir da década de 1930. Iamamoto e Carvalho (2009) mostram que tais instituições aparecem num contexto que alia grande expansão industrial ao crescimento do proletariado urbano em condições precárias de existência e trabalho - habitações insalubres, precariedade dos serviços de água, energia e esgoto, deficiência na alimentação, ampla jornada de trabalho, declínio do salário real dos trabalhadores - tendo o Estado, portanto, que dar respostas à intensificação da exploração.

Tais respostas ganham forma na legislação social do período onde há a regulamentação das relações de trabalho e na constituição de instituições sociais e assistenciais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009).

Como o desenvolvimento das políticas sociais e, por conseguinte, da assistência em nosso país não pode ser pensado isoladamente, mas deve ser compreendido no marco da sociedade capitalista, a partir do modo de produção capitalista, é importante apontarmos que neste momento o Brasil vivia a fase de consolidação da

economia urbano-industrial, com o crescimento demográfico de cidades-chave (aquelas que concentravam negócios e indústrias), intenso processo de industrialização, concentração de riqueza e manutenção e aprofundamento da pauperização da classe trabalhadora (FERNANDES, 2005). Momento de concentração de riqueza na mão de alguns e de multiplicação da pobreza para um contingente cada vez maior de trabalhadores (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009).

Mas também momento de luta por melhores condições de trabalho e de existência, representado especialmente pelos movimentos de greves e contestação. Trata-se do que Fernandes (2005, p. 280) chamou de "[...] irrupção do povo na cena histórica".

Neste contexto, as desigualdades geradas no seio dessa sociedade capitalista constituem-se como *questão social*. Nas palavras de Iamamoto (1999) a questão social deve ser compreendida como

[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 1999, p. 27).

Estando na raiz da contradição fundamental do capitalismo - produção coletiva e apropriação privada dos frutos do trabalho - a questão social é inseparável e insuperável do/no seio da sociedade capitalista.<sup>6</sup>

E é por meio do aparecimento de lutas por melhores condições de vida que a questão social é colocada como questão política, na cena pública, tornando-se uma questão a ser enfrentada pelo Estado. Um enfrentamento que nos marcos da sociedade capitalista não pode resolvê-la ou superá-la.

Como resultado desse movimento - reprodução de desigualdades e lutas por melhores condições de vida - as políticas sociais,<sup>7</sup> e as primeiras intervenções

<sup>6</sup> Debate importante sobre o tema questão social foi realizado no VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, ocorrido em 2000 na Universidade de Brasília e cujas conferências foram publicadas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, na III edição da Revista Temporalis.

<sup>7</sup> Segundo Pereira (2008, p. 171-172) política social "[...] refere-se à política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios



públicas mais estruturadas no campo da assistência, se colocam para dar respostas - parciais - à questão social, legitimando o sistema de produção de desigualdades e ao mesmo tempo promovendo o atendimento às necessidades e reivindicações dos trabalhadores.

Sposati (2011, p. 39) lembra que a assistência social tem história e que apesar de seu reconhecimento tardio como direito ela está "[...] no orçamento federal desde 1934, na gestão federal como Secretaria Nacional desde 1974, que desde a década de 30 já se instalava na gestão estadual e a partir da década de 50 na gestão municipal".

A forma de operar a assistência social no Brasil foi bem particular. Mestriner (2008, p. 16) em sua obra *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, vai mostrar como as ações no campo da assistência social foram historicamente “[...] tratadas com ‘sobras’ de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio” e se desenvolveram a partir do apoio a organizações filantrópicas, que prestavam serviços à população.

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado pelo Decreto-Lei nº. 525, de 01 de julho de 1938, como tentativa de regular a assistência, tinha como competências promover inquéritos e pesquisas sobre situações de pobreza e desajuste; elaborar o plano de organização do serviço social para ser executado em todo o país, compreendendo órgãos públicos e privados; sugerir aos poderes públicos políticas na área, e opinar quanto às subvenções a serem concedidas pelo Governo Federal às organizações privadas (MESTRINER, 2008).

Mas, de fato, sua atuação tornou-se essencialmente cartorial concentrando suas atividades na análise de subvenções a serem concedidas às entidades privadas, e no seu efetivo pagamento (MESTRINER, 2008).

Ao criar o CNSS o Estado opta pela manutenção do apoio e incentivo às organizações privadas, não assumindo para si a tarefa de empreender ações de proteção social, mas apenas apoiar práticas no campo da caridade e da benemerência. Assim, “[...] O Estado alimenta práticas marginais de atenção, baseadas numa lógica clientelista e do favor [...]” (MESTRINER, 2008, p. 106).

---

de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos".

Práticas marginais, pois não atendiam as necessidades sociais de forma articulada e coerente, e clientelistas, pois as concessões de subsídios eram feitas não por critérios técnicos que levassem em conta as necessidades da população e a relevância dos serviços, mas por indicação política, o que representava barganha (subsídios em troca de apoio político) entre os atores envolvidos - entidades e seus representantes x representantes do CNSS e/ou políticos.

No campo da assistência a crianças e adolescentes, a década de 1940 foi promissora, pois, nesta época foram criadas importantes instituições destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente pobre. Segundo Rizzini (2009, p. 262), nesta década “[...] o governo federal inaugurou uma política mais nítida de proteção e assistência ao menor e à infância [...]”, ou seja, ao menor (desvalido e delinquente) e à criança.

Neste sentido, segundo a autora, para atender a infância, foi criado em 1940 o Departamento Nacional da Criança, órgão ligado ao Ministério da Educação e da Saúde e que tinha como competência:

estudar e divulgar o ‘problema social da maternidade, da infância e da adolescência’ (art. 5º), conceder auxílio federal aos Estados e subvenções às instituições de caráter privado para a manutenção e desenvolvimento de serviços dirigidos a esta população, bem como fiscalizar a execução dos mesmos (RIZZINI, 2009, p. 265).

Por outro lado, para atender ao "menor" foi criado em 1941 o Serviço de Assistência ao Menor, subordinado ao Ministério da Justiça, que nasce inicialmente como tentativa de organizar os serviços de assistência<sup>8</sup> no Distrito Federal, assumindo âmbito nacional a partir de 1944.

Assim, criou-se no período dois tipos distintos de políticas para a criança e o adolescente pobre: uma de caráter mais protetivo e preventivo, que tinha como principais ações/serviços creches, maternidades, hospitais, entre outros; e uma de cunho mais repressor, ligada diretamente aos juízos e que tinha como principal estratégia de intervenção a internação. Havia, portanto uma prática fragmentária da atenção. Cada instituição realizando sua "política" específica sem articulação uma com a outra.

---

<sup>8</sup> Serviços de assistência pela via da internação (RIZZINI, 2009).

Mas, de fato, o grande marco para a assistência social foi a criação em 1942 da LBA. Tal instituição de abrangência nacional e que nasce com a missão de atender as famílias dos convocados para a II Guerra Mundial passa a partir de 1945, com o fim da guerra, a assumir como prioridade a assistência à maternidade e à infância (IAMAMOTO; CARVALHO 2009; MESTRINER, 2008; RIZZINI, 2009).

Sua atuação se dava de forma direta, a partir de obras próprias, mas especialmente de forma indireta por meio de subvenções a organizações privadas.

Desde sua fundação, a LBA atuou com a colaboração das instituições privadas, e em menor escala, com as públicas (federais, estaduais e municipais), através de convênios estabelecidos para a prestação de serviços diversos, como o atendimento médico, a internação de menores desviados, vagas em creches e cursos profissionalizantes (RIZZINI, 2009, p. 277).

Com a criação da LBA o Estado intervém de forma mais nítida na oferta de assistência, mas ao mesmo tempo não abre mão de delegar para as organizações privadas a execução de serviços e projetos diversos. Assim, efetivamente continua a valorizar a benemerência e a caridade, sem instituir uma lógica do direito.

A diversidade de serviços ofertados/viabilizados por meio da LBA também era grande e as ações assistenciais não apresentavam um conteúdo específico, mas mostravam-se dispersas em modalidades diversas de auxílio.

Mestriner (2008, p. 71) lembra ainda que

ao criar a Legião Brasileira de Assistência Vargas funda no Brasil o atrelamento do social ao primeiro-damismo - na figura de Darcy Vargas -, do qual até hoje o país não se desembaraçou, pois permanece, ainda no ano 2000, a figura da primeira-dama no governo.

Esse atrelamento reforçou sua vinculação ao campo da caridade, da benemerência, uma vez que a direção dessa ação era dada pelo voluntarismo de uma primeira-dama. A escolha de um gestor para a assistência não passava necessariamente pela necessidade de conhecimento técnico-político, pelo compromisso com o conhecimento da realidade e pela disposição em buscar estratégias na direção do reconhecimento e fortalecimento de direitos, mas pela simples condição matrimonial - ser esposa do chefe do poder executivo em cada esfera de governo.

Assim, a atuação por meio das organizações privadas, a presença da primeira-dama gerindo as ações assistenciais - dentro de uma lógica que reafirma o princípio da

caridade e relega a necessidade de conhecimento técnico-político - e a diversidade e fragmentação de ações apoiadas/implementadas caracterizavam a forma de atuação da LBA desde sua constituição e marcaram o campo assistencial.

No decorrer dos anos, a atuação da LBA voltou-se para contornar especialmente os problemas de educação e saúde que atingiam a criança. A partir da década de 1960, seu enfoque girou em torno da participação da comunidade na resolução de seus próprios problemas e em 1980 o lema foi a geração de renda como forma de enfrentar a pauperização crescente que atingia a população (RIZZINI, 2009).

No período da ditadura militar processam-se algumas alterações nas estruturas assistenciais existentes.

O Serviço de Assistência ao Menor é extinto em 1964 e substituído pela Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (Funabem),<sup>9</sup> organização autônoma, de abrangência nacional, subordinada diretamente à Presidência da República. Segundo o art. 5 da lei que instituiu a Fundação (Lei nº. 4.513) era de sua competência a formulação e a implementação da Política Nacional do Bem Estar do Menor (VOGEL, 2009).

Já a atuação da LBA, no período da ditadura militar, foi marcada por um amplo crescimento, por meio de obras próprias e convênios, chegando a instituição – de forma direta ou indireta - a atingir grande parte dos municípios do país. Esta tendência de crescimento manteve-se até a década de 1980, momento em que seus investimentos atingiram o ápice, com o aumento significativo do número de convênios como estratégia de descentralização das ações da instituição (RIZZINI, 2009).

Boschetti (2008, p. 52) lembra que a atuação da LBA não estava ancorada em direitos de cidadania

[...] as ações da LBA decorriam de iniciativas tecnocráticas - não eram asseguradas em legislação, não dispunham de orçamento claramente

---

<sup>9</sup> O público-alvo da Funabem eram o "*menor carente*", representado por aquele que se encontrava em situação de abandono e exploração, e o "*menor de conduta antissocial*", aquele que agia em desacordo com as normas éticas e jurídicas da sociedade (VOGEL, 2009). Para fazer cumprir o atendimento a este público a Funabem estimulou a criação nos Estados das Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (Febems), responsáveis por aplicar os recursos e fazer o gerenciamento da política no âmbito local. A Fundação Nacional foi extinta em 1990.

definido e eram implementadas por funcionários, mas também por grupos voluntários 'capitaneados' a partir do apelo humanitário de ajuda ao próximo.

Portanto, no campo da assistência social o apoio às organizações privadas sempre foi uma característica da intervenção estatal, além de contar com a atuação do voluntariado que não só auxiliavam, mas em muitos casos conduziam serviços.

Em 1974 com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, este órgão e a LBA passam a concentrar o aparato institucional da assistência em âmbito federal. No entanto, isso não significou que os programas de assistência governamental fossem executados unicamente a partir dessas instituições.

Conforme demonstram Sposati et al. (1998), na década de 1980, diversos Ministérios mantinham programas assistenciais e assim, os recursos financeiros desta área organizavam-se de forma *fragmentária* – já que dispersos em diferentes órgãos – e *obscura* – uma vez que a identificação do recurso aplicado na área assistencial nem sempre era possível de ser empreendida. Os programas financiados pela LBA eram diversos e direcionados para crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, famílias e comunidades pobres.

Ainda no que se refere ao financiamento da assistência, Boschetti (2003, p. 78) lembra que

No âmbito do financiamento predominava a ausência de critérios claros e transparentes que definissem as fontes e o destino dos recursos e a existência de um fundo específico para a área, o que impedia o acompanhamento e o monitoramento tanto das formas de financiamento quanto dos montantes previstos, orçados e executados.

Assim, outras marcas do campo da assistência social foram a dispersão de suas ações em diversos órgãos, a indefinição de um campo específico de intervenção e um financiamento que, apesar de empreendido pelo Estado, não se manteve público, no sentido de possibilitar o controle democrático da origem e da destinação dos recursos aplicados.

Esta forma institucionalizada de intervir no campo da assistência apoiou a atuação das organizações privadas, promoveu a pulverização dos recursos da assistência, e em certa medida contribuiu para o adiamento do reconhecimento da assistência social como um direito que deve ser garantido pelo Estado (MESTRINER, 2008).

Portanto, a assistência social se constituiu como uma área de intervenção pública dispersa em diversos órgãos, não havendo, portanto um comando único; sem contornos definidos; de financiamento difícil de se identificar; cuja participação de organizações não governamentais na execução sempre se fez presente. Em função disso, foi uma área marcada pelo não reconhecimento do direito, sendo associada à caridade pública e privada.

Apenas a partir da década 1980, quando passa a ser objeto de estudos e pesquisas, e quando efetivamente é incluída no campo da seguridade social, a assistência passa a ser efetivamente revista e novas formas de organização e intervenção são demandadas visando romper com a lógica clientelista e caritativa que sempre a orientou (BOSCHETTI, 2008).

Para Boschetti (2003, p. 44) a configuração tardia da assistência como direito do cidadão e dever do Estado se deu, entre outras razões, por ser esta uma "[...] política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho [...]".

A autora ressalta a existência de uma antiga tensão entre assistência e trabalho. Tensão essa que esteve presente na estruturação secular das práticas assistenciais na Europa e que se apresenta também na realidade brasileira, com suas particularidades. Para isso, a autora recorre a Castel<sup>10</sup> que ao analisar as primeiras medidas de proteção social na Europa observa (entre outros) a existência de uma prática que distingue os pobres entre os merecedores e não merecedores de assistência. Tal merecimento era definido pela incapacidade para o trabalho, que estava relacionada ao ciclo de vida - crianças, gestantes, idosos - ou à condição física do sujeito - doente ou deficiente. Assim, mostra que para ser merecedor da assistência o indivíduo deveria ser incapaz para o trabalho. Já os pobres capazes para trabalhar não eram merecedores de assistência pública e privada (BOSCHETTI, 2003).

Para Boschetti (2003, p. 47) tal característica esteve presente "na assistência social realizada pelos órgãos públicos desde a década de 1940" isso porque os serviços e programas ofertados sempre foram direcionados para os pobres merecedores - crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes, etc. Segundo a autora, essa

---

<sup>10</sup> Ver CASTEL, Robert. **A metamorfose da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

característica foi inclusive incorporada no texto da CF de 1988, como veremos a seguir.

## **2.2 Assistência social no marco da seguridade social**

Com a Constituição Federal de 1988 a assistência social ganha status de direito e política pública. O artigo 194 da Carta Magna traz a novidade de incluir a assistência social no conjunto de políticas de seguridade social ao lado da saúde e da previdência social, e a insere no campo da garantia de direitos assistenciais, caráter que será reforçado pelos art. 203 e 204.

O termo seguridade social foi institucionalizado na CF de 1988 para designar um conjunto de políticas mais amplo destinado a assegurar à população direitos não apenas previdenciários, mas também da área da saúde e assistência social. Essa forma com que se apresentou a seguridade social foi fruto das condições e particularidades históricas, políticas e econômicas do próprio país.

Apesar da constituição formal da seguridade social representar enorme avanço no campo dos direitos e das políticas sociais, ela encontra-se limitada nas condições em que foi institucionalizada. Boschetti (2003) e Pereira (2000) apontam o escopo reduzido da seguridade que poderia ter abarcado em seu interior outras políticas sociais, tais como moradia, lazer, educação e trabalho.

Não há, a priori, um conjunto de políticas que caracterizem especificamente um sistema de seguridade social, pois este varia de país para país e se desenvolve com predominância de lógicas distintas. Para compreender tal condição é importante pontuar observações realizadas por Vianna (2000) e Boschetti (2003) sobre a seguridade social.

No decorrer do século XX muitos países instituíram políticas de seguridade social, no entanto, seus contornos e características variaram conforme as condições políticas e econômicas de cada país. Segundo Vianna (2000), as variações de modelos de seguridade social se dão em função das áreas, serviços e benefícios que compõem a seguridade, de sua forma de organização administrativa submetida a um ou a vários ministérios e da forma de financiamento, podendo abranger

predominantemente recursos do orçamento fiscal ou contribuições de empregadores e empregados ou ambos.

Sobre essa variedade de sistemas de seguridade social, Boschetti (2003, 2009) aponta que há dois modelos sobre os quais tais sistemas foram sendo organizados. O modelo bismarckiano, criado na Alemanha ainda no século XIX, baseado nos seguros sociais, onde os benefícios e prestações a serem acessadas dependem de prévia contribuição, são proporcionais às contribuições realizadas e direcionam-se para o trabalhador contribuinte e sua família. O outro modelo foi o inaugurado pelo Plano Beveridge, criado na Inglaterra, onde o rol de direitos é mais amplo - envolvendo ampla oferta de serviços e estando destinados a todos os cidadãos e não apenas aos segurados, cujo financiamento se dá predominantemente com recursos de impostos fiscais.

Há, portanto, sistemas de seguridade social baseados no modelo bismarkiano e no modelo beveridgiano que introduzem lógicas diferentes, o primeiro opera com a lógica do seguro e o segundo com a lógica social ou lógica da assistência. No entanto, os sistemas de seguridade geralmente comportam as duas lógicas podendo se apresentar de maneira mais ou menos distributiva, a depender do tipo de lógica predominante (BOSCHETTI, 2009). Assim, "A seguridade social pode garantir mais, ou menos, acesso a direitos, quanto mais se desvencilhar da lógica do seguro e quanto mais assumir a lógica social [...]" (BOSCHETTI, 2009, p. 327).

Segundo Boschetti (2003, 2009), a lógica do seguro estruturou as políticas previdenciárias desde a instituição das primeiras iniciativas de previdência social no Brasil. A partir da década de 1940 tais iniciativas passaram a sofrer influências da lógica social ou da assistência, mas, com a instituição da seguridade social em 1988, teve reforçada seu caráter de seguro. A saúde, até 1988, estava organizada a partir da lógica securitária, passando a ser orientada pela lógica social. Já a assistência permaneceu orientada pela lógica social, mantendo-se como uma área destinada às pessoas comprovadamente pobres e incapazes para o trabalho, com a diferença de ser inscrita no campo dos direitos sociais. Assim, conclui a autora que a seguridade social no Brasil apresenta características das duas lógicas, "[...] permanecendo entre o seguro e a assistência [...]" (BOSCHETTI, 2003, p. 71).

Assim, para uma seguridade social que garanta ampla proteção social é imperioso que esta se aproxime cada vez mais da lógica social, com financiamento cada vez



mais baseado em recursos fiscais, contemplando um conjunto maior de políticas e formando uma unidade entre elas.

Boschetti (2008) mostra que o processo de instituição da seguridade social no texto Constitucional foi repleto de disputas e o formato que assumiu foi resultado da conjunção de propostas realizadas durante a Constituinte no âmbito das subcomissões que compuseram a Comissão de Ordem Social e a Comissão da Família, da Educação, Cultura, Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. O projeto inicial de seguridade social defendido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social limitava esta área a essas duas políticas, mas no decorrer dos debates a Comissão de Ordem Social ampliou o escopo da seguridade incluindo a política de saúde. Apesar desse avanço, no entanto, o campo da seguridade social ficou reduzido a essas três políticas.

De acordo com analistas, dentre eles Boschetti (2003, 2008, 2009), Pereira (2000) e Vianna (2000), a seguridade social no Brasil está longe de ser um sistema amplo de proteção social, além de sua organização não ser efetivada respeitando todos os objetivos previstos no artigo 194 da CF de 1988, a saber: universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação de benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação, diversidade na base de financiamento e administração com caráter democrático e descentralizado.

Segundo Boschetti (2008), no formato em que a seguridade social foi pensada a previdência seria destinada a todo o cidadão que pudesse contribuir, independente do exercício de atividade profissional, a saúde atenderia de forma universal a toda a população e a assistência se destinaria aos incapacitados para o trabalho e aos comprovadamente pobres. No entanto, a seguridade social está longe de ser uma política universal uma vez que os serviços de saúde são precários, a previdência atinge apenas parte da população trabalhadora e a assistência social não atende a todos que dela necessitam (BOSCHETTI, 2009).

Outra limitação decorrente da forma como a organização da seguridade social foi se dando é a falta de unidade entre as políticas que a compõe. Apesar de ser inscrita na CF como “um conjunto integrado de ações [...] destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988), esta nunca

se constituiu como um sistema integrado, e durante a década de 1990, no processo de regulamentação das políticas, a distinção entre elas foi sendo aprofundada, tendo cada área discutido e aprovado sua Lei Orgânica separadamente (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Boschetti (2008) nos alerta que este reconhecimento da assistência social como direito e como política de seguridade social não foi isento de embates e resistências, mas foi resultado de ampla discussão na Assembleia Constituinte, com avanços e limites claros. Avanços no sentido de que a assistência conseguiu firmar-se no texto legal como política de seguridade social e direito, e limites, como por exemplo, a supressão no texto constitucional da idade mínima de 65 anos para recebimento do benefício assistencial no valor de 1 salário mínimo.<sup>11</sup>

Outro tipo de limite estabelecido é o que possibilita fazer a distinção entre merecedores e não merecedores da assistência. Boschetti (2003), em seu livro *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*, nos lembra de que no texto constitucional (art. 203) a assistência social aparece como um direito destinado a quem dele necessitar, contudo em seus objetivos há uma clara delimitação de seu público: infância, adolescência, pessoas com deficiência, idosos, gestantes (proteção à maternidade), ou seja, os merecedores da assistência são aqueles incapazes para o trabalho. Não há menção no texto constitucional ao trabalhador que tenha baixo rendimento. Há, contudo, entre seus objetivos "[...] a promoção da integração ao mercado de trabalho" (BRASIL, 1988, art. 203, inciso III).

Assim, observa Boschetti (2003, p. 46) que

a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar (...). Àqueles que não se inserem nestas situações, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho. Assim, o reconhecimento legal da assistência social como direito retoma e mantém uma distinção entre assistência e trabalho, entre capazes e incapazes que estrutura secularmente a organização social.

Apesar das limitações, é preciso reconhecer que ao se constituir como política de seguridade social e ao ser inscrita na Constituição a assistência social teve muitos

---

<sup>11</sup> A definição da idade mínima para idosos comprovadamente pobres fazerem jus ao recebimento do benefício só veio com a regulamentação da assistência em 1993, por meio da Loas (BRASIL, 1993).

avanços formais, tais como, a indicação de fontes de financiamento – provenientes do orçamento dos entes federados e de contribuições sociais (art. 195), a delimitação de seus objetivos (art. 203), o estabelecimento das diretrizes da descentralização político-administrativa com distinção de competências entre os entes federados e da participação da população na formulação e controle da política (art. 204). Assim, foram lançadas as bases constitucionais que tornaram a assistência social direito exigível, o que requer o avanço no reconhecimento da responsabilidade pública pela sua prestação e a efetiva destinação de recursos.

Sua regulamentação, no entanto, só ocorreu cinco anos após a promulgação da CF de 1988, com a publicação da Lei nº. 8.742/1993 - Loas - (BRASIL, 1993) que reforçou os objetivos e diretrizes expressos nos arts. 203 e 204 da CF - incluindo entre essas a “[...] primazia da responsabilidade do Estado na condução da política” (art. 5º, inciso III) - estabeleceu seus princípios, determinou a organização de suas ações em sistema descentralizado e participativo, estabeleceu as responsabilidades dos entes federados, criou o CNAS em substituição ao Conselho Nacional de Serviço Social, definiu benefícios, serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social e tratou das condições gerais para seu financiamento, entre outros.

Se, por um lado, na década de 1990 temos um importante marco para a assistência social que foi sua regulamentação, por outro neste período os avanços da CF no que se referem aos direitos sociais passaram a ser questionados de forma mais contundente e ganhou força o processo de contrarreforma do Estado que atingirá as políticas sociais de maneira particular.

Behring lembra que:

a Loas já nasceu sob o tacão do ajuste fiscal, cuja maior expressão foi a definição do corte de um quarto do salário mínimo *per capita* de uma família inteira para um portador de deficiência ou idoso com mais de setenta anos, pertencentes a esta família, fazer valer seu direito de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BEHRING, 2008, p. 266).

No próximo item passaremos a abordar este tema procurando identificar de que maneira este processo atinge o campo da política de assistência social.

### 2.3 Contrarreforma do Estado e seus reflexos na política de assistência social

A crise do capitalismo mundial na década de 1970 foi mais uma das crises cíclicas do capital, resultado da dinâmica contraditória do Modo de Produção Capitalista que para se manter precisa destruir parte do capital e assim recriar as condições de sua continuidade (NETTO; BRAZ, 2006). Esta crise teve como

detonadores [...] o colapso do ordenamento financeiro mundial, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro (rompendo pois com os acordos de Bretton Woods que, após a Segunda Guerra Mundial, convencionaram o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro) e o choque do petróleo, com a alta dos preços determinada pela Organização dos países Exportadores de Petróleo/OPEP (NETTO; BRAZ, 2006, p. 213).

No entanto, para os liberais representados por Hayek e outros, a origem da crise era o poder excessivo dos sindicatos que no período dos anos gloriosos, que perduraram nos países desenvolvidos nas décadas de 1940 a 1970, conseguiram pressionar e garantir ganhos salariais, melhores condições de trabalho e a expansão das políticas sociais por meio do Estado. Com isso, segundo esse discurso, os gastos sociais do Estado aumentaram e os lucros das empresas diminuíram (ANDERSON, 1995).

Frente à crise, recuperar o ritmo de crescimento e promover a elevação das taxas de lucros eram objetivos do capital.<sup>12</sup> Para isso, a ofensiva capitalista desenvolvida especialmente a partir dos anos 1980, e que se seguem até os dias atuais, passou pela adoção das estratégias de reestruturação produtiva, financeirização, e adoção e disseminação da ideologia neoliberal<sup>13</sup> em todo o mundo. Nas palavras de Behring (2009a, p. 70) esta ofensiva foi operada em três direções:

a reestruturação produtiva e a recomposição da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva como sua condição *sine qua non*, com mudanças nas condições gerais da luta de classes; a mundialização do

<sup>12</sup> Anderson (1995) aponta que o neoliberalismo não teve todo o êxito esperado: conseguiu reduzir a taxa de inflação, aumentar a taxa de lucro, ampliar a taxa de desemprego, diminuir a tributação dos salários mais altos, mas não conseguiu a recuperação dos investimentos e do crescimento, em função do processo de desregulamentação financeira que levou ao crescimento do capital especulativo em detrimento do capital produtivo.

<sup>13</sup> Anderson (1995) e Toussaint (2002) explicam que as ideias neoliberais não aparecerem repentinamente na década de 1970, mas estavam sendo gestadas desde 1934, no entanto, no pós Segunda-Guerra não encontravam espaço suficiente para tornarem-se hegemônicas, o que apenas aconteceu na década de 1970, tendo sido implantadas em diversos países a partir de 1980.

capital que implica alterações das estratégias empresarias de busca de superlucros e na financeirização do capital; e na contrarreforma neoliberal.

A estratégia de reestruturação produtiva direcionou-se para dar uma nova estruturação à produção, com maior flexibilidade, diminuição e dispersão dos parques industriais, diminuição dos postos de trabalho e aumento da utilização de máquinas, entre outros.

A adoção do ideário neoliberal passou pelas propostas de flexibilização de direitos sociais, privatização e focalização das políticas sociais nos mais pobres. A adoção de tais estratégias foi defendida dentro de um marco que reconhecia que as causas da crise fiscal do Estado estavam localizadas no poder dos sindicatos e no excessivo gasto social do Estado Keynesiano. Com isso, o prognóstico neoliberal era que os Estados deveriam ser reformados.

Mas o déficit público, promovido pelas políticas keynesianas ou pelos gastos sociais dos Estados (nos países da América Latina), não pode ser considerado o principal responsável pela crise fiscal do Estado. Isso porque boa parte do déficit público também é consequência do aumento dos juros dos empréstimos realizados aos países periféricos principalmente pelos Estados Unidos (e a necessidade cada vez maior de recursos para pagamento dos juros da dívida externa) e pela tendência do crescimento da renúncia fiscal em benefício das empresas (BEHRING, 2009a). Assim,

a crise fiscal é induzida não apenas nem principalmente pelas pressões dos trabalhadores por maior proteção social. Este foi, na verdade, um argumento para a defesa neoliberal do corte dos gastos sociais, escamoteando as intenções reais de diminuição do custo do trabalho, ao lado da imposição de derrotas aos segmentos mais organizados dos trabalhadores (BEHRING, 2009a, p. 75)

No Brasil, o neoliberalismo é amplamente disseminado a partir da década de 1990<sup>14</sup> e o diagnóstico de que o Estado brasileiro é gigantesco, ineficiente e atrasado, também se coloca, sendo necessário aqui também sua reforma (BRASIL, 1995). Assim, tem-se um movimento em defesa da reforma do Estado, apoiado pela grande mídia e que passou a ganhar cada vez mais a opinião pública.

---

<sup>14</sup> Nakatani e Oliveira (2010) apontam que apesar das políticas de orientação neoliberal terem sido implementadas no Brasil apenas a partir da década de 1990, seus intelectuais orgânicos já ocupavam o aparelho estatal desde a década anterior.

No entanto, Behring (2008) e Netto e Braz (2006) alertam que o termo "reforma" não cabe para representar o movimento empreendido pelo projeto neoliberal, uma vez que historicamente este termo foi usado para indicar mudanças na direção da ampliação de direitos e que a proposta deste projeto designa um movimento contrário às conquistas sociais e trabalhistas. Assim, para esses autores este movimento trata-se na verdade de uma Contrarreforma do Estado.

Behring (2008) aponta que a contrarreforma do Estado brasileiro teve como expressão institucional o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE),<sup>15</sup> elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso e publicado em 1995.

Neste Plano, seus formuladores apontam diferenças entre *reforma do Estado* e *reforma do aparelho do Estado*, sendo o primeiro mais amplo e de caráter geral enquanto o segundo está focado na estrutura administrativa do Estado, ainda que faça parte da estratégia maior de reformar o Estado brasileiro. Para seus formuladores, entretanto, ambas expressões pressupõem uma nova visão sobre o papel do Estado, que deve colocar-se muito mais como formulador e controlador da política que executor direto de ações.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p.12).

Para o Plano, o Estado ao ter suas funções redefinidas nos termos acima, há que empreender uma reforma de suas estruturas, em seu aparelho. Cabe, portanto, assumir uma administração gerencial, mais moderna e eficiente, sem contudo abrir mão da administração burocrática no que ela tem de positivo. Trata-se, entre outros, de ser capaz de reconhecer que para cada setor do Estado há uma forma mais adequada de propriedade e de tipo de gestão, o que poderia ser resumido conforme o Quadro 1.

---

<sup>15</sup> Apesar de seus formuladores (representantes do Ministério da Administração e Reforma do Estado) negarem a vinculação do Plano às propostas neoliberais, a direção dada por este documento está claramente vinculada a esta corrente de ideias uma vez que propõe a redução de gastos sociais, especialmente previdenciários, o repasse de atividades não exclusivas para a iniciativa privada ou para as organizações públicas não estatais, direcionando as funções do Estado para a coordenação e regulação de ações (BRASIL, 1995).

Quadro 1 - Setor do Estado, Tipo de Propriedade e Gestão mais adequados, segundo o MARE/PDRE

Setor do Estado	Tipo de Propriedade	Tipo de gestão
Núcleo Estratégico - setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento.	Estatal	Mix entre Administração Burocrática e Gerencial Efetividade é mais importante que a eficiência
Atividades Exclusivas - setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar.	Estatal	Administração Gerencial Eficiência é fundamental
Serviços Não Exclusivos - setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações.	Pública não-estatal	Administração Gerencial Eficiência é fundamental
Produção de Bens e Serviços para o Mercado - corresponde a área de atuação das empresas.	Privada	Administração Gerencial Eficiência é fundamental

Fonte: Brasil (1995, p. 441-444).  
Elaboração própria.

Para o PDRE as políticas sociais fazem parte do setor de serviços não exclusivos e como tal, a propriedade mais adequada torna-se a pública não estatal. Trata-se, portanto, de clara convocação e abertura para que as organizações do chamado "terceiro setor"<sup>16</sup> atuem como executoras de políticas sociais, inclusive de assistência social<sup>17</sup>. Para viabilizar tal direção anunciada, o Plano prevê como estratégias o projeto das Organizações Sociais e o Programa de Publicização que estão interligados. O Programa de Publicização trata da "[...] transferência [dos serviços não-exclusivos do Estado] do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de "organizações sociais" (BRASIL, 1995). O marco legal de tal projeto foi concretizado com a Lei nº. 9.637/1998 que dispõe sobre as Organizações Sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização.

Para Behring (2008) o movimento de *contrarreforma do Estado* brasileiro, inclusive sua expressão institucional, afetou de forma significativa as políticas de seguridade

<sup>16</sup> Importante crítica ao conceito de "terceiro setor" encontra-se em Montañó (2002).

<sup>17</sup> É preciso registrar o que nos alerta Behring (2008, p. 258) "[...] a assistência social não existe como política de seguridade no PDRE-Mare". Isso, no entanto, não significa a inexistência de impactos das formulações do Mare na política de assistência social.

social. O argumento da crise fiscal do Estado foi utilizado para questionar direitos sociais assegurados constitucionalmente e propor para o campo das políticas sociais privatizações e/ou repasse de responsabilidades para organizações do "terceiro setor", processos de focalização e descentralização.

Como expressão do estímulo à privatização das ações no campo da assistência social tem-se a convocação das organizações não governamentais para atuarem no campo da solidariedade e assistência aos necessitados, sendo o Programa Comunidade Solidária uma importante expressão deste movimento.<sup>18</sup>

O Programa Comunidade Solidária se configurou como uma estratégia que visava não implementar e propor novos projetos e ações, mas garantir uma melhor articulação entre os diferentes níveis e órgãos de governo além de convocar a "sociedade civil" à participação, colaborando com o desenvolvimento social do país, por meio de ações voluntárias. Neste sentido, não se tratava de uma nova área de atuação com aporte de recursos específicos, ampliando o gasto social do Estado no enfrentamento à pobreza, mas representava uma nova forma de gerenciar, por isso considera-se que

O Programa Comunidade Solidária expressava em grande medida a reforma gerencial do governo federal, marcada pelo fortalecimento da ação direta dos atores sociais baseada na solidariedade e responsabilidade social privada (BRASIL, 2006a, p. 23).

É importante lembrar que o campo da assistência social sempre foi permeado pela atuação das organizações não governamentais, portanto o Programa não traz exatamente uma novidade com a convocação da "sociedade civil", mas reforça o discurso da incapacidade do Estado de resolver a situação de miséria e pobreza do país sem a participação de todos: uma participação ativa por meio de ações voluntárias e da responsabilidade social.

Por outro lado, o discurso de incompetência gerencial do Estado e sua excessiva burocracia fazem com que muitos serviços de ação continuada de assistência social sejam executados atualmente via fundações e associações privadas, o que impede

---

<sup>18</sup> O Programa Comunidade Solidária foi um conjunto de ações que estiveram vinculadas a assistência social, no entanto, há outras expressões dessa convocação da "sociedade civil" para atuar nas políticas sociais, como a Lei n.º. 9.790/1998 (BRASIL, 1998), conhecida como o marco regulatório do terceiro setor ou Lei das Oscips e a Lei n.º. 9.637/1998 (BRASIL, 1998) já citada no corpo do texto. Ambas legislações criam mecanismos que favorecem a execução de serviços sociais - saúde, educação, assistência, habitação, cultura, etc - por organizações do "terceiro setor".



que se crie um quadro de pessoal com vínculo efetivo, em especial, junto aos poderes públicos municipais. Então, tem-se uma política pública que opera em muitos locais com a maioria de seus funcionários terceirizados.

Assim, com a contrarreforma do Estado

A assistência social, que já era a parte frágil [entre as políticas de seguridade social], vive situações inéditas ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado (MESTRINER, 2005, p. 26).

Além da convocação da "sociedade civil" era preciso desenvolver programas bastante focalizados nos mais pobres. Daí, foram criados ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso experiências de transferência monetárias como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação subordinados a diferentes ministérios - Saúde, Agricultura, Minas e Energias. No Governo Lula esses programas foram unificados no Bolsa Família, um programa assistencial que realiza transferências monetárias diretamente às famílias. Este Programa está vinculado ao MDS e que conta com a participação dos Ministérios da Saúde (MS) e Educação (MEC), além dos Estados e Municípios que são responsáveis pelo acompanhamento de seus beneficiários<sup>19</sup>.

Assim, no que se refere à focalização, segundo Mota (2005, p. 122), instalou-se a tendência no campo da seguridade social de "[...] privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais [...]" ou, em outras palavras afirma que "[...]enquanto avançam a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia na condição de política não contributiva [...]" (p. 133-134). A este movimento Mota (2011) chamou de *assistencialização da proteção social*.

---

<sup>19</sup> O Programa apresenta condicionalidades às famílias participantes, a saber: manter em dia o cartão de vacinação de crianças de 0 a 7 anos e acompanhar seu desenvolvimento e crescimento; as gestantes e nutrizes devem submeter-se a pré-natal e acompanhamento; crianças e adolescentes de 06 a 17 anos devem estar matriculados e frequentando a escola e as crianças e adolescentes com histórico ou risco de trabalho infantil devem frequentar os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no âmbito da assistência social. Tais condicionalidades geram compromissos dos serviços de saúde, educação e assistência social, que se referem à oferta dos serviços em cada município e ao acompanhamento das famílias beneficiadas.

Behring (2009b, p. 310) parece concordar com tal classificação quando afirma que a proposta neoliberal para os programas sociais caminha na direção de "[...] desuniversalizar e assistencializar as ações cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público".

No entanto, há críticas quanto à utilização da expressão "assistencialização das políticas sociais" ou "assistencialização da proteção social". Para Sposati (2011) o uso dessa expressão marca negativamente a assistência social, uma política social tão importante para a garantia de direitos sociais da classe trabalhadora e que não pode ser responsabilizada pelas decisões dos governos no que se refere à precarização das políticas sociais. Assim, Sposati (2011,p.48) afirma:

Considero que a expressão "assistencialização das políticas sociais" instala um contra-movimento na Política de Assistência Social. Ao criticar medidas de precarização e ao mesmo tempo nominá-las por assistencialização, cria-se uma perversa vinculação com a Política de Assistência Social.

Ainda que não se fale em *assistencialização da proteção social*, um movimento que não se pode negar é a ampliação e fortalecimento do campo da assistência social nos últimos anos.

No que se refere ao financiamento público, estudos mostram uma tendência de crescimento do orçamento da assistência social superior ao orçamento das demais políticas que compõem a seguridade social. Neste sentido, Boschetti e Salvador (2006, p. 48) apontam que

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) [...] teve o maior crescimento entre os fundos nacionais [vinculados às políticas que compõe a seguridade social], com 26,1% em relação a 2004 [em comparação ao ano de 2005], revelando o forte investimento na Política de Assistência Social.

Em estudo mais recente em que utiliza dados da execução orçamentária da União, referente ao Plano Plurianual (PPA) 2004 a 2007, Salvador (2010, p. 184) afirma que "Entre as três funções típicas da seguridade social [...] somente a assistência social apresentou uma evolução acima do crescimento geral dos gastos orçamentários do período [...]".

Contudo, ambos estudos mostram que esse crescimento se deu em função das transferências de renda, em detrimento dos serviços de ação continuada, programas e projetos de assistência social.

Aliás, vale mencionar, que desde o início dos anos 2000, Boschetti (2003), analisando o financiamento da assistência social, a partir da distribuição de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social entre benefícios, serviços de ação continuada e programas, já apontava para o fato de que

o FNAS vem constituindo-se, cada vez mais, em instrumento de financiamento do BPC, enquanto as demais ações vem apenas sendo mantidas, ou apresentam suaves aumentos, o que mantém e alimenta a seletividade e residualidade nos atendimentos (BOSCHETTI, 2003, p. 241).

Como será mostrado no próximo capítulo, este aspecto não foi superado, mas agravado, uma vez que em 2010, os recursos destinados aos serviços, programas e projetos de assistência social representaram apenas 7% dos gastos com a Função Assistência Social (BRASIL, 2011b).

Já no que se refere à descentralização viveu-se o repasse de responsabilidades para os estados e municípios, sem as devidas contrapartidas financeiras, em magnitude adequada para realizar os atendimentos diretos à população usuária da assistência social.

Sobre este aspecto, Salvador (2010) apresenta dados interessantes e que revelam uma queda na transferência de recursos do FNAS para os municípios implementarem os serviços continuados, os programas e projetos de assistência social previstos no Suas. Assim,

A modalidade de aplicação de recursos de transferências aos municípios, que respondia por 14,54% do montante do orçamento do FNAS, em 2003, caiu para 7,42%, em 2007, nas outras despesas correntes. Para os gastos com investimentos transferidos para os municípios, a redução foi de 0,59 para 0,46%, no mesmo período (SALVADOR, 2010, p. 349-350).

Certamente esta diminuição das transferências de recursos aos municípios impõem limitações à implantação dos serviços previstos no Suas e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Importante esclarecer que a diretriz da descentralização político-administrativa compôs o rol de diretrizes estabelecidas pela Loas e foi resultado de propostas e reivindicações de setores mais progressistas que participaram de sua elaboração. Foi reivindicada como forma de dar nova organização à assistência rompendo com a centralização não só no planejamento, mas também na execução desta política por

órgãos de abrangência nacional, especialmente a LBA que mantinha escritórios regionais e convênios diretos com diversas organizações locais.

Portanto, apesar da descentralização se colocar como fundamental para a reorganização do campo da assistência, a forma como foi operada, sem repasse de recursos em magnitude condizente com as responsabilidades a serem assumidas é que traz limitações a tal diretriz.

Como vimos, a assistência social foi impactada pela contrarreforma do Estado, seja pela convocação das organizações "não governamentais" para atuarem na execução da política, pela ampliação dos gastos públicos em programas de transferência de renda - ainda que os valores dos benefícios sejam residuais - e pela redução ou manutenção dos investimentos da União em serviços, programas e projetos assistenciais.

Apesar disso, na primeira década do século XXI a política de assistência social apresentou importante avanço com a efetivação do sistema de organização da assistência social conforme preconizava a Loas (BRASIL, 1993) e do qual trataremos a seguir.

## **2.4 Suas: a caminho do fortalecimento da assistência social no Brasil**

Na última década, após a ofensiva neoliberal dos anos 1990 - cujos efeitos ainda estão em curso - a política de Assistência Social experimentou um processo significativo de regulamentação em âmbito nacional, cujas principais expressões foram a aprovação e publicação da PNAS 2004, que institui o Suas, da NOB-Suas, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>20</sup> (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, 2005, 2006, 2009, respectivamente para as fontes citadas), da publicação de uma série de cadernos de orientação para a organização e desenvolvimento dos diferentes serviços, programas e benefícios previstos na

---

<sup>20</sup> Documento que descreve os serviços assistenciais que devem ser desenvolvidos no âmbito do SUAS.

Loas e por fim a publicação da Lei nº. 12.435/2011(BRASIL, 2011a), que introduz alterações na Loas e institucionaliza o Suas.

Sposati (2006) lembra que o Suas não é uma proposta de organização dos serviços assistenciais gestada unicamente durante os anos 2000 por técnicos do governo federal, mas representa o resultado de todo um movimento de debates, propostas, embates, reflexões desenvolvidos especialmente a partir de 1990 e que envolveu a reflexão de trabalhadores da extinta LBA, as reivindicações dos trabalhadores e entidades representativas de assistência social desde a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, contando ainda com a experiência acumulada do Sistema Único de Saúde.

Cabe lembrar ainda que o texto da PNAS 2004 contou com a colaboração de vários Núcleos de Estudo, Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, Colegiados de Gestores Municipais, Associações de Municípios, Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, além de contribuições de órgãos nacionais tais como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Comissão Intergestores Tripartite, entre outros (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

O Suas representou a tentativa de concretização das determinações da CF de 1988 e da Loas e foi recebido pelos profissionais que atuam na política como um avanço no sentido de reafirmar o caráter de política pública da assistência. Afinal, em uma época de recuo do reconhecimento de conquistas sociais reafirmar direitos é uma tarefa importante, ainda que não seja suficiente para criar uma sociedade fundada em outras bases.

Muitos estudiosos (CARVALHO Jr., 2006; LOPES, 2006; SPOSATI, 2006) têm ressaltado a importância do Suas no sentido de promover uma ruptura com a visão da assistência social como favor, ação caritativa e benemerente própria do âmbito do voluntariado e das instituições privadas – igrejas, entidades filantrópicas e não governamentais.

O Suas também veio trazer maior organicidade ao campo da assistência social, área que historicamente foi marcada pela indefinição de ações e responsabilidades, pela pulverização de recursos e pela atuação de agentes privados.

Com o Suas os serviços socioassistenciais passaram a ser organizados em três vertentes, ou funções de assistência social: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

A vigilância social<sup>21</sup> refere-se à observação atenta da realidade buscando identificar as situações de pobreza, violações de direitos, exploração e abandono em cada território, bem como as condições de desenvolvimento dos serviços prestados. É a função responsável pela produção e sistematização de informações e indicadores. Esta função relaciona-se com o campo do monitoramento e avaliação da política de assistência social dando subsídios para a produção de "diagnósticos", para o planejamento e a execução dos serviços.

Já a proteção social é a função da assistência social responsável pela oferta de benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. A PNAS 2004, ao instituir o Suas, estabelece que a proteção social divide-se em 02 níveis de complexidade: proteção social básica e proteção social especial.

O primeiro nível de proteção tem como objetivos "[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários" (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 33). Já a proteção social especial destina-se a trabalhar com as situações de violação de direitos decorrentes de abandono, negligência, violências, trabalho infantil, vivência de rua, cumprimento de medidas socioeducativas e outras situações.

O campo da defesa social e institucional se refere às ações que visam garantir aos usuários o conhecimento e defesa de seus direitos socioassistenciais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004). Os espaços de controle social, tais como os Conselhos de Assistência Social, as Conferências e os Fóruns representam oportunidade para a participação do usuário na política de assistência social. No entanto, estes são apenas algumas instâncias que podem ser acionadas. Os serviços de proteção social devem garantir a participação da população também no território, fomentando o debate sobre os direitos socioassistenciais nas

---

<sup>21</sup> Segundo as alterações introduzidas na LOAS (BRASIL, 1993) pela Lei 12435/2011 a Vigilância Socioassistencial é um instrumento das proteções sociais.

comunidades, abrindo espaço para que os sujeitos manifestem suas opiniões e reivindicações aos serviços, entre outros.

Ao estabelecer referências para a organização dos serviços assistenciais, o Suas procurou delimitar um pouco mais o campo de atuação dessa política que historicamente se constituiu de forma ampla<sup>22</sup>. Ao lado disso, foram definidas no âmbito do Suas o que se chamou de novas bases organizacionais que passou pela matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases da relação entre Estado e a sociedade civil,<sup>23</sup> financiamento, política de recursos humanos e informação, monitoramento e avaliação (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

No que se refere ao financiamento da assistência social, o texto da PNAS/Suas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004) apresenta a necessidade de se romper com a forma tradicional de financiamento desta política caracterizada pela lógica convenial para o repasse de recursos entre os entes federados, pelo estabelecimento de valores *per capita* para o financiamento de serviços, pelas emendas parlamentares que em muitas vezes favorecem a desarticulação entre os serviços e organizações que são financiados e as instâncias coordenadoras e de controle social da política.

Assim, reforça que a instância de financiamento do Sistema é representada pelos Fundos de Assistência Social municipal, estadual e nacional e, portanto, o repasse deve ser automático fundo a fundo; o financiamento tem que levar em conta as características e demandas do território; ao invés da coparticipação federal ocorrer pela definição de valores *per capita* esta deverá se dar pelos pisos de proteção; e prevê acordos com as políticas de saúde e educação para que ocorra a transição do financiamento dos serviços a eles relacionados, tais como creches e serviços de saúde para pessoas com deficiência que por muito tempo permaneceram como ações executadas e financiadas pela política de assistência social.

A partir do Suas é possível dizer que esta direção foi efetivamente assumida: foi publicada a NOB-Suas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005)

---

<sup>22</sup> SPOSATI et al. (1998) mostram que a LBA financiou programas os mais variados, passando pelo Programa de Ações de Saúde, pelo Programa Nacional de Creches e pelo Programa de Assistência Jurídica, entre outros.

<sup>23</sup> Para a PNAS/SUAS trata-se de o Estado assumir a primazia pela condução da política em cada esfera de governo, sem negar a participação das organizações não governamentais na execução dos serviços, mas a admitindo de forma complementar.

que estabeleceu os pisos de proteção<sup>24</sup> - valores a serem repassados a Estados e Municípios conforme os serviços ofertados e a habilitação de cada ente federado - e reforçou o repasse de recursos fundo a fundo, e os serviços de caráter educacional e de saúde foram sendo gradativamente repassados para as respectivas áreas.

Entretanto, apesar das alterações introduzidas pela PNAS/Suas e NOB-Suas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, 2005), no campo do financiamento, responderem a reivindicações apresentadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social e representarem avanços em sua sistemática de funcionamento, elas não modificam a lógica de financiamento do Estado Brasileiro - já que são normas restritas ao campo da assistência - no que se refere a diversidade das fontes de financiamento, dos montantes investidos e na direção dos gastos sociais. Estudos que analisam o financiamento da assistência social no âmbito federal têm apontado o caráter regressivo de suas fontes, seu direcionamento para os programas e benefícios de transferência de renda e a pouca variação dos gastos em serviços e ações continuadas (BOSCHETTI, 2003; BOSCHETTI; SALVADOR, 2006; SALVADOR, 2010).

Pereira (2007, p. 78), ao fazer considerações críticas sobre o Suas, chama a atenção para o fato de este ter se construído nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo "[...] um instrumento que não teve como referência mestra as particularidades teóricas e políticas da área da assistência social." Do ponto de vista conceitual, se por um lado o campo da saúde trabalha com o conceito de patologia, dá sentido mais restrito à assistência e ao termo *público*, ao campo da assistência não cabe trabalhar com o termo patologia e nem pensar a própria assistência como algo que não promove. Do ponto de vista de sua organização - que não está dissociada do campo conceitual - a hierarquização do sistema em níveis de complexidade - básica, média e alta complexidade, seguindo o modelo do Sistema Único de saúde, também traz dificuldades, pois no campo da intervenção social a definição do que é mais ou menos complexo não se dá a priori, mas depende de cada situação.

---

<sup>24</sup> Importante lembrar que já existiam pisos para o financiamento da política de assistência social, antes do SUAS. O que ocorreu foi uma reorganização dos pisos por níveis de proteção e um reforço da importância da modalidade fundo a fundo.



Assim, para a autora, o Suas carece de identidade própria, ancorada nas particularidades da assistência social como política pública, garantidora de direitos.

Além disso, vale lembrar que há na política outras imprecisões conceituais, além das sinalizadas por Pereira (2007), como a utilização dos termos "risco" e "vulnerabilidade social", também trazidos pela influência do campo da saúde.<sup>25</sup>

Outro aspecto é levantado por Sitcovsky (2008) que, ao escrever sobre as particularidades da expansão da assistência social e mais especificamente sobre o processo de construção do Suas, afirma que este movimento não esteve imune à reforma do Estado empreendida a partir de 1990, mas foi influenciada por ela. Para ele, a relação entre as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro e o Suas se evidencia no fato de que está presente no Suas a concepção de um Estado coordenador e gerenciador, que visa maior efetividade nas ações empreendidas e que não rompe com a prática de subvenções sociais no campo da assistência.

A contrapelo do que se divulga com a nova Política Nacional de Assistência Social – que alardeia estabelecer novas bases para a relação entre Estado e “sociedade civil” - o que há, na realidade, é um avanço na tentativa de organizar, racionalizar e regulamentar a relação público/privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos, sob o argumento da eficiência e da eficácia. Destarte a ação privada subvencionada no âmbito da assistência, cujas origens remontam a Era Vargas, além das mudanças jurídico-políticas mais recentes, ancoradas no modelo de Estado Gerencial, mostra com nitidez como o novo repõe o velho (SITCOVSKY, 2008, p. 161).

Neste sentido, pode-se dizer que o campo da assistência social sofreu os reflexos da contrarreforma do Estado com a convocação da "sociedade civil" para a participação em ações de solidariedade - tratando-se portanto de um continuísmo da histórica relação de concessão de subvenções e diversos tipos de auxílios ofertados pelo Estado Brasileiro - com as parcerias com organizações privadas para a execução de serviços continuados de assistência, com o reconhecimento do Estado como um órgão gerenciador e coordenador das ações, com a ampliação de programas de transferência de renda e transferência de responsabilidades para estados e municípios.

---

<sup>25</sup>Sobre este assunto, ver a dissertação de Mirella Souza Alvarenga, intitulada “Risco e vulnerabilidade na Política de Assistência Social” defendida no PPGPS/UFES, em 28 de junho de 2012. Orientadora: Maria Lúcia Teixeira Garcia.

As críticas suscitadas por Pereira (2007) e Sitcovsky (2008) têm em comum a tarefa de nos alertar para algumas das influências que o Suas sofreu em seu processo de constituição. Portanto, o Suas não é um instrumento pronto, acabado e plenamente coerente com as reflexões teóricas e políticas suscitadas no campo da assistência social nos últimos anos, havendo espaço portanto para sua revisão e aprimoramento.

Do ponto de vista do financiamento e gasto público com a assistência social, a efetivação do SUAS trouxe consigo um maior esforço em estabelecer critérios de partilhas e o compromisso de revisão de normas para as transferências de recursos entre os entes federados, afinal, com o SUAS o financiamento tornou-se um eixo estruturante da política de assistência social.

Contudo, como já sinalizado anteriormente, o estudo do financiamento da assistência social não pode ser prisioneiro do campo específico desta política já que deve ser entendido no contexto da política fiscal e tributária do Estado brasileiro.

### **3 FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

#### **3.1 A política fiscal do Estado brasileiro**

A tarefa de pensar o financiamento e o gasto público com a assistência social pressupõe a tentativa de compreender o financiamento público, o orçamento e o gasto para além da assistência social, afinal esta é apenas uma pequena parte das responsabilidades conferidas ao Estado.

Assim, neste capítulo serão abordados o financiamento público, e dentro deste o financiamento da assistência social, o processo orçamentário brasileiro e as características dos gastos com a assistência social no âmbito da União.

Para o campo do financiamento, orçamento e gasto público brasileiros as últimas duas décadas foram significativas, especialmente porque foram a cena em que um novo regime fiscal teve suas bases lançadas e consolidadas (LOPREATO, 2005).

A crise mundial de 1970, avaliada pela economia ortodoxa, como uma crise que teve suas origens no gasto excessivo do Estado com políticas sociais, abriu espaço (no mundo) para o avanço do questionamento das ideias keynesianas ganhando força e tornando-se hegemônica a proposta de superação da crise pela via da reforma do Estado e pela mudança de seu papel. No Brasil, com o Estado Desenvolvimentista já em crise na década de 1980, as ideias neoliberais ganharam terreno e passaram a orientar as políticas de governo.

De fato, nos anos 1970 e 1980 os Estados Nacionais viram-se deficitários, mas em função do quadro recessivo da economia e da explosão das taxas de juros que fizeram crescer as dívidas públicas dos países (OLIVEIRA, 2009).

O movimento de contrarreforma do Estado, conforme vimos no primeiro capítulo, colocado em operação no Brasil a partir da década de 1990, além de pretender reformar as estruturas do Estado, com uma nova arquitetura gerencial - mais enxuta e focada na eficiência, segundo seus formuladores - buscou adequar a política fiscal e econômica ao novo papel a ser preconizado pelo Estado: um Estado menos intervencionista e executor e mais coordenador e regulador de ações.

O documento do PDRE, de 1995, que tratava especificamente da Reforma do aparelho do Estado, deixava claro que para garantir a reforma do Estado - mais abrangente - além da reengenharia gerencial, que estava a seu cargo, seria necessário o ajustamento fiscal duradouro e reformas econômicas voltadas para o mercado, além da reforma da previdência e da inovação de instrumentos de políticas sociais (BRASIL, 1995).

Os anos seguintes foram de aprofundamento das reformas (contrarreforma) na direção pretendida pelo Governo e pelo pensamento neoliberal hegemônico no país.

O nível que a globalização da economia atingiu nas últimas décadas apresentou como necessidade para as economias mundiais a abertura comercial e a criação de condições para permitir a mobilidade do capital sem entraves, ou com mínimos entraves. Assim, em contexto de "[...] abertura financeira e de mobilidade do capital cresceu a obrigatoriedade de controle das contas públicas e o papel da política fiscal de defesa da valorização do capital" (LOPREATO, 2006, p. 3).

No Brasil, a partir da década de 1990

O conteúdo da política econômica que passou a ser implementada [...] tem expressado as recomendações do pensamento ortodoxo: saneamento financeiro do Estado, com retirada gradual de seu papel na oferta de políticas de cunho social e regional, juntamente com o deslocamento de suas prioridades para garantir o pagamento da dívida pública e de seus encargos financeiros, por meio da geração de elevados superávits fiscais. Nessa nova equação, o *Estado Desenvolvimentista* viu-se substituído por um *Estado rentista*, dada a prioridade conferida pelo ajuste fiscal, à sustentabilidade da dívida e à manutenção de elevadas taxas de juros para manter sob controle a demanda e garantir fontes de financiamento público (OLIVEIRA, 2009, p. 151).

A prioridade do Estado passou de ser promotor do desenvolvimento do país para se comprometer primordialmente com o capital financeiro, em detrimento, inclusive, do capital produtivo.

Neste contexto, a política fiscal, no que se refere aos gastos públicos, tributação, déficit e dívida, passou a ter novos parâmetros. A orientação é que os gastos públicos sejam reduzidos, especialmente os gastos sociais e com pagamento de pessoal, para garantir a geração de superávits primários. A tributação precisa desonerar a produção e o mercado de trabalho, e proteger os investimentos. O déficit e a dívida são vistos como prejudiciais ao sistema, mas uma vez havendo

dívida esta deve ser honrada para não comprometer a credibilidade do Estado e da política econômica do país.

Em 1999, quando o Brasil assinou acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) este impôs ao país a adoção de medidas na direção da promoção do controle das contas públicas, entre outras.

Ajustar as contas públicas de modo a viabilizar que o Estado gaste menos do que arrecada foi a via utilizada para garantir a credibilidade dos credores, aumentando a confiança de que o país poderia arcar com seus compromissos junto ao pagamento dos juros da dívida. Neste esforço, o governo vem conseguindo gerar superávits primários às custas de redução dos gastos com pessoal e despesas discricionárias - políticas sociais não protegidas por legislações e investimentos.

Com o compromisso do ajuste fiscal, não se busca como fim a geração de superávits, mas a liberação de recursos do orçamento público para controle da dívida pública, transferindo recursos para o capital financeiro (OLIVEIRA, 2009).

Neste contexto, a política fiscal assume o papel "[...] de servir como espaço de valorização do capital financeiro e de garantir o pagamento de sua riqueza aplicada em títulos públicos" (OLIVEIRA, 2009, p. 273).

Apesar de a orientação de cortes de gastos ter sido implantada e atingir principalmente os gastos com pessoal e os gastos discricionários, Lopreato (2005) lembra que sua implantação foi limitada em função das resistências à revisão de compromissos constitucionalmente assumidos com o desenvolvimento de políticas sociais - apesar de algumas perdas no campo da previdência - e às vinculações de receitas a determinadas áreas.

Frente a essas dificuldades, a tarefa de promover o controle fiscal precisou passar pelas estratégias de "[...] aumento da carga tributária [...]; o uso da política de contingenciamento dos gastos públicos, com cortes de despesas discricionárias principalmente os investimentos; e o aumento dos valores de superávits primários" (LOPREATO, 2005, p. 199).

De 1999 a 2008 a carga tributária em relação ao PIB seguiu uma trajetória de crescimento passando de 31,07% para 35,80% enquanto a geração de superávit primário também cresceu no período passando de 3,23% para 3,69% (OLIVEIRA, 2010, p. 47) o que sinaliza que o ajuste fiscal tem sido efetivo. No entanto, segundo

o autor, "a relação dívida/PIB [...] só conheceu uma inflexão a partir de 2004, quando o melhor desempenho do PIB, a valorização do câmbio e a manutenção de elevados superávits primários contribuíram para sua redução".

Ao reduzir gastos com investimentos e políticas sociais gerando superávits fiscais significativos, e priorizando em sua estrutura o pagamento de juros e serviço da dívida, a política fiscal brasileira, orientada pelo pensamento ortodoxo, tem se configurado em garante da rentabilidade dos credores do Estado e em espaço de valorização do capital financeiro.

### **3.2 O sistema tributário como instrumento do ajuste fiscal**

Para cumprir com suas atribuições, que variam segundo a orientação política dos Governos, o Estado depende de recursos que financiem essas atividades. Para isso, vale-se da tributação, da exploração de atividade econômica, da contratação de dívida pública, entre outros, sendo a tributação a principal forma de financiar seus custos.

Dentre os tributos estão os impostos, as taxas, contribuições de melhoria e as contribuições sociais e econômicas.

Os tributos são classificados em diretos e indiretos dependendo de suas bases de incidência. A tributação indireta é aquela que incide sobre produção e o consumo, sendo os seus custos transferidos para terceiros. Fazem parte deste tipo de tributo o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Serviço (ISS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre outros. Esse tipo de tributo recai de forma mais significativa sobre as famílias com renda mais baixa enquanto desonera o contribuinte com maior rendimento, isso porque as famílias mais pobres gastam uma maior parte de sua renda com consumo, e em geral os custos destes tributos tendem a ser repassados para o consumidor final.

Já os tributos diretos são aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio como o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR), e que teoricamente seu ônus não pode ser repassado para terceiros já que é o proprietário da renda ou do patrimônio que arca diretamente com o tributo. Este tipo de tributo é considerado mais adequado para a promoção de justiça na tributação, possuindo um caráter progressivo, onde, em função da existência de alíquotas diferenciadas para as faixas de renda e/ou valor do patrimônio, tendem a pagar mais quem ganha mais.

O conjunto desses tributos compõe a carga tributária do país. Oliveira (2009, p. 221), partindo da tese de Hinrich (1972), mas a aprimorando, afirma que a determinação do nível e da composição da carga tributária se dão por meio de três variáveis:

- a) o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento da economia de um dado país;
- b) o papel que o Estado desempenha na sua vida econômica e social; e
- c) a correlação das forças sociais e políticas.

Neste sentido, por exemplo, se a atividade econômica é basicamente exportadora, se há ou não mercado interno desenvolvido, se o Estado é liberal ou mais intervencionista e se a correlação de forças for mais favorável à classe trabalhadora ou ao grande capital haverá a predominância de um conjunto de impostos/tributos, que incidirá predominantemente seja sobre o consumo, a renda, o patrimônio e/ou as exportações, variando também o nível dessa carga tributária e quem arca predominantemente com seus custos.

A partir da análise de Oliveira (2009) conclui-se que hoje o Brasil encontra-se em estágio de desenvolvimento e acumulação de capital que lhe permite ampliar a base de tributação - ainda que não o faça totalmente e que seja fortemente centrada na tributação indireta - havendo a cobrança de impostos internos e externos, diretos e indiretos. O papel que assume o Estado de garantir o desenvolvimento do capital financeiro, condiciona os elevados níveis de arrecadação para, por meio da geração de superávits primários, garantir a rentabilidade dos credores do Estado. Já o ônus dessa tributação tem recaído sobre os trabalhadores uma vez que a correlação de forças tem tendido para o capital financeiro.

Destacam-se como características da carga tributária brasileira na atualidade seu elevado nível de arrecadação em relação ao PIB e a predominância da tributação indireta<sup>26</sup> - e dentro desta a grande importância das receitas advindas de contribuições sociais e econômicas - tendo seu ônus recaído predominantemente sobre os trabalhadores.

Analistas apontam que com a predominância de tributos indiretos não se consegue a equidade tributária prevista pela CF - que cada um pague conforme suas capacidades - e isso confere um caráter de regressividade à carga tributária, contribuindo para se manter injustiças e desigualdades (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006; BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007; OLIVEIRA, 2009; RIBEIRO, 2010; SALVADOR, 2010).

Em função desse caráter regressivo da carga tributária, Oliveira (2009, p.239) sinaliza que "a estrutura tributária no Brasil opera como forte instrumento de concentração de renda no país", pois penaliza as famílias com menor renda que proporcionalmente comprometem maior parte de seus recursos com o pagamento de tributos, sendo portanto instrumento de injustiça fiscal.

Ribeiro (2010, p. 15) explica que "Análises sobre a progressividade ou regressividade da carga tributária bruta vão muito além de se verificar a participação dos tributos diretos e indiretos no total das receitas arrecadadas [...]", com isso ele mostra em seu texto que mesmo tributos diretos podem possuir baixo caráter de progressividade, como por exemplo, o IPTU.

Carvalho Jr. (2006, p. 13) usando microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) - 2002-2003 verificou que no município de Vitória - ES a participação do pagamento de IPTU na renda familiar mensal de famílias com renda entre 0 a 2 salários mínimos era maior que na renda de famílias com rendimento acima de 15 salários mínimos, o que mostra que este imposto direto também pode ser regressivo.

Em relação ao tamanho da carga tributária, analistas reconhecem que ela não é pequena (BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007; LOPREATO, 2005; OLIVEIRA,

---

<sup>26</sup> Os tributos indiretos são aqueles que incidem sobre a produção e o consumo, e que portanto seus custos podem ser transferidos para terceiros. A maioria das contribuições sociais são de incidência indireta. Oliveira (2009) exclui desse rol a Contribuição Previdenciária, que é recolhida diretamente da renda do trabalhador e Evilásio Salvador (2010) chama a atenção para o caráter mais progressivo da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido.



2009, 2010). Dados apresentados por Oliveira (2010) mostram, como já sinalizamos, que em relação ao PIB ela representou, em 2008, 35,80%.

Com isso, além de instrumento de concentração de renda, o sistema tributário também tem sido "[...] transformado em instrumento anticrescimento [...]" (OLIVEIRA, 2010, p. 48) isso devido ao aumento da carga tributária e a sua composição fortemente cumulativa e baseada em tributos indiretos, o que prejudica a produção interna.

O problema não está em se ter uma alta carga tributária, afinal o desenvolvimento de políticas sociais por parte do Estado pressupõe que este arrecade receitas suficientes para desenvolvê-las. Países com amplos sistemas de proteção possuem alta carga tributária. A questão é para onde os recursos resultantes dessa arrecadação estão sendo direcionados.<sup>27</sup>

No Brasil a opção tem sido o pagamento de juros e amortização da dívida e a geração de superávits primários. Nesse processo, o sistema tributário tem se constituído em "[...] instrumento preferencial do ajuste fiscal [...]" (OLIVEIRA, 2010, p. 48).

Além disso, o mecanismo de desvinculação de receitas da União, adotado em 1994 como Fundo Social de Emergência (FSE), hoje Desvinculação de Receitas da União (DRU), cumpre um importante papel para a promoção do ajuste fiscal e especificamente para a liberação de recursos do orçamento para a livre alocação e para a geração de superávits primários. Com ela boa parte das receitas vinculadas ao campo da seguridade social são redirecionadas para despesas do orçamento fiscal, inclusive pagamento de juros e amortização da dívida, além de contribuírem para assegurar o superávit.

Estudo elaborado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) (2013) revela que recursos provenientes da Cofins - principal fonte de recursos da assistência social, da CSLL, do PIS/Pasep e receitas de outras contribuições foram extraídos do Orçamento da Seguridade Social e direcionados para o Orçamento Fiscal, conforme Tabela 1.

---

<sup>27</sup> SALVADOR, Evilásio. **Financiamento de políticas públicas**. Palestra ministrada no Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Vitória -ES, 22 de maio de 2013.

Tabela 1 - Desvinculações promovidas pela DRU, em receitas da seguridade social no período de 2005 a 2012.

Recursos	Valores correntes, em R\$ milhões						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cofins	18.068	20.367	24.019	23.352	28.005	31.978	36.311
CSLL	5.453	6.729	8.500	8.718	9.151	11.569	11.498
PIS/Pasep	4.763	5.223	6.166	6.206	8.075	8.405	9.556
Outras contribuições	6.890	7.763	612	499	630	683	753
<b>RECEITAS desvinculadas pela DRU</b>	<b>35.174</b>	<b>40.082</b>	<b>39.297</b>	<b>38.776</b>	<b>45.860</b>	<b>52.635</b>	<b>58.117</b>

Fonte: ANFIP (2013, p. 102).

Assim, a combinação de uma elevada carga tributária - com alto caráter regressivo - ao lado da desvinculação de receitas e da opção preferencial pelo pagamento de juros e amortização da dívida garantem a transferência de recursos dos trabalhadores para o capital financeiro.

Tais direcionamentos se manifestam no orçamento que é arena privilegiada de disputa de recursos públicos.

### 3.3 Orçamento público

As primeiras experiências de orçamento público datam do século XIX, estimuladas por pressões da sociedade por se criar instrumentos de controle do Estado e limitação da ação de seus governantes. No Brasil ele está previsto no ordenamento jurídico desde a Constituição de 1824, tendo se efetivado pela primeira vez em 1830. De lá para cá o orçamento sofreu muitas alterações, avanços e retrocessos demonstrando o caráter não linear de seu desenvolvimento (OLIVEIRA, 2009).

Os papéis do orçamento público são muitos: pode-se constituir como instrumento de controle da ação governamental, como peça contábil que possibilita identificar o equilíbrio ou desequilíbrio orçamentário, como instrumento de planejamento das ações do governo, como instrumento de planejamento econômico e como instrumento de disputas por recursos e viabilização de programas diversos.

No entanto, no Brasil durante muito tempo o orçamento teve seus papéis limitados. Segundo Oliveira (2009, p. 96-97), até 1964 destacou-se como "[...] instrumento de registro e administração de suas contas [...]". No período de 1946-1964 viveu seu primeiro período como "*arena de negociação*" podendo o parlamento efetivamente tomar decisões sobre os gastos públicos. Durante a ditadura militar foi totalmente desfigurado - "[...] retirou-se, do legislativo, o poder de decidir sobre a matéria orçamentária", criaram-se diversos orçamentos levando à fragmentação deste instrumento e como consequência a falta de transparência e controle sobre as contas públicas. Com a redemocratização do país, o orçamento recebeu novo formato resgatando-se o papel do legislativo e a unicidade do orçamento, e criando-se condições formais para a utilização do orçamento com fins de planejamento, controle e fiscalização. Contudo, Oliveira (2009, p. 110) conclui que

apesar das melhorias e inovações introduzidas no processo orçamentário brasileiro, o fato é que este instrumento no Brasil do Plano Real, não tem conseguido desempenhar pelo menos dois importantes papéis que lhes são reservados: o de instrumento de planejamento e o de campo de escolhas orçamentárias e de definição/reorientação das prioridades públicas.

Segundo o autor, tal fato se dá em decorrência do grande volume de despesas obrigatórias - compromissos que o Estado deve cumprir em função de determinações constitucionais e legais quais sejam: pagamento de ativos e inativos, pagamento dos benefícios da previdência social, gastos com saúde e educação e transferências constitucionais para estados e municípios - e dos compromissos com o pagamento de juros da dívida pública que comprometem boa parte das receitas públicas arrecadadas.

Se determinações de gastos e vinculação de receitas a determinadas políticas sociais pode contribuir com o engessamento do orçamento e com a limitação do campo de suas escolhas, pois deixa fatia menor de recursos para a alocação discricionária e para disputas políticas, por outro lado, tais vinculações e determinações contribuem para limitar o processo de precarização e redução de gastos com tais políticas. Provavelmente, caso não houvesse as vinculações hoje existentes e caso algumas políticas não possuíssem a obrigatoriedade de receber determinada parcela de recursos do orçamento - como o caso da saúde e educação - a precarização e o ataque a tais políticas seria ainda maior.

Já o compromisso com o pagamento de juros da dívida, que compromete parte considerável do orçamento público, reduz a disponibilidade de recursos para implementar outras políticas e para promover investimentos, beneficiando primordialmente o capital financeiro.

Há que se registrar que no caso da assistência social, como esta política não possui nenhum tipo de determinação de percentual mínimo do orçamento para nela ser empregado, ela fica à mercê de disputas políticas, que podem fazer com que seu orçamento, e conseqüentemente a oferta de seus serviços, possam avançar ou retroceder dependendo das forças políticas em jogo.

Não raro o orçamento é tratado exclusivamente como uma peça técnica, contábil, com características de objetividade e neutralidade, que visa contribuir para o controle da alocação dos recursos públicos e para sua eficiência. No entanto, ele é muito mais que um instrumento de planejamento e gestão e está repleto de interesses das classes sociais em disputa. Interesses esses que se apresentam no processo de sua elaboração e que estão inscritos seja na CF, nas legislações complementares e ordinárias ou nas orientações políticas dos governos. Assim,

A distribuição dessa expressiva - e crescente - parte da riqueza que é apropriada pelo Estado, mediante tributação, entre as classes, frações de classes, regiões e setores da sociedade, é decidida durante as fases do processo de elaboração, discussão e aprovação da peça orçamentária, pelos poderes executivo e Legislativo, onde essas forças se encontram politicamente representadas, transformando-o, portanto, na arena em que essas escolhas são realizadas e, portanto, em que são definidos os beneficiários desses gastos (OLIVEIRA, 2009, p. 122-123).

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, o orçamento passou a ser composto por três peças orçamentárias, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são leis ordinárias, de iniciativa do poder executivo e que devem ser elaboradas e aplicadas por todos os entes que compõem a Federação - Estados, Municípios, Distrito Federal e União.

As leis orçamentárias são legislações que apresentam como características a formalidade - pois não são apenas atos administrativos; a temporalidade - sua vigência tem prazo determinado; possuem tramite particular o que as diferenciam das demais leis ordinárias e possuem caráter autorizativo, ou seja autorizam os gestores públicos a realizarem despesas, o que não significa que todas as ações

previstas serão realizadas. No decorrer do processo de execução orçamentária, os gestores podem fazer opções de manter determinado gasto ou não.<sup>28</sup>

O processo orçamentário brasileiro é regido por princípios que podem ser verificados nos textos da Lei nº 4320/1964, que dispõe sobre o Direito Financeiro, da CF de 1988 e da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros.

Giacomoni (2010), ao tratar dos princípios orçamentários de maior relevância, destaca: 1) os princípios da unidade e da universalidade que determinam que o orçamento deve ser único e conter nele todas as receitas e despesas do Estado - incluindo os poderes executivo, legislativo, judiciário e auxiliares - Ministério Público; 2) o princípio do orçamento bruto que estabelece que todos os valores referentes a receitas e despesas devem ser apresentados sem qualquer tipo de desconto ou dedução; 3) o princípio da anualidade ou periodicidade que determina que os orçamentos sejam realizados por um período determinado de tempo; 4) o princípio da não afetação da receita que diz respeito à não vinculação de receitas obtidas de impostos a despesas específicas - quanto a este princípio a CF traz exceções;<sup>29</sup> 5) o princípio da discriminação ou especialização que determina que as despesas e receitas devam estar discriminadas impedindo dotações globais, com o objetivo de melhorar o controle sobre os gastos e receitas; 6) Outro princípio consagrado é o princípio da exclusividade que orienta que na lei orçamentária só deva conter matéria específica à previsão de receitas e fixação de despesas; 7) princípio do equilíbrio que orienta que as despesas não excedam as receitas - típico das escolas clássicas e neoclássicas. Conhecer esses princípios nos auxilia na compreensão de como o orçamento está organizado.

Em relação às peças orçamentárias consagradas pela Constituição de 1988, cabe fazer algumas considerações.

---

<sup>28</sup> Apesar das leis orçamentárias anuais serem responsáveis por "estimar a receita e fixar a despesa" elas são compreendidas como leis autorizativas. Há uma discussão que versa sobre a incongruência nos termos fixar e autorizar, uma vez que o verbo fixar remete a uma obrigatoriedade. Se o orçamento fosse compreendido como uma lei impositiva, os gestores deveriam implementar todo o seu programa de governo, ficando a não realização de despesas específicas condicionada a justificativas fundamentadas (PISCITELLI, 2006).

<sup>29</sup> As exceções a este princípio estão no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e incluem o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Participação dos Estados, ações e serviços de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, recursos destinados a realização de atividades tributárias, prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita e prestação de garantia e contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta.

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei que apresenta os programas, objetivos e metas do governo para um período de quatro exercícios financeiros e que traduz os compromissos assumidos por determinada gestão. Ela é elaborada no primeiro ano de mandato de um governo, para ser aplicada no ano seguinte e vigora até o primeiro ano do mandato subsequente. Essa lei orienta a elaboração das outras peças do ciclo orçamentário - LDO e LOA, que deverão ocorrer em conformidade com o PPA a fim de criar as condições para que as metas gerais estabelecidas pelos governos possam ser alcançadas.

Assim, é no PPA que os programas do governo serão explicitados e os compromissos de campanha poderão ser selados. Essa peça orçamentária traduz a importância do planejamento na gestão pública e representa o planejamento de médio prazo que poderá ser revisto, mediante publicação de lei promovendo as alterações necessárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme a CF, compreende as prioridades e metas das administrações públicas, estabelece alterações na legislação tributária, estabelece a política de funcionamento das agências de fomento, quando houver, compreende a organização e estrutura dos orçamentos - Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos - orienta o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e sua execução, trata da dívida pública e dispõe sobre os gastos com pessoal e encargos sociais.

A Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), em seu art. 4º, § 1º estabelece que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias contará com o Anexo de Metas Fiscais. O objetivo desse anexo seria ampliar o conhecimento sobre a situação fiscal do Estado e subsidiar as tomadas de decisões que se efetivam no processo de sua apreciação e votação. Salvador (2010, p. 383) lembra, no entanto, que tal instrumento "não estabelece nenhum parâmetro para metas sociais que os governos tenham que cumprir, pelo contrário, ele funciona como limitador para gastos discricionários na área social".

Considerada grande inovação introduzida pela CF de 1988 no campo do orçamento público (GIACOMONI, 2010; OLIVEIRA, 2009; SALVADOR, 2010), a LDO é o elo entre o PPA e a LOA, sendo elaborada, apreciada e aprovada anualmente. Sua existência possibilita que o ato de apreciação do orçamento não seja um evento pontual, mas se constitua em um processo.

Segundo Oliveira (2009, p. 100-101),

a LDO representa, na prática, a arena de negociação do orçamento, podendo por essa razão, ser apontada como a fase mais importante de todo o processo. É aí que devem ser negociadas as alterações na legislação tributária, decididos quais os setores que deverão ser contemplados com financiamentos governamentais, negociada a concessão de vantagens e o aumento do quadro do funcionalismo, etc.

Ainda que seja uma etapa do ciclo orçamentário com grande possibilidade de debate e negociação, há limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como o percentual para gastos com pessoal e o equilíbrio fiscal a qualquer custo, ou melhor, ao custo do congelamento e de reduções de gastos sociais e investimentos.

Já a LOA representa o orçamento em si. É a peça que estima a receita e fixa a despesa da administração pública para o próximo exercício fiscal, onde se detalha os gastos a serem realizados nos diversos programas de um governo, e nas suas instituições e prevê a arrecadação.

A LOA é composta por três orçamentos, o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos. Os incisos I ao III do § 5º, do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) trazem a especificação do que compreende cada um desses orçamentos. O orçamento fiscal refere-se ao orçamento dos poderes públicos - legislativo, executivo, judiciário e auxiliares - seus órgãos e entidades da administração direta e indireta. Excluem-se desse orçamento os Conselhos de regulamentação de profissões devido a suas características específicas. O orçamento de investimento trata do orçamento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto. Já o orçamento da seguridade social refere-se às receitas e aos valores destinados às políticas de saúde, previdência e assistência social, assim como os fundos e fundações instituídas.

Ela deve ser elaborada observando-se o PPA e a LDO que a regem, e nenhum programa pode ser executado sem que esteja previsto na LOA ou que haja lei autorizando sua inclusão.

A iniciativa de elaboração do PPA, LDO e LOA é do poder executivo e os projetos de lei (PL) são apresentados ao legislativo para apreciação em período específico, conforme prazos estabelecidos no art. 35, dos Atos das Disposições Constitucionais

Transitórias (BRASIL, 1988). O Projeto de Lei do PPA deve ser apresentado até 04 meses antes do final do primeiro ano de mandato do governo. O projeto de lei da LDO - PLDO e o projeto de lei da LOA - PLOA devem ser apresentados anualmente, o primeiro até 8 meses e meio antes do final do exercício financeiro, ou seja 15 de Abril, e o segundo até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, 31 de Agosto. O legislativo, por sua vez, precisa devolver o projeto do PPA e da LOA para sanção até o encerramento da sessão legislativa, no final de dezembro, e o projeto da LDO até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em julho.

No âmbito da União, apesar da existência desses prazos e de seu cumprimento pelo poder executivo, frequentemente a PLOA é apreciada pelo legislativo e retorna para sanção presidencial com atraso. O orçamento referente ao ano de 2013, por exemplo, só foi aprovado em 4 de Maio de 2013, mais de 90 dias após o início do ano fiscal correspondente.

No campo da assistência social a NOB-Suas 2005 já orientava que "[...] Para efetivamente expressarem o conteúdo da PNAS 2004 e do Suas, tais instrumentos de planejamento público deverão contemplar a apresentação dos programas e das ações, em coerência com os Planos de Assistência Social" (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 72). O novo texto da NOB-Suas 2012 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012) reforça a vinculação entre o orçamento da Assistência Social e o orçamento do ente federado.

Essa articulação entre o plano setorial e as peças do orçamento público é imprescindível para que se possa conferir um sentido único para a ação governamental e para que exista condições para se realizar o acompanhamento não apenas do orçamento público, mas também do plano de assistência social. No entanto, é possível que o PPA contemple programas que são classificados/nomeados diferentemente no Plano de Assistência Social o que pode trazer dificuldades quanto ao reconhecimento dos programas e ações efetivamente empreendidos.

Para o nosso objetivo neste trabalho, cabe realizarmos breve comentário à classificação das despesas e a sua execução.



As despesas, assim como as receitas, aparecem no orçamento segundo classificações (numerações que correspondem a conceitos diversos) que possuem finalidades específicas e são realizadas de modo a organizar as contas públicas possibilitando comparações e padronização. Para que se possa fazer uma leitura do orçamento para além de seus grandes números é importante conhecermos um pouco sobre como as despesas públicas são classificadas.

Atualmente as despesas públicas são classificadas de três formas distintas: institucional, funcional e segundo a natureza da despesa (OLIVEIRA, 2009).

A classificação institucional possibilita identificar a unidade administrativa e a unidade orçamentária a que a despesa está vinculada. Assim, é possível no orçamento verificar se determinada despesa está vinculada à Secretaria de Assistência Social ou a outra Secretaria, e dentro desta a que unidade orçamentária determinada despesa está submetida. Segundo Giacomoni (2010, p. 90) "Sua finalidade principal é evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária [...]."

A classificação funcional é a que organiza a despesa a partir de uma função e subfunção pré-definida a que se destina. Por meio desta classificação é possível identificar para que tipo de ação uma despesa está programada. Esta matéria está regulamentada pela Portaria nº 42/99 - Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) que alterou o anexo da Lei nº 4.320/1964 que trata do assunto. No caso da Assistência Social, ela aparece classificada como função 08 e apresenta 04 subfunções: 241 - Assistência ao Idoso, 242 - Assistência ao Portador de Deficiência, 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente e 244 - Assistência Comunitária. Além dessas subfunções a Função Assistência Social pode aparecer ligada a outras subfunções tais como 128 (formação de recursos humanos), 122 (administração geral), etc.

O que se verifica no campo da assistência social é que as subfunções a ela vinculadas já não atendem às alterações decorrentes do Suas, especialmente porque suas subfunções estão organizadas no orçamento por público atendido e não por nível de complexidade dos serviços.

A outra forma de classificação da despesa é por sua natureza. Esse tipo de classificação é tratada pela Portaria Interministerial nº 163, de 4/05//2001. A Natureza da despesa está organizada em Categoria Econômica, Grupos de Natureza da Despesa, Modalidades de Aplicação e Elementos de Despesa. Por meio desta classificação é possível identificar, por exemplo, se a despesa refere-se à manutenção ou a investimentos, se refere-se a despesa com pessoal e encargos sociais ou a juros e encargos da dívida, se sua aplicação ocorre de forma direta ou indireta pelo ente, e a que elemento especificamente se trata - aposentadoria, pensões, benefício mensal ao deficiente e ao idoso, auxílios, subvenções, etc. (BRASIL, 2008).

Tais classificações ao padronizar as informações sobre as despesas públicas, possibilitam a realização de análises e comparações que ajudam no processo de avaliação de determinada política e na identificação da direção das despesas e seus beneficiários. Além disso, Oliveira (2009, p. 144-145) ressalta que

O cruzamento de informações contidas nos diversos critérios de classificação dos gastos [...] fornecem amplo material para balizar análises sobre desempenho e resultados alcançados pelo governo em seus diversos campos de atuação e também para avaliar o estado de sua saúde financeira, suas principais vulnerabilidades e as alternativas mais favoráveis para a correção de eventuais desequilíbrios existentes. Tão ou mais importante, é que propiciam, também, uma "leitura" não somente dos setores econômicos mais priorizados no orçamento, em cada época - o setor produtivo, financeiro, etc. - como os que são mais sacrificados, neste processo, para que o Estado acomode/inscreva seus interesses no orçamento.

Após aprovação do orçamento,<sup>30</sup> onde as despesas já estão classificadas, este passa para a fase de execução, momento em que os gastos programados e as receitas previstas serão efetivados.

Como vimos, na LOA são aprovadas as dotações iniciais, ou seja, os valores que os poderes estão autorizados a empregar em cada ação e programa dependendo do seu grau de detalhamento. Entre a aprovação da LOA e o final do exercício financeiro correspondente, essa dotação pode sofrer alterações: ser reduzida ou ampliada em função de créditos adicionais,<sup>31</sup> seja por apreciação legislativa ou por

---

<sup>30</sup> Importante destacar que caso o orçamento não tenha sido aprovado pelo legislativo até 31 de dezembro, sua execução orçamentária e financeira provisórias atenderá ao que dispuser a LDO.

<sup>31</sup> A matéria é tratada na Lei nº. 4.320/1964, nos artigos 40 a 46. Segundo o art. 40 "São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento". Eles são classificados de três formas: créditos suplementares, especiais e

decreto do poder executivo em caso de despesas urgentes e imprevistas (ILB, 2013).

Além disso, no processo de execução orçamentária, a despesa classificada no orçamento se concretiza por meio de três etapas, descritas nos art. 58 a 70 na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que são empenho, liquidação e pagamento. Nesse espaço entre o valor da autorização e o pagamento a despesa quase sempre não é totalmente realizada no limite autorizado.

O empenho é a primeira etapa de efetivação da despesa. Ele consiste no "ato [...] que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição [...]" (BRASIL, 1964, art. 58). Portanto, o empenho é o compromisso do Estado frente ao objeto empenhado e ao seu credor. Uma despesa para ser realizada precisa estar prevista no orçamento e ser empenhada.

Segundo Giacomoni (2010, p. 306) "Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito [...]". Segundo o mesmo autor o crédito orçamentário é a especificação das "[...] ações e operações autorizadas pela lei orçamentária [...]" (p. 299) e a dotação "[...] é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário [...]" (p. 299).

Assim, para que um convênio que visa a execução de um projeto seja firmado e suas despesas realizadas com respaldo orçamentário é preciso que este projeto esteja enquadrado nos créditos orçamentários e que estes tenham dotação.

A liquidação da despesa é a fase intermediária. Trata-se, no art. 63 da Lei nº. 4.320/1964, da "[...] verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito [...]" (BRASIL, 1964). Nesta fase há a identificação se o objeto pactuado - serviço prestado, ação/projeto realizado, material comprado - foi entregue conforme as especificações acordadas.

---

extraordinários. Os primeiros são destinados a ampliar uma dotação orçamentária já existente. Os segundos são abertos quando não houve previsão no orçamento de despesa e os últimos destinam-se a despesas urgentes e imprevistas, decorrentes de guerra, calamidade e comoção públicas.

Conforme Giacomoni (2010, p. 308), "Neste estágio são procedidas as verificações e avaliações sobre o cumprimento, por parte do credor, das condições previamente acertadas (na licitação, no contrato, no empenho, etc.) [...]".

O art. 63 da lei determina que nesta etapa sejam apurados "[...] I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; e III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação [...]" (BRASIL, 1964).

Num convênio para a execução de um determinado projeto, os documentos comprobatórios de que seu objeto foi cumprido total ou parcialmente podem ser notas fiscais, relatórios financeiros e de atividades, listagem de pessoas atendidas, entre outros.

Já o pagamento é a última fase da execução da despesa e consiste no pagamento em si e só é realizado após a verificação efetivada na fase da liquidação.

Portanto, para uma despesa ser efetivamente executada ela passa pela autorização inicial, por eventuais créditos adicionais ou contingenciamentos até chegar ao pagamento.

Não nos cabe aqui aprofundar as etapas da execução orçamentária nem mesmo tecer o detalhamento da classificação das despesas, mas apenas abordar aspectos gerais das leis e regras que dizem respeito ao orçamento, pois esses conhecimentos são fundamentais para sua leitura e interpretação. No capítulo seguinte, os conteúdos tratados neste tópico, serão valiosos para a análise das despesas com a assistência social executadas no município de Vitória - ES.

### **3.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento limitador dos gastos com assistência social**

A Lei Complementar nº. 101/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi promulgada como parte dos compromissos assumidos pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ao estabelecer com este acordo em 1998.

Se por um lado a lei representou maior controle sobre as finanças públicas, por outro traduziu-se em um instrumento de ajuste fiscal visando direcionar o fundo público para os compromissos com o capital financeiro.

Ao tratar de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal a Lei reforça a importância das peças orçamentárias, especialmente LDO e LOA, estabelece regras para a renúncia de receita, limita a despesa pública, especialmente com gastos não financeiros e com o funcionalismo público, estabelece regras sobre a dívida pública, aborda a gestão patrimonial e traz um capítulo sobre Transparência, Controle e Fiscalização onde se busca assegurar disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira. No campo do orçamento pode-se dizer que a LRF veio regulamentar uma sistemática orçamentária compatível com a proposta de administração pública gerencial no contexto de contrarreforma do Estado.

Para Miranda (2001) o discurso oficial e hegemônico de que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio garantir a moralidade nos gastos públicos e a responsabilidade na realização de despesas e geração de receitas é falacioso. Para este autor

o objetivo central da nova lei nada mais é do que criar um ambiente propício para a produção de superávits primários (receitas menos despesas, excetuando juros), resguardando o pagamento do serviço da dívida com o sistema financeiro nacional e internacional (MIRANDA, 2001, p. 57-58).

Miranda (2001), ao procurar desvelar a verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal aponta críticas à ela, dentre as quais destacam-se:

- a definição restrita de responsabilidade fiscal limitando-se apenas ao aspecto financeiro e desconsiderando os aspectos de eficácia e eficiência (resultados);
- os mecanismos de inibição de gastos sociais, por um lado, e as garantias oferecidas às despesas financeiras, por outro;
- a previsão de punição de gestores que não cumprirem as metas fiscais ao lado da omissão sobre as questões de corrupção e improbidade administrativa;
- a transparência direcionada aos credores do Estado e não ao cidadão comum.

Apesar da LRF ser instrumento de garantia para o capital financeiro, ao final de seu artigo o autor reconhece que ela pode ser, em alguns casos, utilizada pelos movimentos populares, sem contudo enumerar de que forma isso pode ocorrer.

Segundo Oliveira (2009, p. 109),

Embora tenha surgido num contexto de demandas e exigências da ideologia neoliberal, preocupada com a criação de instrumentos e instituições voltadas para garantir uma gestão fiscal responsável e, com isso, assegurar condições de sustentabilidade da dívida pública [...] a LRF abriu novas perspectivas para se contar com maior realismo do orçamento.

Além de reforçar a importância de um orçamento realista e de sua integração ao planejamento, um ganho que se pode observar é o que diz respeito às regras sobre transparência introduzidas especialmente a partir da Lei Complementar nº. 131/2009, ainda que tenham limitações. A partir desta lei, até 2013 todos os entes da federação deverão disponibilizar informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real, além de informações sobre a arrecadação, o que gera possibilidade de maior controle social sobre o Estado. Contudo, há que se registrar que esta transparência se reduz a gestão fiscal não havendo mecanismos para a divulgação dos resultados da ação governamental.

Para o campo do gasto com a assistência social conhecer aspectos da LRF nos ajuda a compreender também os limites impostos à sua expansão. Não raro, no processo de discussão sobre o fortalecimento da assistência social no município e sobre a necessidade de se ampliar o número de trabalhadores desta política, por meio de concurso público, ouvimos falar sobre os limites impostos pela LRF aos gastos com pessoal e outras despesas correntes.

Como já sinalizado, a assistência social não possui um percentual mínimo estipulado por lei para ser nela aplicado pelos entes da federação, sendo os seus serviços e programas parte das despesas não obrigatórias.<sup>32</sup> O art. 9º da LRF estabelece que em caso de não cumprimento das metas os Poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, o que significa que os gastos deverão ser freados. No §2º estabelece as despesas que não poderão ser

---

<sup>32</sup> No conjunto das despesas com a assistência social, as referentes ao BPC e Renda Mensal Vitalícia (RMV) fazem parte dos gastos obrigatórios do Estado, enquanto os serviços e programas são entendidos como despesas discricionárias (BRASIL, 2010).

objeto de limitação, a saber: as obrigações constitucionais e legais,<sup>33</sup> o pagamento do serviço da dívida e outras estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias. Com isso, os gastos com os serviços e programas de assistência social por não serem considerados obrigatórios podem ser limitados em favor do cumprimento de metas de superávit primário.

Assim, a possibilidade de sua oferta fica submetida aos interesses dos governantes de plantão podendo ser reduzidas ou ampliadas conforme as forças políticas em disputa.

Importante apontar que as transferências referentes ao cofinanciamento da assistência social eram interpretadas, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, como transferências voluntárias (art. 25) e como tais não poderiam ser aplicadas pelos estados, municípios e Distrito Federal no pagamento de pessoal, conforme estabelece o inciso X, do art. 167 da CF. Com isso, para implementar a política de assistência social muitos municípios precisavam estabelecer convênios com organizações não governamentais para realizar contratações de profissionais, terceirizando os serviços.

Em 2011, no processo de apreciação do Projeto de Lei nº. 189/2010 que dispunha sobre a alteração da Loas, a Advocacia Geral da União (AGU) emitiu parecer reconhecendo as transferências do cofinanciamento do Suas como obrigatórias e não voluntárias. Assim, com a publicação da Lei nº 12.435/2011 (BRASIL, 2011) que altera artigos da Lei Orgânica de Assistência Social, passou a constar do texto da Loas, no art.6º-E, a possibilidade dos recursos cofinanciados, referentes ao desenvolvimento de serviços e programas, serem utilizados para pagamento de profissionais que integram as equipes de referência do Suas, cabendo ao MDS apresentar percentual e o CNAS aprovar.

Tal alteração foi regulamentada pela Resolução nº. 32 de 28/11/2011, do CNAS que estabeleceu em seu art. 1º que

---

<sup>33</sup> "Despesas obrigatórias: são despesas protegidas por alguma norma constitucional ou legal, cuja cobertura conta com fontes específicas de receitas vinculadas (educação, saúde, por exemplo) ou que decorram de direitos legalmente constituídos, como as que se referem, entre outras, ao custeio dos benefícios da Previdência Social, o pagamento de servidores públicos ativos e inativos e as transferências constitucionais e legais intergovernamentais. A partir de 1999, o superávit primário, ao ser incluído no orçamento federal como meta prioritária a ser atingida, adquiriu também status de despesa obrigatória" (OLIVEIRA, 2009, p. 112).

Os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão utilizar até 60% (sessenta por cento) dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados a execução das ações continuadas de assistência social, no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência do SUAS, conforme art. 6º-E da Lei 8.742/1993 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011c).

Assim, municípios, estados e o Distrito Federal passaram a empregar recursos repassados pela União para ampliação da equipe que atuará nos serviços socioassistenciais, o que significou um importante avanço no financiamento da assistência social dando condições aos entes subnacionais para utilizar as transferências na ampliação de suas equipes.

No entanto, ainda que os entes federados possam contratar pessoal com recursos de transferências da União precisarão observar ainda outra limitação imposta pelo LRF. No art. 19 desta lei está a determinação de que a despesa total com pessoal, no caso dos municípios, não exceda 60% da receita corrente líquida. Assim, por exemplo, num município em que este percentual já foi atingido, a transferência realizada pela união deverá ser empregada em outra despesa ou simplesmente substituir outra fonte de custeio, podendo não significar aumento de equipe própria.

Portanto, a LRF configura-se em instrumento de limitação dos gastos com assistência social no país.

### **3.5 Financiamento da assistência social na Constituição Federal de 1988, na Loas e na NOB-Suas**

Nos artigos 194, 195, 203 e 204 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estão explicitadas as orientações gerais para a organização da seguridade social e a assistência social brasileiras.

No que se refere ao financiamento da seguridade social, o parágrafo único do art. 194 aponta que esta deverá ser organizada com base na garantia de "[...] IV - equidade na forma de participação no custeio [...]" e "[...] VI - na diversidade de fontes de financiamento [...]" (BRASIL, 1988).



O art. 195, ao abordar especificamente o tema do financiamento da seguridade social, estabelece que este deverá ser viabilizado por toda a sociedade, de forma direta e indireta e por um conjunto diversificado de fontes que envolve recursos provenientes dos orçamentos dos entes federados e de contribuições sociais da seguinte ordem (BRASIL, 1988):

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada (...) incidentes sobre:
  - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
  - b) a receita ou o faturamento;
  - c) o lucro;
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social (...);
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos;
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei o equiparar.

Estes dois artigos, 194 e 195, portanto, estabelecem que o financiamento terá uma base diversificada, contará com recursos provenientes do orçamento da União e dos entes subnacionais, oriundos de tributos diretos e indiretos; deverá ser organizado de forma que cada um contribua conforme suas possibilidades - princípio da equidade no custeio e será de responsabilidade de diferentes segmentos da sociedade - empregadores, trabalhadores, importadores, Estado.

Boschetti e Salvador (2006) apontam que os princípios da diversidade e da equidade na base de financiamento, previstos constitucionalmente, não têm se efetivado, pois suas fontes têm sido predominantemente advindas de contribuições sociais. As contribuições sociais em sua maioria constituem tributos indiretos, recaindo seu peso de forma mais significativa sobre os trabalhadores, além de ocorrer uma verdadeira especialização das fontes de financiamento entre as diferentes políticas de seguridade.

Como vimos anteriormente, uma das características da carga tributária no país é a predominância de tributos indiretos, o que torna o sistema tributário reprodutor de desigualdades. E é justamente este tipo de tributação que predomina no financiamento das políticas de seguridade social.

Boschetti e Salvador (2006, p. 38, 41), analisando o financiamento da seguridade social no período de 1999 a 2005, demonstraram que neste período "[...] as contribuições sociais representaram em média 89,1% das fontes de financiamento [...]". No que se refere ao financiamento da assistência social os autores apontam

que neste mesmo período esta política foi financiada especialmente com recursos da Contribuição Social para a Seguridade Social (Cofins), uma contribuição de caráter regressivo, que representou no período "[...] em média 76,7% do custeio total da assistência social [...]". Além da Cofins, foram fontes de recursos para o financiamento da assistência social: Contribuições de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social, Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Outras Fontes.

Assim, o financiamento da assistência social tem como fonte principal uma contribuição social de natureza regressiva, que recai de forma mais significativa sobre o trabalhador que paga a conta.

Em estudo mais recente, Salvador (2010) mostra que a participação de recursos advindos de tributos com características de progressividade no financiamento da assistência social no âmbito da União continua mínimo. No período de 2000 a 2007 a participação média de impostos em seu financiamento foi de 3,61% e da CSLL foi de 3,04%. Assim, conclui que

as duas fontes de recursos com características progressivas (contribuição sobre o lucro e impostos) não apresentam relevância no aporte de recursos para a política de assistência social no Brasil, evidenciando que os benefícios e serviços dessa política [...] estão sendo financiados, na realidade, pela população mais pobre (SALVADOR, 2010, p. 249).

A regressividade do quadro tributário, o aumento da carga tributária no Brasil e o sistema que garante a manutenção de superávit primário por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) são aspectos que tornam o financiamento da seguridade social e assistência social injusto, no sentido da sobrecarga dos mais pobres.

Behring (2008, p. 46) lembra que a ofensiva neoliberal, a partir dos anos 1970, que colocou na berlinda as políticas sociais e alardeou a necessidade de redução do Estado, preocupou-se de fato em promover uma reorganização na destinação do fundo público, muito mais do que atacar qualquer tipo de intervenção estatal. Assim, em suas palavras

[...] a política real é a de redirecionar (e atenção, não diminuir!) o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às

demandas do trabalho, ainda que isso implique em desproteção e barbarização da vida social [...].

Neste contexto, apesar dos trabalhadores pagarem a conta, os recursos provenientes de contribuições sociais destinadas à seguridade social são disputados pelo capital financeiro.

Acusadas de engessar o orçamento público, as receitas vinculadas constitucionalmente são atacadas e por meio do mecanismo de DRU, parte dos recursos arrecadados vinculados a órgãos e fundos específicos são redirecionados para a geração de superávit primário e pagamento da dívida. Com isso temos que parte dos recursos do financiamento das políticas de seguridade social são remetidos para a livre alocação de recursos. Trata-se do que Boschetti e Salvador (2006) chamam de uma *poderosa e perversa alquimia*.

Enquanto que na CF estão as regras gerais que regem o financiamento da seguridade social com a indicação de receitas para seu financiamento, o capítulo da Loas (arts. 27 a 30) (BRASIL, 1993) destinado ao tema trata do FNAS, da participação dos entes no seu financiamento, dos recursos destinados ao financiamento do Benefício de Prestação Continuada e das condições para que ocorra a transferência de recursos para municípios, Estados e Distrito Federal.

O principal destaque do capítulo foi o FNAS. As determinações expressas na Loas em 1993 e em suas alterações, em 1998 e 2001,<sup>34</sup> previram sua criação em substituição ao Fundo Nacional de Ação Comunitária, colocaram o Fundo sob o controle do CNAS, determinaram que o Poder Executivo regulamentasse seu funcionamento dentro de 180 dias após sua promulgação, estabeleceram o repasse automático dos recursos da União referentes à assistência para o FNAS, especificaram que além das contribuições de que trata a Constituição, seriam também receitas do Fundo o resultado da alienação de bens da extinta Fundação LBA e estabeleceram como condicionantes para as transferências de recursos do FNAS para os Estados, Municípios e Distrito Federal a existência de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social em cada esfera e a comprovação orçamentária de aplicação de recursos próprios dos entes em seus respectivos Fundos (BRASIL, 1993).

---

<sup>34</sup> Lei nº. 9.720, de 30/11/1998 e Medida Provisória nº. 2.187-13, de 24/8/2001.

Tais determinações conferiram ao FNAS e aos Fundos dos Estados, Municípios e Distrito Federal importante papel como instrumento de financiamento da assistência social, colocaram os Conselhos como instâncias controladoras dos Fundos e estabeleceram as bases para o cofinanciamento da política.

No entanto, a efetivação de suas determinações foram lentas. A regulamentação do FNAS, só veio em 1995, um ano e meio após a publicação da Loas.

Outros artigos da Loas também trataram do tema do financiamento. Os art. 12 a 15 (BRASIL, 1993), ao tratarem das competências da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios na oferta da assistência social, estabeleceram, ainda que de forma geral, o papel de cada ente no financiamento da política.

Assim, conforme o art. 12 à União caberia a concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza e o atendimento, em conjunto com os municípios, Estados e Distrito Federal, das ações de caráter emergencial. O art. 13 estabeleceu que aos Estados cabe participar, junto com os municípios, do custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, dos serviços, projetos e programas de enfrentamento à pobreza, das ações emergenciais, além de apoiar financeiramente associações e consórcios municipais na oferta de serviços e quando não há demanda ou quando o município não suporte os custos de manter determinado serviço, compete aos estados oferta-los (BRASIL, 1993).

As competências do Município foram descritas no art. 15 e no que se refere ao financiamento limitou-se naquele momento a definir sua competência na destinação de recursos para custeio e pagamento dos auxílios natalidade e funeral. As demais competências tratavam da execução dos serviços, programas e projetos assistenciais (BRASIL, 1993).

O art. 19 ao definir as competências do órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência em âmbito nacional determinou que no campo do financiamento caberia a este prover recursos para pagamento do BPC e realizar transferência de recursos destinados à assistência. No campo do orçamento, planejamento e execução orçamentária-financeira suas responsabilidades passaram por encaminhar proposta orçamentária da assistência à instância competente, apresentar ao CNAS programas anuais e plurianuais de

aplicação de recursos e encaminhar para sua análise relatórios trimestrais e anuais de atividades e aplicação dos recursos (BRASIL, 1993).

Portanto, a Loas tratou de aspectos gerais estabelecendo algumas competências e trazendo normas antes inexistentes no campo do financiamento. O detalhamento do processo de definição e transferência de recursos para o financiamento da política foi trabalhado no documento Sistemática de Financiamento da Assistência Social (1997) tendo como base as Instruções Normativas nº. 03/STN/93 e 01/STN/97 - a primeira para convênios referentes ao financiamento de programas e a segunda para convênios referentes a serviços de assistência - e na NOB 1998 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005).

A NOB 1997 normatizou o artigo 30 da Loas mas "[...] não tornou claro [...] as responsabilidades de Estado de cada ente federativo com a provisão da Proteção Social de Assistência Social" (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 83). Nesta primeira NOB o modelo de repasses de recursos consagrado era o convencional.

A NOB 1998 avançou propondo formas diferentes de operar o financiamento e realizar as transferências de recursos para Estados, municípios e Distrito Federal, em função da característica da ação financiada - serviços ou programas e projetos. O financiamento de serviços passaria a ser operado fundo a fundo e os demais permaneceriam sendo repassados por meio do estabelecimento de convênios (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005).

Até aqui o financiamento/repartição dos recursos obedecia a lógica de instituição de valores *per capita*.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 propôs uma nova organização para o financiamento da assistência, seguindo deliberações da IV Conferência de Assistência Social,<sup>35</sup> que passavam pelo estabelecimento de critérios de partilha com base em indicadores sociais e pela definição de pisos para o financiamento com base em critérios técnicos.

O instrumento para introdução dessas alterações foi a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB-Suas) (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA

---

<sup>35</sup> Os Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social estão disponíveis em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>.

SOCIAL, 2005) onde, no campo do financiamento fixou as condições gerais para transferência de recursos federais, estipulou os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência.

No que se refere às condições gerais para transferência de recursos estabeleceu que além de atender as determinações da Loas no que diz respeito à existência de Conselho, Fundo e elaboração de plano, bem como a comprovação de aplicação de recursos próprios, os entes subnacionais devem garantir que seu respectivo Fundo seja constituído como unidade orçamentária, precisam comprovar a execução dos recursos próprios e das transferências, o controle do Conselho sobre a gestão da política e apresentarem demanda/características que correspondam aos critérios de partilha. Além disso, nas transferências, se levará em conta também o nível de gestão em que se encontra o município - inicial, básica ou plena.

Nas condições gerais estabelecidas reforça-se o papel dos conselhos no controle da política e de sua execução orçamentária e de atividades. Os fundos também são tratados com destaque ao se colocar como condição sua constituição como unidade orçamentária, o que possibilita que os serviços a ele vinculados sejam agrupados o que favorece o controle da execução orçamentária e financeira.

Os mecanismos de transferência entre fundos estipulados na NOB (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005) foram os seguintes: o repasse automático e regular para os serviços continuados e o repasse de recursos via convênio para programas e projetos de duração determinada. Ao realizar o repasse de recursos fundo a fundo de forma regular e automática se garante a continuidade dos serviços e há a quebra de barreiras burocráticas. Com relação ao repasse por meio de convênios, Tavares (2009, p. 238) o qualifica como "[...] nova sistemática de convênios, com aplicativos informatizados para cofinanciamento de projetos de caráter eventual e/ou emergencial e de programas não continuados".

Quanto aos critérios de partilha e transferência de recursos do FNAS a NOB (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005) estabeleceu um arranjo entre porte populacional do município, taxa de vulnerabilidade social do Estado e uma série de indicadores sociais que juntos passaram a orientar a destinação de recursos do fundo. A taxa de vulnerabilidade social conjugou variáveis de renda, escolaridade, trabalho, deficiência e condições habitacionais dos domicílios. Os municípios foram agrupados em 05 portes populacionais: pequeno porte I (até

20.000 habitantes), pequeno porte II (de 20.001 a 50.000), médio (50.001 a 100.000), grande (100.001 a 900.000) e metrópoles (mais de 900.000). Já os indicadores propostos variam conforme o nível de proteção - básica ou especial e as situações que caracterizam o atendimento em cada nível de complexidade - trabalho infantil, exploração sexual, taxa de pobreza, etc.

Tais critérios de partilha possibilitaram tornar mais objetivo o processo de distribuição e escalonamento dos recursos.

Os critérios de transferência referem-se aos pisos de proteção que variam conforme o nível de complexidade. Para a proteção social básica a NOB (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005) instituiu como critério para transferências o Piso Básico Fixo, Piso Básico de Transição e o Piso Básico Variável. Para a proteção social especial foram estabelecidos 04 pisos: Piso Fixo de Média Complexidade, Piso de Transição de Média Complexidade, Pisos de Proteção Social Especial de Alta Complexidade I e II. Além desses pisos foram criados em 2009 o Índice de Gestão do Programa Bolsa Família (IGD-PBF), por meio da Lei nº. 12.058, de 13 de outubro de 2009, e em 2011 o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas) (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011d) por meio dos quais se definiu critérios para repasses de recursos direcionados para a gestão do Programa Bolsa Família (BPF) e dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Segundo Tavares (2009, p. 239)

a adoção de piso busca superar a anterior prática de repasse de recursos com base em valores *per capita*, pois propõe que se oriente a relação de financiamento nas necessidades dos cidadãos em suas vulnerabilidades e riscos e não no enfoque do necessitado. Assim, sai-se de uma relação que individualiza a demanda para sua consideração como manifestação coletiva.

Ao invés de se pensar no financiamento a partir do número de pessoas atendidas, passou-se a considerar a capacidade de atendimento dos serviços e as necessidades da população.

A Lei nº. 12.435/2011 ao introduzir mudanças na Loas, incorpora no capítulo do financiamento diretrizes e mecanismos que já vinham sendo reforçados e trabalhados na PNAS/Suas 2004, tais como o cofinanciamento dos três entes federados, o estabelecimento do mecanismo de transferências automáticas entre os

fundos, além da determinação de prestação de contas anuais por meio de apresentação de relatórios de gestão ao ente transferidor de recursos para os fundos, conferindo densidade jurídica ao tema. Outra novidade foi a abertura de possibilidade para que os recursos transferidos do FNAS pudessem ser utilizados no pagamento de equipe profissional para atuar na política, condição até então vedada.

Ainda, no que se refere ao financiamento, houve alterações nas competências dos entes federados, incluindo-se o cofinanciamento como responsabilidade de todos.

À União, além das atribuições já determinadas anteriormente, de acordo com os artigos 12 e 12a da Loas, coube o cofinanciamento do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos desenvolvidos em âmbito nacional (BRASIL, 1993; 2011).

Às competências estaduais (art. 13, Loas), no campo do financiamento, somou-se sua participação no cofinanciamento da gestão, serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito regional ou local. Além disso, sua responsabilidade de destinar recursos aos municípios como forma de participar do custeio de auxílio natalidade e funeral foi ampliada passando a ser de sua competência destinar recursos em regime de participação para custeio dos benefícios eventuais, não limitando-se apenas ao funeral e natalidade (BRASIL, 1993; 2011).

Aos municípios a nova lei (BRASIL, 2011) determinou sua participação no cofinanciamento do aprimoramento da gestão, serviços, programas e projetos em seu território, e ampliou suas responsabilidades no financiamento e oferta de benefícios eventuais, não se limitando ao auxílio funeral e natalidade.

Em dezembro de 2012, com o objetivo de promover o aprimoramento do Suas, o CNAS, por meio da Resolução nº 33, de 12/12/2012 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013a), aprovou o novo texto da NOB-Suas que substituiu a NOB 2005. Este novo documento, publicado em janeiro de 2013, apresenta-se em formato mais normativo compondo-se de 141 artigos. No campo do financiamento alguns destaques podem ser feitos, tais como:

- a identificação dos fundos e do orçamento da assistência como instrumentos de gestão financeira e orçamentária do SUAS (art. 44);
- a determinação de que os Fundos sejam inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (art. 48, §3º);



- e a criação dos blocos de financiamento que reúnem o conjunto de recursos direcionados aos serviços, por nível de complexidade, e à gestão (art. 56). Os serviços socioassistenciais serão cofinanciados por meio do Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica e Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial, sendo que cada bloco será formado pelos pisos referentes a cada nível de proteção (art. 61), o que teoricamente avança no sentido de promover maior autonomia dos estados e municípios para aplicação dos recursos repassados, podendo recursos destinados a um serviço, pertencente a um mesmo bloco ser remanejado para outro serviço do respectivo nível de proteção.

Desde a instituição da assistência social como política de seguridade social, seu financiamento passou a ser tema relevante e recorrente, afinal é a partir dele que os direitos socioassistenciais podem se efetivar. No campo da tributação seu financiamento é marcado pelo caráter regressivo de suas fontes, sendo os trabalhadores os grandes responsáveis pelo seu custeio. No campo da gestão tem sido desenvolvido um esforço para se aprimorar o cofinanciamento dos entes federados e a transferência de recursos para Estados, Distrito Federal e municípios no sentido de garantir uma maior autonomia aos entes subnacionais. Apesar da importância desse esforço, ele não se destina, nem é capaz de mudar a lógica de financiamento do Estado brasileiro.

### **3.6 Características do gasto com a assistência social no Brasil**

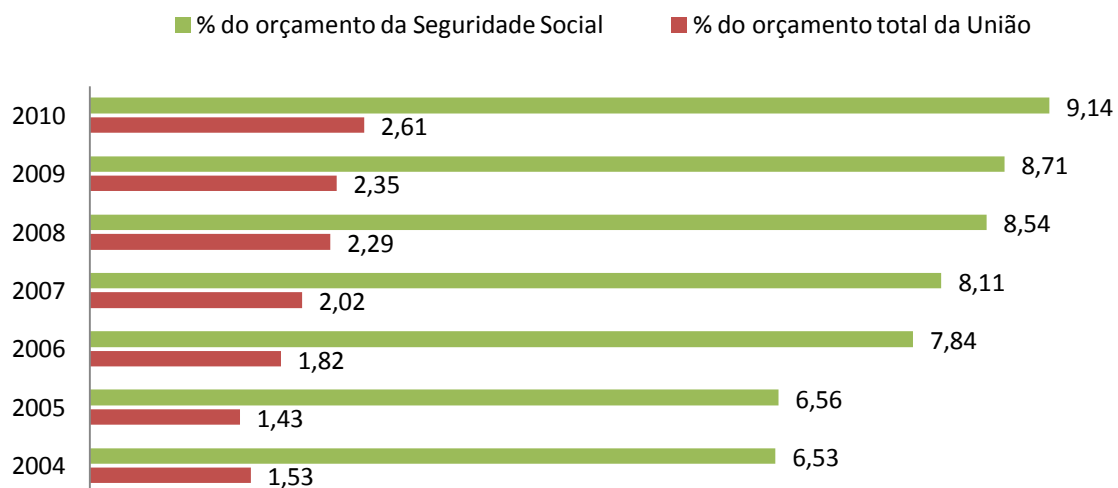
Fagnani (2001, p. 121-122) aponta como fundamental para a análise de uma política social a consideração de pelo menos dois indicadores no campo do gasto: "[...] a direção do gasto social", e "[...] a magnitude do gasto social [...]". Isso significa pensar no gasto realizado em determinada política a partir das funções, subfunções, ações, programas orçamentários a que foram direcionados os recursos públicos e qual o montante deste gasto.

Com o objetivo de oferecer um breve panorama sobre o gasto público com a assistência social no país, considerando recursos aplicados pela União, passaremos a tecer alguns comentários sobre esta dimensão da política.

No que se refere à magnitude dos gastos com a assistência social é possível verificar um crescimento de seu montante nos últimos anos. Boschetti e Salvador (2006) e Salvador (2010), ao analisarem o orçamento da seguridade social, apontam que em termos nominais e percentuais os recursos alocados no FNAS e na função Assistência Social têm aumentado.

Na mesma direção, dados divulgados pelo MDS (BRASIL, 2011b)<sup>36</sup> revelam que no ano de 2004, em termos percentuais os recursos da Assistência Social - incluindo as transferências de renda, os serviços, programas e projetos - representavam 1,53% em relação ao orçamento total da União e 6,56% do orçamento da Seguridade Social. Em 2010 esses percentuais subiram para 2,61% e 9,14% respectivamente, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Participação dos gastos com a assistência social no orçamento da seguridade social e no orçamento total da União.



Fonte: Brasil (2011b).  
Elaboração própria.

<sup>36</sup> Este documento traz informações sobre o financiamento da assistência social no período de 2002 a 2012 (projeção para este último ano). Limitamos-nos, neste momento, a apresentar dados sobre o período 2004 a 2010.

Este incremento, no entanto, não significa que está em curso um processo de valorização das políticas sociais, de ampliação dos gastos públicos sociais em geral. Mostra apenas que no conjunto das políticas de seguridade social, a assistência ganhou importância e assumiu um percentual mais significativo do orçamento da seguridade social. Este aumento, como veremos mais à frente, deve-se especialmente à ampliação de gastos com transferências de renda.

Apesar de haver um crescimento do orçamento da assistência social no período sinalizado, Salvador (2010) mostra que as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida foram extremamente superiores. Na Tabela 2 apresentamos a síntese do percentual de gastos com a dívida e com a assistência social (incluindo-se os benefícios).

Tabela 2 - Participação das despesas da União com juros, encargos e amortização da dívida e das despesas com a função assistência social em seu orçamento geral e em relação ao PIB<sup>37</sup>

		2004	2005	2006	2007
Participação em % no orçamento geral da União	Despesas com a dívida	26,86%	22,92%	33,72%	30,77%
	Despesas com a assistência social	1,53%	1,43%	1,82%	2,02%
Participação em % no PIB	Despesas com a dívida	7,52%	6,48%	11,66%	9,28%
	Despesas com a assistência social	0,71%	0,74%	0,91%	0,93%

Fonte: Brasil (2011b, p. 41, 44); Salvador (2010, p. 192).

Nota: Os dados referentes às despesas com a assistência social (incluindo BPC, PBF e serviços, programas e projetos socioassistenciais) foram acessados na obra Brasil (2011b). Já os dados referentes às despesas com a dívida foram consultados na obra Salvador (2010).

Elaboração própria.

<sup>37</sup> Como há duas fontes de dados para elaboração da Tabela, é possível que os valores de referência do PIB e do Orçamento da União utilizados pelos autores sejam diferentes, ainda que aproximados.

Como podemos verificar na Tabela 2, enquanto a União gastou, em 2007, 30,77% de seu orçamento com encargos, juros e amortização da dívida, seus gastos com a assistência social atingiram apenas 2,02% de seu orçamento, o que significa que foram gastos com a dívida 15 vezes o valor do orçamento da assistência social. Assim, os gastos do Governo têm mostrado que seu compromisso está especialmente voltado para o sistema financeiro.

No que se refere à direção do gasto com a assistência social o governo e analistas (SITCOVSKY, 2008; SALVADOR, 2010) apontam que o crescimento do orçamento da assistência social no âmbito da União se deve especialmente em função dos programas de transferência de renda. Neste sentido, Sitcovsky (2008, p. 158), conclui que “[...] a afirmação da assistência social no Brasil, no campo dos direitos sociais e a sua recente expansão, vem sendo operada via programas de transferência de renda”.

Marques (2010, p. 17), analisando o Governo Lula - período em que o orçamento da assistência social apresenta crescimento constante, aponta que

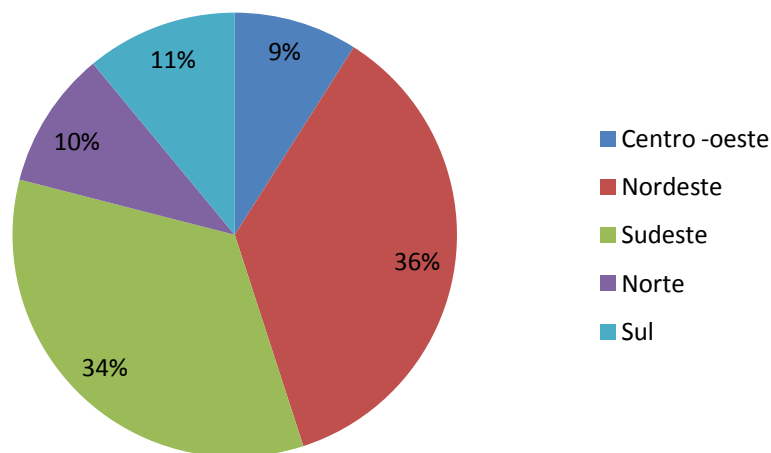
A manutenção dos programas de transferência de renda não envolve valores expressivos, apesar de beneficiar parcela significativa da população [...]. Isso significa que sua continuidade e seu aprofundamento não apresentam maiores problemas, não se chocando com as demais propostas de governo. Pelo contrário, programas desse tipo, de caráter assistencial, fazem parte de qualquer agenda neoliberal, a começar pelo Banco Mundial. Além disso, sua implementação permite que Lula estabeleça fortes vínculos com a população por ele beneficiada, direta ou indiretamente, o que explica sua altíssima popularidade em várias zonas do país.

Assim, se por um lado os avanços no orçamento da assistência social no âmbito da União representam para os usuários desta política a possibilidade de terem ampliado seu acesso, de verem suas demandas serem atendidas e de reconhecerem este campo como direito, por outro lado, esses avanços não mexem com a direção geral dos gastos do Estado, nem representam uma ameaça ao atual direcionamento do orçamento público que tem sido apropriado pelo capital financeiro.

No que se refere às transferências monetárias realizadas diretamente a população, existem atualmente em âmbito nacional 02 tipos: o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família.<sup>38</sup>

O BPC é um benefício no valor de um salário mínimo, direcionado a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência, cuja renda familiar seja inferior a 1/4 do salário mínimo. O BPC é um direito garantido pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) que no ano de 2010 atendeu a 3.401.541 (três milhões, quatrocentos e um mil, quinhentos e quarenta e um) idosos e pessoas com deficiência, em todo o território nacional, sendo que as principais concentrações de beneficiários estavam nas regiões nordeste e sudeste, conforme mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribuição dos beneficiários do BPC por região



Fonte: Brasil (2011b).  
Elaboração própria.

Segundo dados divulgados pelo Tesouro Nacional, em 2010, os gastos do Governo Federal com o BPC e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) benefício em extinção, representou apenas 0,59% do PIB (BRASIL, acesso em 11 abr. 2013). Portanto, ainda que seja o principal benefício assistencial, o montante nele empregado é irrisório frente ao que tem sido transferido para os credores do Estado.

<sup>38</sup> Importante esclarecer que o Benefício Renda Mínima Vitalícia (MRV) criado na década de 1970 pelo Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto em 1996, mas quem já tinha o benefício continuou recebendo e seu pagamento continua sendo feito com alocações do FNAS. Já o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que pagava uma bolsa para que famílias pudessem manter seus filhos longe do trabalho infantil foi integrado ao Bolsa Família, por meio da Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

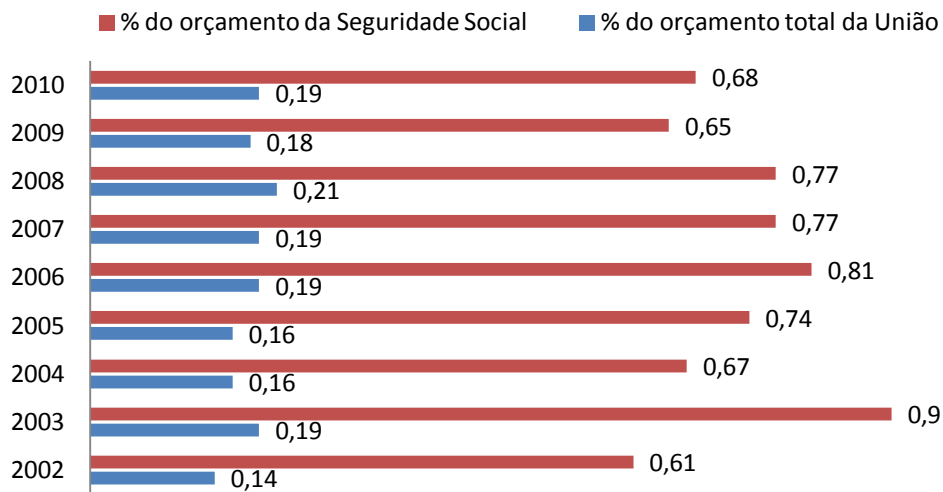
O outro tipo de transferência ocorre por meio do PBF às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) ou esteja entre R\$ 70,00 (setenta reais) a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) *per capita*. Para a primeira situação o benefício varia de R\$ 70,00 (setenta reais) a R\$ 306,00 (trezentos e seis reais), e para a segunda faixa de renda o benefício varia de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) a R\$ 236,00 (duzentos e trinta e seis reais) a depender do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes presentes na família (BRASIL, 2012). O PBF é um programa e não se constitui como direito, sendo estabelecido pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de agosto de 2004. Trata-se de "[...] um benefício que tem um caráter temporário, não gerando, portanto, direito [...]" (BOYADJIAN, 2010, p. 301).

Direcionado às famílias extremamente pobres, o Programa atendeu no ano de 2010, a 12.778.220 (doze milhões, setecentos e setenta e oito mil e duzentos e vinte) famílias, sendo que a maioria, 50,51% são habitantes da região nordeste. Apesar do PBF ter um número muito maior de benefícios concedidos do que o BPC, seu custo em 2010 foi 33% menor que o custo do BPC (BRASIL, 2011b). Isso ocorre, pois o valor de seu benefício é extremamente baixo.

A assistência social, no entanto, não se resume às transferências de renda diretas ao beneficiário. Ela é formada por um conjunto diversificado de serviços, programas e projetos que visam garantir a proteção social básica e especial de indivíduos e famílias, por meio de trabalhos socioeducativos e psicossociais que buscam o fortalecimento de vínculos sociofamiliares, a prevenção de riscos e o acolhimento familiar e institucional - para os casos em que o rompimento/fragilização dos vínculos familiares são inevitáveis.

Mas, se no conjunto geral dos gastos da União com as ações da área da assistência social houve um crescimento percentual dos investimentos, o mesmo não pode ser dito quanto aos gastos realizados especificamente nos serviços, programas e projetos, pois estes percentuais permaneceram sem grandes variações, oscilando pouco ao longo do tempo.

Gráfico 3 - Gastos da União com a assistência social – excluindo-se as transferências de renda



Fonte: Brasil (2011b).  
Elaboração própria.

Contudo, é preciso ter claro que o financiamento da assistência social não se faz apenas com recursos da União, devendo compreender também recursos dos estados e municípios. Trata-se do cofinanciamento da política, previsto no artigo 195 da CF e na Loas.

Quanto ao cofinanciamento da assistência social, dados do MDS (BRASIL, 2011b) revelam que dos recursos totais destinados à assistência social no ano de 2009, a União participou com 78% do montante, seguido dos municípios que aportaram 14% e dos estados que participaram com 8%. É preciso frisar que a participação da União neste financiamento compreende os programas e benefícios de transferência de renda e não apenas o cofinanciamento dos serviços. Já a participação dos estados e municípios se dá na direção de implementar os serviços, programas e projetos.<sup>39</sup>

Conforme já mencionamos no item anterior, a Loas (BRASIL, 1993) em seus artigos 12, 13 e 15, estabelece que os entes federados participam do cofinanciamento da política de assistência social, no entanto de forma diferenciada conforme suas competências: à União cabe o pagamento do Benefício de Prestação Continuada - BPC e o cofinanciamento dos serviços, além do apoio à gestão; aos estados

<sup>39</sup> Alguns municípios e Estados - a cidade de Vitória e o Estado do Espírito Santo, por exemplo - mantêm programas de transferência de renda próprios. No entanto, no geral, tais programas são bastante focalizados e temporários.

compete a destinação de recursos para benefícios eventuais, o apoio financeiro e técnico às associações e consórcios municipais na prestação de serviços assistenciais e a prestação de serviços que os municípios não possam executar por falta de demanda ou capacidade financeira. Já aos municípios cabe a prestação direta de serviços assistenciais, seu financiamento, a destinação de recursos para benefícios eventuais. A todos os entes cabe cofinanciar ações emergenciais.

Como em regra é o município o ente responsável por executar os serviços assistenciais e acompanhar os beneficiários de programas de transferência de renda, cabe registrar informações referentes ao financiamento neste âmbito de governo.

Segundo o MDS (BRASIL, 2011b, p. 36) em 2009 “[...] a participação da União nos recursos executados pelos municípios correspondia a 20,9% em média”. Isso significa que os demais 79,1% dos recursos executados e que viabilizam os diversos serviços públicos de assistência social correspondem a recursos próprios municipais ou a transferências realizadas pelos estados. Essa participação da União, no entanto, é diferenciada conforme as condições e características de cada município. Em 2009, as cidades da Região Norte e Nordeste, consideradas como as regiões mais pobres do país, executaram os serviços com maior participação da União no seu custeio. Nas cidades do Maranhão, por exemplo, a participação da União atingiu 61,2% dos recursos executados. Já em estados das regiões sudeste e sul, houve uma menor participação da União nos recursos executados, tendo o Estado de São Paulo contado com a menor participação média do país, 7,5%. (BRASIL, 2011b). Cabe apontar, no entanto, que o repasse de recursos do MDS e do FNAS, em termos absolutos, foi maior no Estado de São Paulo do que no Maranhão, em aproximadamente 50% (BRASIL, 2011b).

Como vimos no decorrer deste capítulo, nos últimos anos, a política de assistência social sofreu um importante processo de regulamentação, representado pela publicação de resoluções que trataram da organização da assistência em todo o território nacional, conferindo a esta política uma padronização dos serviços, programas e projetos, além da publicação da Lei nº. 12.435, de 10 de agosto de 2011 que institucionaliza o Sistema Único da Assistência Social - Suas. Contudo, este movimento não esteve imune a contrarreforma do Estado e não foi capaz de



produzir alterações nas disponibilidades orçamentárias, até porque se tratam de normativas no campo da gestão da política.

Apesar do aumento do gasto com a função Assistência Social, esta ainda representa muito pouco no montante do orçamento da União e sua participação em relação ao PIB é pouco significativa, ao passo que os gastos do Governo Federal com a dívida pública se mantêm expressivos, beneficiando o capital financeiro. Já a direção dos gastos públicos mostra a centralidade dos programas de transferência de renda, no montante do orçamento. Neste contexto, fica o desafio de lutar pelos recursos públicos, redirecionando-os para o atendimento das necessidades da população que no campo da assistência vai além das transferências monetárias, incluindo também o acesso a serviços e programas assistenciais.

## 4 FINANCIAMENTO E GASTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA - ES A PARTIR DO SUAS

### 4.1 Características socioeconômicas do município de Vitória - ES

Vitória - ES apresenta particularidades que a singularizam. É a capital do Estado do Espírito Santo, possui uma população de 327.801 habitantes, o que representa 9,3% da população capixaba (IBGE, acesso em 22 fev. 2013) e integra a região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

A RMGV foi criada em 1995, pela Lei Estadual nº. 58, de 21 de fevereiro de 1995. Na sua constituição original era formada pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vitória e Vila Velha. Em 1999 e 2001 a lei sofreu alterações e passou a incorporar outros dois municípios: Guarapari e Fundão. Hoje, a RMGV é formada por sete municípios com características bem particulares.

A Região Metropolitana ocupa em extensão territorial apenas 5% da área do Espírito Santo, mas concentra a maior parte da população do Estado, o que representou em 2010, 48% da população residente (IBGE, acesso em 22 fev. 2013).

Concentra a maior produção de riqueza do estado, sendo que seu PIB representou, em 2010, mais de 60% do PIB estadual. No entanto, é preciso considerar que há diferenças significativas entre seus municípios: há grandes municípios em termos populacionais - Vila Velha, Serra, Cariacica e Vitória - ao lado de pequenas cidades - Fundão e Viana; Vitória e Serra ocuparam respectivamente os 3º e 5º lugares no ranking estadual das cidades com maiores PIB *per capita* em 2010, enquanto o município de Guarapari ocupou a 54ª posição (INSTITUTO JONES SANTOS NEVES, 2012); Vitória obteve a 3ª maior receita *per capita* do estado em 2010, enquanto Cariacica obteve o pior desempenho neste quesito, ocupando a última posição (BORGES; VILLLELA, 2011).

Portanto, a região é bastante desigual. Outro dado que revela essa desigualdade é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH). Enquanto Vitória ocupou nacionalmente a décima oitava colocação em 2000 e o quinto lugar em 2010, Viana, um dos municípios da RMGV, ocupou as posições de número 2.260 em 2000 e

2.282 em 2010 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2003, 2013).

No que se refere aos espaços públicos de assistência social dados do MDS (BRASIL, acesso em 15 abr. 2013) revelaram que em janeiro de 2011 do total de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) (124) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) (53) do estado, a RMGV concentrava 31,4% e 22,6% respectivamente dos equipamentos públicos existentes. Neste mesmo ano, do total de profissionais técnicos dos Cras (1182) e Creas (384) do estado, a RMGV concentrava apenas 31,2% e 51,3%, respectivamente. Portanto, se considerarmos que a região reúne quase 50% da população do Estado e mais da metade do PIB produzido possui proporcionalmente um número menor de equipamentos públicos e profissionais vinculados a esses espaços.

Dentro do estado e da RMGV a cidade de Vitória se destaca. Segundo dados do Instituto Jones Santos Neves (2012), em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) de Vitória representou 30,41% do PIB estadual. Há, portanto, uma severa concentração em relação a produção de riqueza.

Sua economia está baseada nas atividades de serviços, comércio e indústria, sendo que 66 dentre as 200 maiores empresas do Estado estão sediadas no município e são responsáveis por 239.270 vagas de empregos, além das vagas geradas pelas empresas com menor faturamento.<sup>40</sup> Daí uma das razões pelas quais a cidade de Vitória exerce grande atração populacional, concentrando importantes oportunidades de trabalho.

Sendo a cidade capixaba com maior atividade econômica é também um município que apresenta uma elevada receita pública. Segundo dados divulgados pelo Anuário Finanças dos Municípios Capixabas (BORGES; VILLLELA, 2011), em 2010, Vitória apresentou a maior receita entre os municípios - o que representa 18,1% da arrecadação do conjunto dos municípios capixabas - e ocupou a 3º colocação entre os municípios com maior receita *per capita*. Isso oferece ao município condições

---

<sup>40</sup> Dados acessados no site da Prefeitura Municipal de Vitória ([www.vitoria.es.gov.br](http://www.vitoria.es.gov.br)), em 11/11/2011. Dados de empresas disponibilizados pela FINDES, referente ao ano de 2009. Cabe destacar ainda que os dados sobre empregos gerados no município pelas empresas sediadas na capital devem ser observados com cautela, pois em muitos casos pode ocorrer da empresa ter seu registro no município de Vitória, mas as vagas de emprego geradas concentrarem-se em outros municípios.

financeiras mais favoráveis, em tese, de apresentar uma rede mais ampla e consolidada de serviços públicos.

A cidade de Vitória tem se destacado em rankings nacionais de diferentes modalidades. Se por um lado aparece como a cidade com a melhor posição no Índice de Desenvolvimento Humano do Município - 2010<sup>41</sup> (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013) dentre os 78 municípios do Estado do Espírito Santo, ocupa a 5ª posição entre os municípios brasileiros (0.845) e é a capital com melhor índice de desenvolvimento municipal no Brasil, por outro lado, apresenta-se como a 3ª capital com a maior Taxa de Homicídios (por 100 mil) na população geral e juvenil, e o 12º município com a maior taxa de homicídio juvenil, entre os municípios brasileiros com 10 mil jovens ou mais em 2008 (WAILSELFISZ, 2011).

A desigualdade também é uma marca da cidade. De acordo com o Coeficiente Gini,<sup>42</sup> em 2000, Vitória tinha uma desigualdade equivalente a 0,61,<sup>43</sup> enquanto o coeficiente do Estado do Espírito Santo era de 0,589, da Região Sudeste representava 0,564 e do Brasil 0,594 (INSTITUTO JONES SANTOS NEVES, 2010). Assim, seu coeficiente de desigualdade era superior à média nacional, da região sudeste e do estado. Portanto, trata-se de uma cidade rica, mas extremamente desigual.

Quanto a renda domiciliar mensal *per capita* dados do Censo 2010 apontam que em 29,9% (31.554) dos domicílios a renda é de até 1 salário mínimo (SM) por pessoa, enquanto em 12,2% (13.308) a renda é de até ½ SM, e 5,4% (5.914) recebem menos de ¼ do salário mínimo (IBGE, acesso em 22 fev. 2013).

Portanto, esta cidade rica, com bons índices de desenvolvimento humano, também é desigual e sofre com as manifestações da pobreza. A assistência social neste

---

<sup>41</sup> O IDH é resultado do cruzamento de indicadores de Renda, Longevidade e Educação. No primeiro considera-se o PIB *per capita* (no caso de nações) ou a Renda Municipal *per capita* (para construir o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal). Quanto à longevidade considera-se a expectativa de vida ao nascer e quanto a educação leva-se em conta o índice de analfabetismo e a taxa de matrícula nos diferentes níveis de ensino. Este índice que varia de 0 a 1 – quanto mais próximo de “um” maior o desenvolvimento humano da localidade, região ou país - tem sido utilizado nacional e internacionalmente para fazer comparações entre países, estados e municípios. Disponível em: <[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>.

<sup>42</sup> O Coeficiente de Gini mede a desigualdade de renda e varia que 0 a 1; quanto mais próximo de 0 maior a igualdade entre as rendas e quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade.

<sup>43</sup> Dado disponível em <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/indicadores/gini.asp>>. Acesso em 16 jan. 2012.

município está presente na estrutura de governo como Secretaria desde a década de 1980 e ao longo dos anos foi se constituindo como uma importante política pública no município, que continua enfrentando muitos desafios para tornar-se uma política acessível a quem dela necessitar.

#### **4.2 A Política de Assistência Social em Vitória - ES**

Em 1983 foi criada no âmbito municipal a Secretaria Especial de Ação Social, por meio do Decreto nº. 6.545, de 8 de abril de 1983, aproximadamente 40 anos depois da criação da LBA.

Portanto, entre a primeira grande iniciativa nacional e a criação da Secretaria Municipal passaram-se várias décadas, o que mostra a dificuldade da assistência constituir-se como política pública.

Em 1999, a Secretaria passou a denominar-se Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda. Nesta época, o município já oferecia diversos serviços que continuam em execução até os dias atuais como o Projeto Caminhando Juntos (Cajun) e a Abordagem de Rua, hoje Serviço Especializado em Abordagem Social (SERPA, 2012).

Mas, foi nos anos 2000 que a assistência social no município passa a ter maior visibilidade, alcança uma significativa expansão e se reafirma no âmbito municipal como uma política pública de proteção social.

Com a publicação da PNAS 2004, e os avanços nas discussões de que a assistência deve contar com uma Secretaria específica que possa direcionar esforços no sentido de seu fortalecimento como política pública garantidora de direitos, em 1º de janeiro de 2006, ao entrar em vigor a Lei nº. 6.529, de 29 de dezembro de 2005, que trata da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Vitória, a então Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda dá lugar a duas Secretarias distintas: 1) a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), assumindo a assistência social como política de seguridade social; 2) a

Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda (Setger) para trabalhar as demandas de inserção no mercado de trabalho e geração de renda.<sup>44</sup>

Com este novo desenho, a Semas passou a cuidar de ações e serviços de assistência social e deixou a cargo da recém-criada Setger o desenvolvimento de ações na área de trabalho e geração de renda. Contudo, isso não significou uma ruptura imediata com a oferta ou o apoio a serviços de outras modalidades - como saúde, educação, trabalho - no âmbito da Semas, nem mesmo a transferência automática dessas responsabilidades para outras Secretarias.

Apesar de ter sido criada a Setger, a Semas continua desenvolvendo ações de qualificação e apoio à comercialização de produtos da economia solidária, por meio dos serviços da Inclusão Produtiva, isso porque grande parte do público da assistência não possui escolaridade suficiente para acessar cursos profissionalizantes ofertados pela Setger. Daí o desafio de desenvolver articulações com outras políticas públicas para garantir o acesso da população à escolarização básica e à profissionalização.

A Inclusão Produtiva, apesar de não ser um serviço tipificado como de assistência social, é uma ação que se enquadra como projeto de enfrentamento da pobreza, conforme estabelece a Loas (BRASIL, 1993, p. 42):

art. 25 Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

No âmbito da assistência social municipal, o apoio aos serviços de saúde também foi desenvolvido. O Plano Plurianual de Assistência de 2002 a 2005 (VITÓRIA, 2002a) apresentou 02 programas em que foram previstas ações na área da saúde: o *Programa de Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência* no âmbito do qual foram destinados recursos para serviços/projetos/ações de diagnóstico, tratamento, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e o *Programa Saúde* onde

---

<sup>44</sup> Ver Decreto Municipal nº. 12.634, de 13 de janeiro de 2006, que estabelece a forma de organização e regulamenta o funcionamento das unidades administrativas da Semas, e Decreto Municipal nº. 12.653 de 25 de janeiro de 2006 que estabelece a forma de organização e regulamenta o funcionamento das unidades administrativas da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda

foram previstos serviços/projetos e atividades de caráter preventivo, atendimento de demandas assistenciais de pacientes da oncologia, entre outros.

Essas ações foram executadas por meio de convênios com organizações não governamentais e clínicas como a Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário "Cassiano Antônio Moraes" (Sahucam), Associação Capixaba contra o Câncer Infantil (Acacci), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Vitória (Apae), Associação de Pais e Portadores de Fissuras Labiopalatais (Profis), Clínica de Orientação Psicológica e Social (Cops) e Clínica de Orientação Psicológica do ES – (Copes).

No Plano Municipal de Assistência Social 2006-2009 (VITÓRIA, [ca. 2006]) as ações previstas passaram a ser organizadas por níveis de proteção e complexidade, e por eixos programáticos. O apoio realizado a ações da área de saúde continuou a ser desenvolvido, mas já havendo um posicionamento em relação à necessária revisão desses aportes de recursos no âmbito da assistência social. Apesar disso, o apoio à Clínica de Orientação Psicológica e Social e Clínica de Orientação Psicológica do ES, que compunha a rede de proteção social básica, só deixou de ser realizado no âmbito da assistência social, a partir dos anos de 2011 e 2012 respectivamente.

No período de 2005 a 2012 ações de Defesa Civil não caracterizadas tradicionalmente como ações de assistência social, nem mesmo tipificadas como tal, foram desenvolvidas pela Semas, com recursos da função 08 - assistência social. O desenvolvimento de tais ações esteve vinculado à SEMAS desde 1983 quando a Secretaria foi criada (VITÓRIA, 2004).

Cabe registrar que o movimento de repasse de responsabilidades pelas ações que não são de assistência social para outras instâncias é um direcionamento da própria PNAS 2004:

Ainda compõe o rol das propostas da Política Nacional de Assistência Social a negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que ainda são assumidos pela política de assistência social (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 50)

Contudo não é uma tarefa fácil e deve ser feita considerando as necessidades da população que recebe tais atendimentos, a existência de serviços similares, entre outros.

A mudança administrativa ocorrida em 2006 não foi apenas no nome, mas na estrutura da Secretaria. No entanto, naquele momento, a alteração realizada não significou um alinhamento à PNAS. A estrutura ainda ficou recortada por ciclos de vida/segmentos e não por níveis de proteção social. Assim, existiam a Gerência de Juventude, Gerência de Atenção à Família, Gerência do Idoso, Gerência de Atenção à Criança e ao Adolescente e a Gerência de Atenção à População de Rua (VITORIA, 2006), que ao tratar de segmentos específicos de vida, não estavam organizados para trabalhar as demandas trazidas pelas famílias.

Com essa arquitetura, em 2006 o município habilitou-se na Gestão Plena da Assistência Social (SERPA, 2012) o que significou que ele passou a ser responsável pela oferta e gestão de serviços de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, sendo a Semas, o órgão gestor da política.

Com base na PNAS/2004, o município de Vitória iniciou um processo de ampliação e reorganização de sua rede de serviços. Assim, a partir deste ano foram reorganizados e criados novos serviços. No nível de proteção social básica, o grande destaque foi a implantação de 12 (doze) Cras. Na média complexidade foram criados novos programas e serviços, como o Serviço de Orientação, Acompanhamento e Apoio Sociofamiliar (SOSF), o Programa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), o Centro de Atendimento Dia para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua, e o Núcleo contra a Violência ao Idoso (Nucavi) que em 2010 foram reorganizados no âmbito dos Creas. Na proteção social especial de alta complexidade podemos citar a ampliação do número de abrigos e casas lares para crianças, adolescentes e população adulta e a criação do Programa Família Acolhedora.<sup>45</sup>

Pode-se dizer que esta ampliação foi possibilitada pelo avanço na regulamentação da assistência social em âmbito nacional que colocou aos municípios a responsabilidade de reorganizar e ampliar suas redes de serviços, além de um esforço local para o fortalecimento da assistência social no plano municipal.

---

<sup>45</sup> Muitos outros serviços foram criados ou ampliados como o Restaurante Popular, os Centros de Convivência da Terceira Idade, o Centro de Referência da Pessoa com Deficiência, O Centro de Referência da Juventude, Abrigo para Famílias Vítimas de Sinistros, entre outros.



Este movimento de ampliação deu-se por etapas, começando pela rede de serviços de proteção básica, passando pela reestruturação da rede de alta complexidade e pela reorganização dos serviços de média complexidade.

Segundo dados da Secretaria Executiva da Semas (informação verbal)<sup>46</sup> em dezembro de 2005 existiam no município 32 equipamentos públicos de assistência. Em 2009 esse número era de 60 unidades de assistência social.

Até 2011 a estrutura administrativa da Semas esteve organizada por segmentos e esse arranjo "[...] levava à repetição de ações, superposição, autonomia dos serviços e não à complementação entre eles" (SERPA, 2012, p. 28).

Em 2011 uma nova alteração da estrutura administrativa da Semas, mais adequada à PNAS, foi efetivada com o Decreto nº 14.977, de 6 de março de 2011. Com esta reorganização foram criadas as Gerências de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, entre outras, seguindo os níveis de proteção e as nomenclaturas dos serviços tipificados nacionalmente (SERPA, 2012).

No ano de 2012, Vitória contou com uma rede de serviços mais ampla se comparada a 2005. Se considerarmos os serviços descritos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009) é possível dizer que boa parte deles foi efetivada, à exceção de alguns serviços de alta complexidade como o Serviço de Acolhimento em República e o Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Violência.

Quanto ao Serviço de Acolhimento em República existe no município uma experiência executada pela rede complementar e que atende a homens jovens egressos de instituições de acolhimento para crianças e adolescentes. Apesar desta experiência, sabe-se que apenas esse espaço não é suficiente. Adolescentes que crescem nos abrigos permanecem até a vida adulta nesses espaços, muitas vezes sem perspectiva.

---

<sup>46</sup> Dados divulgados durante o Seminário de Avaliação da Semas, realizado nos dias 14 e 15 de dezembro de 2009, em Vitória [Trabalho apresentado em PowerPoint].

Quanto ao Serviço de Abrigo para Mulheres em Situação de Violência este é desenvolvido pelo Estado, recebendo mulheres de todo o Espírito Santo.

Em 2012 o Sistema Municipal de Assistência Social foi instituído pela Lei Municipal nº 8.216, de 16 de janeiro de 2012 (VITÓRIA, 2012a) e nele foram estabelecidos os serviços por nível de complexidade, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009), os espaços de controle social da assistência, as responsabilidades das unidades públicas Cras e Creas, as condições de gestão do Suas, entre elas o reconhecimento do Sistema de Vigilância Social como um instrumento de gestão da assistência, e as condições do financiamento - gestão, fundo, acesso aos recursos pela rede de organizações conveniadas - entre outros.

Apesar dos avanços, cabe registrar que na lei que instituiu o Suas municipal (VITÓRIA, 2012a) uma importante deliberação das Conferências Municipais ficou de fora: a que estabelecia um percentual mínimo do orçamento do município para a Assistência Social.

Paralelamente à ampliação da rede de serviços, houve um esforço na direção da Gestão da Política em pelo menos duas direções: criação de um programa de formação continuada e produção e organização de dados e informações sobre os territórios de assistência.

No campo da Vigilância Socioassistencial, pode-se dizer que este esforço significou especialmente a criação do Sistema de Informações Socioassistenciais (SISA), que devido a limites não logrou êxito, e a criação e utilização do Sistema de Informação da Gerência de Atenção à Família (SIGAF) cuja proposta está em fase de ampliação para se efetivar como um sistema a ser estendido a todos os serviços da Semas (SERPA, 2012).

Quanto à gestão do trabalho, cabe registrar que boa parte do quadro de pessoal ligado à assistência social é formado por profissionais contratados por organizações que mantêm parcerias com o município para desenvolver ações de assistência social. Essa tem sido "[...] A alternativa encontrada para implantar e viabilizar o funcionamento do Suas, com todos os serviços que o integram e no tempo necessário" (SERPA, 2012, p. 90).

Segundo a versão preliminar do Relatório de Gestão da Semas referente ao ano de 2012,<sup>47</sup> das 961 (novecentos e sessenta e uma) pessoas do quadro de pessoal da assistência, 64,4% (619) eram contratados pelas organizações de assistência social por meio de parceria com o município para o desenvolvimento dos serviços socioassistenciais. Cabe registrar ainda que do restante das pessoas com vínculo direito com o município (342), 33,9%(116) eram estagiários.

Quanto à implementação da política de assistência social no município é possível identificar alguns avanços: a ampliação da rede socioassistencial - melhorando assim o acesso do cidadão aos direitos socioassistenciais, a implantação de um processo de capacitação para os profissionais, a instituição do Suas Municipal, a criação, integração e utilização de um Sistema de Informação que organiza os dados sobre benefícios, serviços, programas e projetos entre outros.

Contudo, ainda há muito por se fazer: reverter a relação hoje existente entre o número de profissionais conveniados e o número de profissionais efetivos, garantindo a não precarização dos vínculos trabalhistas, viabilizar estratégias para que os serviços continuados possam ser prestados diretamente pelo município, sem a necessidade de se estabelecer convênios para que sejam executados, implantar o Plano de Carreira, Cargos e Salários, entre outros.

### **4.3 A assistência social nos Planos Plurianuais - PPAs**

O período de 2005 a 2012 abrangeu a vigência parcial ou total de 03 (três) Planos Plurianuais: 2002-2005, 2006-2009 e 2010-2013. O primeiro PPA foi elaborado pelo governo de Luiz Paulo Vellozo Lucas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e os dois últimos pelo governo de João Carlos Coser, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Os PPA's são instrumentos de planejamento governamental de médio prazo que apontam os programas e ações/atividades orçamentárias,<sup>48</sup> as metas do governo

---

<sup>47</sup> Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, ano 2012, em fase de elaboração.

<sup>48</sup> Ações para as quais se estabelecem metas.

para o período e os recursos previstos para o financiamento das ações. Os PPAs guiam a ação governamental nos quatro anos seguintes de sua elaboração e as leis orçamentárias anuais, bem como a execução orçamentária e financeira, deverão estar em consonância com esses planos.

Conforme estabelecia o texto da NOB-Suas em vigor na maior parte do período analisado, os PPAs, assim como as demais leis orçamentárias "Para efetivamente expressarem o conteúdo da PNAS 2004 e do Suas [...] deverão contemplar a apresentação dos Programas e das Ações, em consonância com os Planos de Assistência" (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 44). De 2005 a 2012 três Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) estiveram em vigência por períodos determinados. O Quadro 2 sintetiza os PPAs e PMAS elaborados para o período analisado.

Quadro 2 - Planos Plurianuais de Aplicação e Planos Municipais de Assistência Social, segundo o governo responsável por sua elaboração

Governo			PPAs Elaborados	Planos de Assistência Social Elaborados
Partido	Prefeito	Período de Governo		
Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB	Luiz Paulo Vellozo Lucas	2001-2004	2002 - 2005	2002-2005
Partido dos Trabalhadores - PT	João Carlos Coser	2005-2008	2006 - 2009	2006-2009
Partido dos Trabalhadores - PT	João Carlos Coser	2009-2012	2010 - 2013	2011-2013

Fonte: Vitória (2002a; 2002b; 2005a; [ca. 2006]; 2009; 2011a).  
Elaboração própria.

Conforme é possível observar, para cada período de PPA foi publicado um PMAS. Contudo, no período analisado, os Planos Plurianuais de Aplicação do Município não estiveram alinhados com os Planos Municipais de Assistência Social. Faz-se essa afirmação no sentido de que não houve a correspondência nominal de programas e ações orçamentárias presentes nos PPAs e nos Planos de Assistência o que dificulta o controle social sobre a execução dos Planos. Além disso, cabe registrar que o Plano de Assistência Social 2006-2009 (VITÓRIA, [ca.2006]) foi publicado entre o final de 2006 e início de 2007 (não há registro preciso) e o Plano Municipal

que deveria ter sido elaborado para o período de 2010-2013, só foi publicado em 2011, limitando-se ao período de 2011-2013 (VITÓRIA, 2011a), revelando que apesar de sua importância essa peça de planejamento não foi priorizada como um instrumento de gestão para a política.

O PPA 2002-2005 foi instituído pela Lei nº. 5.454/2002 (VITÓRIA, 2002b). Nele, foram estabelecidos 06 (seis) programas vinculados diretamente a então Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda, a saber: Defesa Civil, Geração de Trabalho e Renda, Habitação Social, Rede Criança, Somar Vidas e Políticas Públicas na Ação Social. Esses programas se desdobravam em vinte e nove ações orçamentárias. Como a publicação deste PPA deu-se em momento anterior a publicação da PNAS/Suas, seu texto não incorporava as inovações<sup>49</sup> trazidas por esta Política.

Durante esse período (2002 a 2005), além da assistência social dividir com a política de trabalho uma única Secretaria, havia ações de outras áreas classificadas como assistência social, o que demonstrava a falta de clareza sobre o conteúdo desta política. Assim, dos 6 (seis) programas existentes 3 (três) eram característicos de outras políticas - Defesa civil, habitação e trabalho.<sup>50</sup> Aos Programas de Defesa Civil e de Habitação Social estavam vinculadas seis ações orçamentárias.

As ações orçamentárias ligadas ao Programa Defesa Civil eram o Banco de Material Solidário que apresentava como produto esperado a construção/reforma de 32 (trinta e duas) unidades, a realização de visitas técnicas para a avaliação de risco cuja meta era a apresentação de 800 relatórios de vistoria no período e os Núcleos de Defesa Civil (Nudec's) cuja meta era capacitar 1.000 (mil) voluntários.

As ações orçamentárias vinculadas ao Programa de Habitação Social diziam respeito a melhorias dos aspectos visuais externos das habitações de populações de baixa renda, crédito para melhoria de habitações e imóveis e legalização de terrenos de marinha.

---

<sup>49</sup> Nomenclatura, previsão de equipamentos públicos como Cras e Creas, organização das ações por níveis de proteção.

<sup>50</sup> Cabe registrar que no Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005 apareciam outros programas que não constam do PPA 2002-2005 (Atendimento Assistencial em Saúde, Justiça e Cidadania), nem mesmo como ações orçamentárias. Outros programas previstos no Plano de Assistência aparecem no PPA com nomenclatura e arranjo diferenciados.

Os outros três programas orçamentários existentes eram: Rede Criança, Somar Vidas e Políticas Públicas na Ação Social.

O Programa Rede Criança agrupava todas as ações destinadas para a infância e juventude. Sob este programa estavam as unidades do Cajun, que são espaços que ofertam atividades sociais e educativas (capoeira, informática, dança, música, aulas de circo, etc) para crianças e adolescentes em horário alternado ao escolar; o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social; as ações da Abordagem de Rua responsável pelo monitoramento das ruas, identificação de situações em que crianças e adolescentes estejam expostos a trabalho, exploração, mendicância ou que fazem da rua seu local de moradia, abordagem e encaminhamentos; o Programa de Enfrentamento ao Trabalho Infantil (PETI); o Serviço de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes; os abrigos e instituições de acolhimento para crianças e adolescentes com vínculos familiares rompidos; capacitação de adolescentes para o mercado de trabalho; o Programa Família Cidadã - um programa de transferência de renda municipal, entre outros.

O Programa Somar Vidas reunia as ações Atendimento ao Migrante, Atendimento a população adulta de rua, Atendimento à família carente e Atendimento a grupos especiais - idosos e pessoas com deficiência.

O Programa Políticas Públicas na Ação Social contemplava ações de gestão, e, portanto, não era direcionado diretamente ao atendimento dos usuários dos serviços assistenciais. As ações orçamentárias deste programa estavam ligadas à captação de recursos, à produção de mapa de exclusão x inclusão de Vitória - ES e a implementação de estrutura gerencial das Secretarias Executivas dos Conselhos vinculados a Semas.

Assim, neste PPA dos 6 (seis) programas existentes apenas 02 (dois) tratavam de serviços característicos de assistência social e direcionados para o atendimento das demandas da população. Portanto, este documento refletia em certa medida a falta de definição do conteúdo específico da assistência social no município.

No PPA 2006-2009 (VITÓRIA, 2005a) o conteúdo da assistência social foi sendo melhor clarificado. O número de programas foi ampliado e suas nomenclaturas passaram a caracterizar ou grupos específicos de atendimento ou tipo de serviço prestado, a saber: 'Vidativa' de Atendimento à Pessoa com Deficiência, Atenção

Integral ao Idoso, Atendimento ao Migrante e ao Morador Cidadão de Rua, Defesa Civil, Inclusão Social pelo Trabalho, Juventude Ativa, Proteção Social à Criança e ao Adolescente, Rede Família e Segurança Alimentar e Nutricional. A estes programas existiam 35 (trinta e cinco) ações orçamentárias vinculadas.<sup>51</sup>

Apesar deste PPA possibilitar a rápida identificação do tipo de serviço ou público atendido em cada programa ele ainda não incorporou importantes alterações trazidas pela PNAS-Suas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004), como a instituição dos níveis de proteção social, a previsão de ações orçamentárias descritas como Creas e a superação do atendimento segmentado por ciclo de vida.

Neste documento, do total de programas previstos, apenas 1 (um) destinava-se a serviço não ligado diretamente à assistência social - Defesa Civil. Os demais traziam estreita e histórica relação com o campo da assistência.

Importante sinalizar que foi no período de vigência deste PPA que houve grande ampliação da rede de assistência social municipal.

O PPA 2010-2013 (VITÓRIA, 2009) apresentou nova estrutura de organização e as ações que no plano anterior estavam agrupadas em 09 (nove) programas passaram a estar vinculadas a apenas 04: Fortalecimento do Suas, Juventude Ativa, Segurança Alimentar e Nutricional e Defesa Civil.

Apesar da redução do número de programas, o número de ações orçamentárias continuou praticamente o mesmo (34 ações). Assim, houve uma reorganização das ações, não significando necessariamente a retração da rede e dos serviços disponíveis para a população.

Dos programas existentes, 2 (dois) reuniram ações tipificadas como de assistência social: o Programa Fortalecimento do Suas e o Programa Juventude Ativa.

No Programa Fortalecimento do Suas foram concentradas ações direcionadas ao desenvolvimento dos Cras e Creas, do Centro de Referência para a Pessoa com Deficiência, Centro de Convivência para a Terceira Idade, desenvolvimento do

---

<sup>51</sup> Durante a execução orçamentária ações vinculadas a outros 2 programas ligados diretamente a outras Secretarias também foram desenvolvidos e classificados como função 08: Desenvolvimento Local ligado ao Programa Terra - Secretaria de Gestão Estratégica - e ações socioassistenciais para crianças de 0 a 6 anos, vinculado ao Programa Atendimento de Crianças de 0 a 6 anos - Secretaria de Educação.

Serviço de Liberdade Assistida Comunitária e Prestação de Serviço à Comunidade, Apoio à Rede de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Proteção Social Especial ao Adulto/Migrante, Serviços Socioeducativos para Crianças e Adolescentes, e outros.

Se por um lado o Programa Fortalecimento do Suas foi abrangente e contemplou ações de diferentes níveis de complexidade, por outro, o Programa Juventude Ativa especificou seu público alvo e constituiu-se de ações unicamente de convivência, no nível de proteção social básica. Assim, as ações direcionadas à juventude ganharam destaque com um programa específico.

Pode-se dizer que neste documento apareceu pela primeira vez a menção literal ao Suas, aos Creas e ao apoio à rede por níveis de complexidade - proteção social básica, proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. No entanto, apesar de incorporar expressões típicas da PNAS/Suas a estruturação deste documento não possibilitou a identificação rápida de todas as ações orçamentárias por níveis de proteção e complexidade, nem mesmo possibilitou que se diferenciasssem os Programas por nível de complexidade. Portanto, apesar das conquistas na estruturação do Plano Plurianual, ainda há que se avançar na melhor definição dos programas de modo a clarificar ainda mais o conteúdo da assistência social.

Cabe registrar ainda que o Programa Defesa Civil apesar de não ser constituído por ações de assistência social permaneceu presente nos três PPAs analisados refletindo a escolha do gestor por manter esse Programa vinculado à Secretaria, sendo executado com recursos da Função 08 (assistência social), ainda que não ligados ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional esteve presente nos dois últimos PPAs e sinalizou a articulação entre a PNAS (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo Decreto nº. 7.272/2010.

Vale lembrar que além dos programas finalísticos, todos os PPAs contemplaram o Programa Apoio Administrativo que atravessa todas as políticas, inclusive a de assistência social.



#### **4.4 A execução orçamentária do Município de Vitória com a Secretaria de Assistência Social, a função 08 (assistência social) e o Fundo Municipal de Assistência Social**

##### **4.4.1 O Sistema Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário (FOCO)**

O gerenciamento das informações sobre a execução orçamentária do município é realizado com o auxílio do Sistema Foco - Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário.

Esse Sistema, que está ligado diretamente à Subsecretaria de Orçamento e Finanças, da Secretaria de Fazenda, permite que a execução das ações orçamentárias e programas definidos nos Planos Plurianuais seja acompanhada pelos gestores municipais. Por meio do FOCO é possível acessar dados anuais da execução orçamentária de cada Secretaria, Unidade Orçamentária, Sub-unidade Orçamentária, Função, Programa e ações de forma detalhada.

Cada ação orçamentária prevista no PPA e vinculada à determinado Programa aparece no Sistema Foco com a sua respectiva classificação funcional, que abrange a função, a subfunção, o programa e a ação propriamente dita. Além disso, as despesas referentes a cada ação orçamentária aparecem classificadas pela natureza das despesas e associada à Fonte de Recursos para sua realização.

A classificação funcional da despesa e a classificação da despesa por sua natureza são regidas nacionalmente por diversas Portarias, especialmente as seguintes: Portaria nº. 42, de 14 de abril de 99, do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), Portaria Interministerial STN/SOF nº. 163, de 4 de maio de 2001, Portaria STN nº 448, de 13 de setembro de 2002 (BRASIL, 2008).

De acordo com a Portaria nº. 42/1999, os códigos da Função e da Subfunção estão padronizados nacionalmente. Neste documento, a assistência social recebe a classificação funcional 08, podendo vincular-se a subfunções diversas também padronizadas. Já os códigos referentes aos programas e ações são criados por cada ente federado segundo suas especificidades (BRASIL, 2008).

Conforme a Portaria Interministerial STN/SOF nº. 163, de 4 de maio de 2001, a classificação da despesa por sua natureza possibilita identificar qual a categoria econômica da despesa (se corrente ou de capital), qual o grupo de natureza de despesa a que se vincula ( se pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), qual a modalidade de aplicação ( se a despesa é realizada diretamente pelo ente ou sua aplicação é transferida para a União, Estados, Instituições privadas sem fins lucrativos, instituições privadas com fins lucrativos, instituições multigovernamentais, etc.) e quais os elementos e sub-elementos de despesa - ou seja, em que especificamente foi realizada a despesa, se em pagamento de pessoal, auxílio, subvenções e contribuições a organizações privadas, material permanente, material de consumo, entre outros (BRASIL, 2008).

Quanto à fonte de financiamento da despesa, o Sistema FOCO nos possibilita identificar de onde vem os recursos destinados ao seu custeio, se de recursos do município, transferências da União, transferências do Estado ou outras receitas.

Do conjunto geral das possibilidades ofertadas pelo acesso aos dados do Sistema FOCO nos debruçamos sobre o que nos pareceu mais significativo para este trabalho: o conjunto geral das despesas realizadas nas ações orçamentárias, a modalidade de aplicação das despesas - se direta ou indireta, e a fonte de recursos para sua realização.

#### **4.4.2 Magnitude dos recursos destinados à assistência social no município**

Quando falamos na execução de despesas da assistência social no município, podemos considerá-las, pelo menos, a partir de três agrupamentos: por órgão gestor da política, por classificação funcional e pelo montante vinculado ao Fundo Municipal de Assistência Social.

No âmbito municipal, a classificação da despesa por órgão possibilita identificar os recursos executados por determinada secretaria ou poder, adequando-se a estrutura governamental de cada localidade.

Já a classificação funcional possibilita identificar o montante destinado a cada área específica - saúde, educação, assistência social, administração, etc. Ao contrário da classificação por órgão, a classificação funcional é padronizada e segue normativas nacionais.<sup>52</sup> Isso possibilita comparações e agrupamentos. É possível encontrar várias funções sendo executadas num mesmo órgão.

Em Vitória, a Semas, como órgão gestor da política de assistência, executou ações e serviços de assistência social previstos na PNAS e demais normativas, desenvolveu ações de Defesa Civil e outras classificadas como administrativas - manutenção de prédios públicos, remuneração de pessoal ativo, etc. Além disso, estabeleceu convênios com organizações não governamentais para o repasse de recursos captados pelo Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FIA). Assim, estiveram vinculados a esse órgão 03 Unidades Orçamentárias: Secretaria de Assistência, Fundo Municipal de Assistência Social/Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo da Infância e Adolescência.

Cabe ressaltar que, no período de 2005 a 2009, além de executar ações classificadas na função 08 (assistência social) a Semas também executou ações classificadas na função 04 (Administração). A partir de 2010 todas as ações passaram a ser classificadas na função 08.

Outra possibilidade de análise é considerar como recursos da assistência social os que são geridos pelo FMAS. A Loas (BRASIL, 1993) criou o Fundo Nacional de Assistência Social e estabeleceu como condição para repasses de recursos federais aos entes da Federação a instituição e o funcionamento dos Fundos de Assistência em cada esfera de governo. Com isso, Estados, Municípios e o Distrito Federal passaram a criar seus fundos.

Os fundos de assistência são fundos especiais cuja existência está prevista pela Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964). Segundo o art. 71 desta lei "[...] Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação [...]".

---

<sup>52</sup> O período analisado foi regido pela Portaria nº. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão, publicada no D.O.U., de 15 de abril de 1999.

Ou seja, os recursos dos Fundos de Assistência devem ser destinados especificamente para essa função, sendo vedada a utilização em ações não classificadas como tal.

Os fundos são criados por lei em cada esfera de governo. Em Vitória, o Fundo foi criado em 1996, pela Lei Municipal nº 4.384, três anos após a promulgação da Loas. Atualmente é constituído como uma das unidades orçamentárias<sup>53</sup> vinculadas à Semas e é regido pela Lei Municipal nº. 6.811, de 15 de dezembro de 2006 que submeteu à Semas a gestão do fundo sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social (COMASV), estabeleceu as receitas e definiu as destinações dos recursos do fundo.

Pesquisa Nacional realizada pelo IBGE (2013) mostrou que de 2005 a 2012 o número de municípios que declararam possuir Fundo Municipal de Assistência Social aumentou, passando de 91,4% para 97,4% dos municípios participantes da pesquisa.

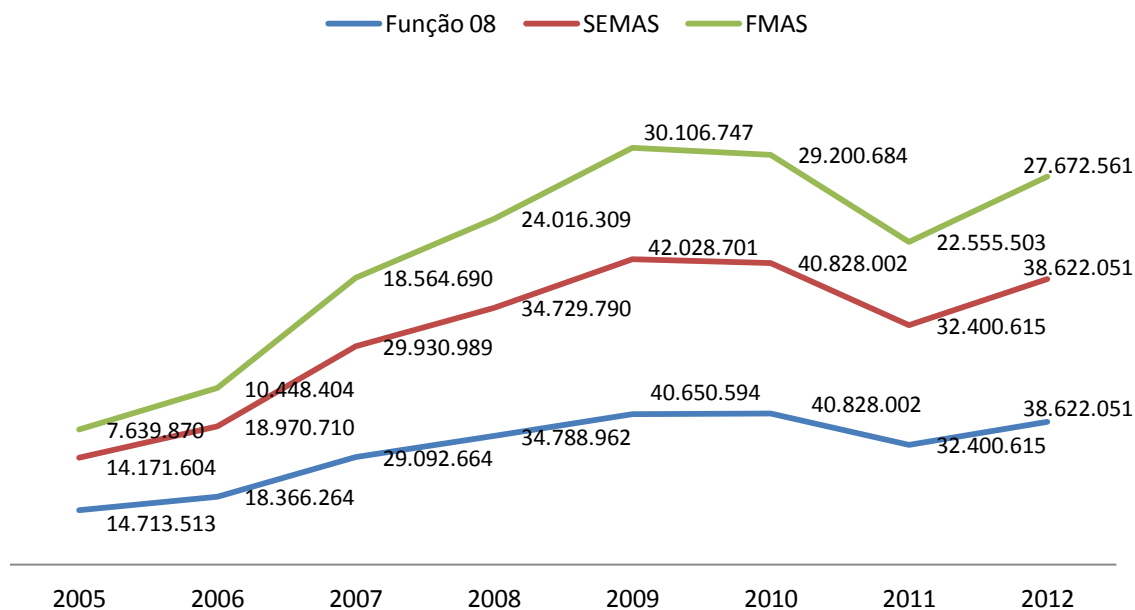
Ao observarmos a execução das despesas com assistência social em Vitória, independentemente do agrupamento que se faça - por função, órgão ou fundo municipal -, verificamos que houve um aumento significativo em termos nominais no período analisado. No entanto, este aumento não foi linear: as despesas com a assistência cresceram no período de 2005 a 2009, apresentaram queda em 2010 - exceto a função 08 (assistência social) que se manteve em relação ao ano anterior - e 2011, e em 2012 voltaram a crescer.

O gráfico seguinte mostra essa trajetória:

---

<sup>53</sup> Conforme o art. 14 da Lei nº. 4.320/1964 "[...] Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias".

Gráfico 4 - Despesas liquidadas com a assistência social



Fonte: Vitória (2012b, 2013a).

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE – 2012.

Elaboração própria.

Conforme demonstrado no gráfico 4, 2009 foi o ano em que o município apresentou maior gasto com a assistência social em termos nominais. Em 2010 as despesas começaram a diminuir e em 2011 o gasto com a assistência foi o menor dos últimos 04 anos. Em 2012 as despesas voltaram a subir sem, contudo, atingir os patamares de 2009.

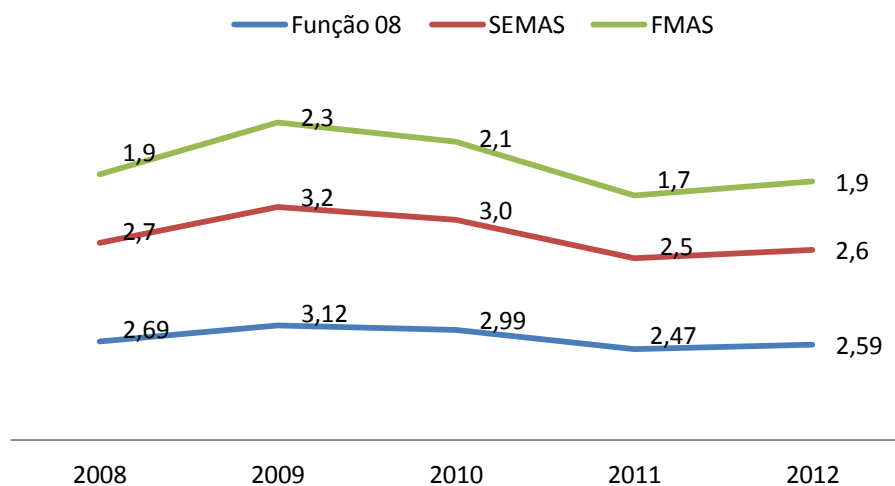
Se compararmos a variação do orçamento ano a ano, veremos que o biênio 2006-2007 apresentou a maior variação do período o que mostra que 2007 foi um ano importante para a assistência social no município. Mas, o que ocorreu em 2007? Este foi o terceiro ano do primeiro mandato do Governo Coser, momento em que a reorganização da assistência social, iniciada em 2005, ganha substância: há o crescimento de despesas com a manutenção de prédios públicos; criação de mais um Centro de Convivência para a Terceira Idade; a criação de novos serviços para o atendimento à criança e ao adolescente - Serviço de Orientação, Acompanhamento e Apoio Sociofamiliar, Serviços de Acolhimento Institucional; Estruturação do Programa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, entre outros.

Por outro lado, o biênio 2010-2011 apresentou a maior variação negativa do período, o que reflete o esforço do Governo para reduzir os gastos com a assistência social, o que ajudaria no "equilíbrio das contas".

Uma importante consideração a se fazer é que boa parte dos recursos classificados como função 08 (assistência social) não passam pelo FMAS e isso fragiliza o controle social sobre os recursos da assistência. Se compararmos o total das despesas da função 08 (assistência social) e o total das despesas do FMAS, no período de 2005 a 2012, veremos que em média 34% não estiveram alocados no Fundo, mas em outras unidades orçamentárias.

Apesar do crescimento acumulado no período, os valores gastos com a assistência social representaram em média 2,51% das despesas anuais do município no período de 2008 a 2012.<sup>54</sup>

Gráfico 5 - Despesas com a assistência social em relação à despesa geral do município



Fonte: PORTAL... (acesso em 12 abril 2013).  
Elaboração Própria.

Como é possível perceber, de 2008 a 2012, a participação da assistência no conjunto geral de despesas do município apresentou comportamento oscilante: cresceu em 2009, apresentou queda em 2010 e 2011 e ensaiou uma leve

<sup>54</sup> Considerou-se o período de 2008 a 2012 em função de só conseguirmos acessar os dados da execução orçamentária de todo o município por meio do Portal Transparência Vitória.

recuperação em 2012, em relação ao ano anterior. Nesse período, houve um decréscimo, ainda que pequeno, da participação da assistência no conjunto das despesas do município - exceto os recursos alocados no FMAS que se mantiveram.

Portanto, pode-se concluir que o crescimento nominal das despesas com assistência ocorreu sem comprometer ou direcionar uma parte maior do orçamento para a política de assistência social. Assim, um crescimento geral das receitas possibilitou um crescimento geral dos gastos, inclusive os da assistência.

Certamente não se pretende aqui estabelecer uma relação de causa e efeito entre o crescimento da receita do município e o crescimento da despesa com a assistência. Outros fatores influenciaram, como a existência de uma Política Nacional de Assistência Social (2004) que ao reafirmar responsabilidades, clarificar o conteúdo da assistência e hierarquizar os serviços colocou aos entes federados o desafio de atender à normativas nacionais, seja reordenando ou criando novos serviços. Este movimento foi vivido no município, tanto é que a rede de serviços apresentou um salto significativo no período, conforme citado anteriormente.

Apesar do avanço no número de equipamentos públicos, a quantidade de servidores ligados à Semas com vínculo direto com a municipalidade - efetivos, contratados e estagiários - apresentou um decréscimo entre 2007 e 2012, segundo dados da Secretaria Executiva da Semas.<sup>55</sup> Em 2007 existiam 369 (trezentos e sessenta e nove) pessoas com vínculo direto enquanto que em 2012 esse número foi para 342 (trezentos e quarenta e dois). Destes totais, boa parte eram cargos/vagas de estagiários de ensino médio e superior: 134 (cento e trinta e quatro) e 116 (cento e dezesseis) respectivamente. Em 2012, como já sinalizado anteriormente, do total de trabalhadores ligados à Semas, 64,4% (619) possuíam vínculo indireto com o município.

Se considerarmos as orientações da NOB-RH (BRASIL, 2006) que especifica que são equipes de referência "[...] aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial" (BRASIL, 2006, p. 14) e ainda estabelece equipes de referência mínima para cada Cras, Creas e serviços de alta

---

<sup>55</sup> Dados de 2007 apresentados pela Secretaria Executiva da Semas e divulgados durante o Seminário de Avaliação da Semas, realizado nos dias 14 e 15 de dezembro de 2009, em Vitória [Trabalho apresentado em PowerPoint] e dados de 2012 acessados no Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social - Semas, ano 2012, em fase de elaboração.

complexidade, é possível dizer que o município de Vitória não tem cumprido as condições estabelecidas por esta Norma.

Portanto, se por um lado é possível dizer que a capacidade de atendimento foi ampliada, por outro, o pequeno número de profissionais do quadro próprio do município - concursados ou com vínculo direto - se manteve, o que indica que o crescimento da assistência não significou a ampliação das equipes de referência.

#### **4.4.3 Distribuição dos recursos da assistência social (função 08) na estrutura de Governo**

Entre 2005 e 2009, os recursos classificados na função 08 (assistência social) foram executados prioritariamente pela Semas. Além da Semas, a Secretaria de Administração (Semad), a Chefia de Gabinete e a Secretaria de Gestão Estratégica (Seges) desenvolveram ações com recursos da assistência.

No período acima destacado, recursos da função 08 (assistência social) foram empregados pela Semad no pagamento de contratos de segurança patrimonial, água, energia elétrica, telefone e vale-transporte referentes aos equipamentos públicos de assistência. Esses montantes representaram em média 7,52% das despesas liquidadas na função 08.

No ano de 2006, a Chefia de Gabinete e a Seges realizaram ações de Desenvolvimento Local com recursos destinados à assistência, ainda que em proporções ínfimas - representando respectivamente 0,01% e 0,02% das despesas totais da função 08 (assistência social).

Essa dispersão de recursos na estrutura de governo foi corrigida a partir de 2010 quando todos os recursos classificados na função 08 passaram a ser executados unicamente pela Semas (Tabela 3).



Tabela 3 - Distribuição de recursos da Assistência Social (Função 08) na estrutura de governo

Órgãos da Estrutura de Governo	Em %							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Secretaria de Assistência Social	93,16	92,62	91,04	92,25	93,31	100,00	100,00	100,00
Secretaria de Administração	6,84	7,35	8,96	7,75	6,69	-	-	-
Chefia de Gabinete	-	0,01	-	-	-	-	-	-
Secretaria de Gestão Estratégica	-	0,02	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Vitória (2012b, 2013a).

Elaboração própria.

Esse reordenamento possibilitou ao gestor municipal da política ter o controle de todas as despesas vinculadas à assistência social.

Cordeiro (2009, p. 172), ao analisar a dispersão/concentração de recursos da assistência social nos orçamentos de sete municípios num período de 2(dois) anos (Aracajú e Belo Horizonte, em 2008 e 2009; Recife, São Paulo, Florianópolis, Porto Velho e Campo Grande, em 2007 e 2008) verificou que a dispersão ainda é muito grande, a exceção do município de Aracajú que concentrou 100% dos recursos da assistência no órgão gestor da política. Apesar disso, ao comparar os dois anos percebeu um movimento na "[...] direção de uma melhor alocação de recursos da assistência social na estrutura de governo".

No caso do município de Vitória - ES é possível perceber que a partir de 2007 houve um crescimento constante dos percentuais de recursos alocados no órgão gestor da política de assistência social o que revela uma melhor alocação dos recursos na estrutura de governo e um avanço na gestão da política.

#### 4.4.4 Especificidade dos gastos com a assistência social: a rede de serviços e as despesas administrativas

Considerando as ações orçamentárias classificadas como função 08 (assistência social) e as subfunções a ela vinculadas, é possível ter uma visão geral da direção em que os recursos têm sido empregados. Mais especificamente para que tipo de subfunção e público os recursos executados tem sido direcionados.

No período de 2005 a 2012, as ações orçamentárias classificadas como de assistência social estiveram vinculadas a 07 (sete) subfunções: quatro específicas de assistência social (*assistência ao portador de deficiência, assistência ao idoso, assistência à criança e ao adolescente e assistência comunitária*) e três vinculadas diretamente a outras funções (*defesa civil, administração geral e formação de recursos humanos*),<sup>56</sup> conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Despesas liquidadas por subfunção

	R\$							
Subfunções	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Administração Geral</b>	7.456.167	7.511.032	10.281.364	10.303.005	9.008.872	10.446.452	8.831.182	9.807.455
<b>Formação de Recursos Humanos</b>	-	-	-	-	-	10.420	8.457	7.080
<b>Defesa Civil</b>	6.101	7.330	58.314	8.828	29.992	15.715	22.688	13.154
<b>Assistência à Criança e ao Adolescente</b>	3.590.222	3.386.505	6.403.216	7.000.979	10.068.932	9.716.237	7.470.970	9.676.196
<b>Assistência ao Portador de Deficiência</b>	1.148.165	1.202.436	1.202.169	1.220.899	1.116.229	258.697	195.405	414.865
<b>Assistência ao Idoso</b>	194.010	569.006	1.470.636	1.786.620	1.555.228	1.938.713	2.187.857	1.637.205
<b>Assistência Comunitária</b>	2.318.847	5.689.956	9.676.965	14.468.631	18.871.341	18.441.768	13.684.056	17.066.094
<b>Total</b>	<b>14.713.514</b>	<b>18.366.264</b>	<b>29.092.664</b>	<b>34.788.962</b>	<b>40.650.593</b>	<b>40.828.002</b>	<b>32.400.615</b>	<b>38.622.049</b>

Fonte: Vitória (2012b, 2013a).

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE – 2012.

Elaboração própria.

<sup>56</sup> Segundo classificação estabelecida pela Portaria nº 42, de abril de 1999 (BRASIL, 1999).

No período analisado, as despesas com as subfunções de assistência social apresentaram crescimento, exceto a subfunção de *assistência ao portador de deficiência*. Cabe destacar, no entanto, que este crescimento não foi constante, apresentando períodos de avanço e outros de recuo.

As despesas da subfunção *assistência ao portador de deficiência* direcionaram-se para a integração da pessoa com deficiência, para a efetivação e manutenção do Centro de Referência para a Pessoa com Deficiência (CRPD), espaço público de atendimento, e para o apoio aos serviços da rede, que se constituíam em sua maioria de ações da área da saúde e da educação. Com a PNAS 2004 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004) reafirmou-se a importância de transferir as ações características de outras políticas para os órgãos competentes. Com isso, os apoios realizados pela Semas às clínicas de atendimento médico e psicológico à pessoa com deficiência foram sendo progressivamente reduzidos e suspensos, bem como o financiamento de ações de educação para a pessoa com deficiência.

Assim, partir de 2010, apenas o CRPD continuou sendo classificado como subfunção *assistência ao portador de deficiência*. Se por um lado, essa reorganização foi importante, pois ajudou a clarificar o conteúdo específico da política de assistência social, por outro, o atendimento socioassistencial à pessoa com deficiência continuou reduzido, não tendo, no período analisado, sido implementado de forma mais consistente outros serviços no âmbito da assistência social. O acompanhamento a todos os beneficiários do BPC não se efetivou e apenas em 2012 foi criado o Serviço Especializado de Atendimento Domiciliar, no âmbito dos Creas (VITÓRIA, 2013).

Dados do Censo 2010 (IBGE, acesso em 22 fev. 2013) apontam que o número de pessoas com deficiência no município era de 68.619 (sessenta e oito mil seiscentos e dezenove), sendo que destas, 21.610 (vinte e um mil seiscentos e dez) possuíam grande dificuldade ou não conseguiam ver, ouvir ou se locomover, ou ainda apresentavam alguma deficiência mental/intelectual.

Se limitarmos esse universo às 22.092 (vinte e duas mil e noventa e duas) famílias inscritas no CadÚnico (VITÓRIA, 2012c), o número de pessoas com deficiência se reduz a 2.215 (duas mil duzentas e quinze). Apesar disso, os serviços assistenciais destinados a esse segmento deixam de atender a maior parte desta população. Em

2012, o CRPD atendeu 683<sup>46,57</sup> (seiscentos e oitenta e três) pessoas com deficiência, portanto, um número extremamente inferior ao universo de indivíduos com deficiência no município.<sup>58</sup>

Num contexto em que há insuficiente oferta de serviços ou dificuldades de acesso pode-se reproduzir situações de isolamento e negação da própria cidadania.

No que se refere à população idosa, as despesas com serviços direcionados a esse público cresceram no período, passando de 1,3% para 4,2% do total dos gastos da assistência social. No entanto, esse crescimento não foi contínuo. De 2005 a 2008 o orçamento executado com essa subfunção foi crescente, apresentou queda em 2009 e ensaiou uma retomada do crescimento nos dois anos seguintes. Em 2012 o orçamento executado voltou a cair em relação ao ano anterior não conseguindo recuperar o patamar de gastos de 2008.

Cabe, no entanto, ponderar que alterações na classificação funcional das ações podem ter contribuído para essa não retomada dos gastos específicos com essa subfunção, isso porque ao analisarmos o orçamento executado do período veremos que em 2008 existiam 3 (três) ações classificadas na subfunção 241 (assistência ao idoso): Apoio aos Grupos de Terceira Idade, Centros de Convivência da Terceira Idade e Terceira Idade em Ação. Em 2012, apenas a ação Centros de Convivência para a Terceira Idade permaneceu sob essa classificação. Isso não significou que as demais ações deixaram de ser executados. O que ocorreu é que elas deixaram de aparecer no orçamento como ações independentes. Tanto é que os Grupos de Convivência continuaram em funcionamento conforme informações do Relatório de Gestão 2012.<sup>46</sup>

De qualquer forma, cabe sinalizar que o crescimento acumulado no período representou uma ampliação da rede de serviços para a população idosa. Em 2005, havia 1 (um) Centro de Convivência para a Terceira Idade e 32 Grupos de

---

<sup>57</sup> Não há informações sobre o número de idosos atendidos nos 30 grupos de convivência para o ano de 2012.

<sup>58</sup> É importante frisar que, dentro de uma perspectiva inclusiva, o atendimento à pessoa com deficiência não está restrito aos serviços específicos para este público, no entanto, não há registros sistematizados e divulgados deste atendimento. Apesar disso, sabe-se que o atendimento à pessoa com deficiência é muito limitado, dado a não condição de acessibilidade arquitetônica dos espaços, entre outras. Cabe registrar ainda que em 2012 parcerias estabelecidas entre a PMV/Semas e a Apae contribuíram para o atendimento de 513 crianças, adolescentes, jovens e adultos com deficiência, segundo informações da Gerência Orçamentária e Financeira da SEMAS.

Convivência (VITÓRIA, 2005b). Em 2012 existiam 4 (quatro) Centros de Convivência para a Terceira Idade, um Núcleo de Integração Social da Pessoa Idosa (NISPI), um espaço de vivência e 30 (trinta) Grupos de Convivência.<sup>46</sup>

Segundo dados do Censo 2010 (IBGE, acesso em 22 fev. 2013) Vitória possuía 39.505 (trinta e nove mil quinhentos e cinco) pessoas residentes com 60 anos ou mais, a segunda maior população idosa do Estado, ficando atrás apenas do município de Vila Velha. Deste total, apenas 4.694 (quatro mil seiscentos e noventa e quatro)<sup>55</sup> foram atendidos pela rede de proteção social básica de assistência em serviços de convivência. Apesar do aumento dos gastos com a subfunção *assistência ao idoso*, ele é insuficiente para garantir a qualidade dos serviços prestados e a ampliação do acesso aos serviços.

É importante lembrar ainda que é muito pequeno o número de idosos e pessoas com deficiência, beneficiários do BPC acompanhados pelo Cras. Segundo dados do MDS (BRASIL, acesso em 15 abr. 2013) em agosto de 2010 existiam 2,9 mil beneficiários do BPC no município de Vitória - ou seja pessoas com deficiência e/ou idosos com renda familiar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo - e destes apenas 97 eram acompanhados pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (FAIF), serviço básico ofertado pelos Cras, uma taxa de acompanhamento de 3,3% do total de beneficiários. Portanto, a grande maioria dos beneficiários - sejam idosos ou pessoas com deficiência - não é acompanhada pelo PAIF.

Já os gastos com a subfunção *assistência à criança e ao adolescente* cresceram, apresentando um aumento de aproximadamente 162%. No entanto, se considerarmos a participação dos gastos desta subfunção no conjunto geral das despesas liquidadas da assistência social é possível verificarmos que este crescimento proporcional foi bem pequeno, 0,65%, comparando-se 2005 e 2012.

De qualquer forma, esse crescimento real do orçamento executado possibilitou a ampliação dos serviços para crianças e adolescentes no município, especialmente com o aumento do número de instituições de acolhimento e a reorganização dos serviços de média complexidade. Em 2005, existiam 04 (quatro) unidades de acolhimento<sup>59</sup> para crianças e adolescentes com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Em 2012 eram 7 (sete) instituições de acolhimento.<sup>46</sup> Certamente é

---

<sup>59</sup> Informação disponível no Relatório de Gestão 2005 (VITÓRIA, 2005b)

preciso olhar esse dado com cautela, pois a criação de novas instituições de acolhimento pode representar um aumento do número de violações de direitos, uma prática maior de abrigamento ou simplesmente a qualificação dos serviços, frente a uma demanda que já era grande.

Os serviços de média complexidade direcionados a crianças e adolescentes existentes antes da reorganização dos serviços no âmbito dos Creas eram: Serviço de Prevenção e Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Orientação Sociofamiliar, Programa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, Centro de Atendimento Dia para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e Abordagem de Rua. A partir de 2010 esses programas e serviços passaram a ser ofertados nos Creas e deixaram de aparecer como ações orçamentárias.

Em outubro de 2012, foram acompanhadas pelo Serviço de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias (PAEFI), ofertado nos Creas, 1001 (mil e uma) famílias envolvidas em situação de violência, negligência, exploração ou situação de rua.<sup>46,60</sup>

Já a rede de proteção social básica direcionada a crianças e adolescentes foi composta pelas unidades do Cajun e pelos serviços prestados pelas diversas organizações não governamentais inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e que por meio de convênios com a Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) acessaram recursos do Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FIA).

Em 2011, os projetos financiados com recursos do FIA atenderam 1.840 (mil oitocentos e quarenta) crianças e adolescentes (CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2012) em ações de caráter contínuo. Já as unidades do Cajun atenderam 2.838 (duas mil oitocentos e trinta e oito) crianças e adolescentes.<sup>46</sup>

---

<sup>60</sup> Importante ressaltar que o atendimento dos Creas não se limita ao segmento criança e adolescente, ainda que este seja seu maior público.

Dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)<sup>61</sup> (VITÓRIA, 2012c) - informam que em 2011 existiam 24.685 (vinte e quatro mil seiscentos e oitenta e cinco) crianças e adolescentes de 7 a 18 anos nas famílias inscritas no Cadastro. Essa faixa etária é similar à dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescente (7 a 18 anos). Portanto, há um grande número de famílias com renda de até 3 salários mínimos, com crianças e adolescentes que possivelmente não frequentam nenhum serviço de convivência.

Além disso, há que se registrar que o trabalho infantil ainda é um problema na cidade. Segundo dados do Censo 2010 (IBGE, acesso em 22 fev. 2013) existem no município 365 (trezentos e sessenta e cinco) crianças e adolescentes na faixa etária de 10 a 13 anos trabalhando. Isso representa 1,9% da população residente nessa faixa etária. Como não há dados do IBGE de crianças com menos de 10 anos e que exercem atividades profissionais, esse quantitativo deve ser bem maior. Apesar desse número, em 2012 o Serviço de Proteção Social Especial à Famílias e Indivíduos - PAEFI atendeu apenas 186 (cento e oitenta e seis) crianças e adolescentes em trabalho infantil,<sup>46</sup> ficando parte considerável, possivelmente, sem atendimento específico.

As despesas com as ações classificadas como subfunção *assistência comunitária* foram as que mais cresceram no período, chegando em 2012 com um orçamento 635% maior que em 2005. Essa subfunção englobou todas as demais ações de assistência social não classificadas anteriormente: serviços direcionados ao atendimento da população em situação de rua, da juventude, de famílias, o desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional, entre outras. A tabela 5 mostra quanto cada grupo de ações participou dos gastos gerais desta subfunção.

---

<sup>61</sup> É um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família (MDS, 2012). Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/auth/index.php>>.

Tabela 5 - Despesas por grupo de ações da subfunção *assistência comunitária*

Grupos de ações	R\$							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Migrante e população de rua	727.889	834.780	2.533.656	4.596.821	4.192.203	2.499.248	1.796.781	2.020.578
Juventude		920.992	1.821.221	1.833.291	1.534.992	1.391.621	1.069.058	1.142.217
Conselhos	1.182	32.893	37.289	56.587	18.433	6.777	31.202	7.916
Segurança Alimentar e Nutricional	-	659.316	803.847	1.259.107	1.232.718	1.096.530	3.273.202	4.345.966
Outras ações de proteção social básica	1.589.777	3.203.985	2.614.900	4.241.938	9.363.128	7.371.142	2.394.104	3.022.736
Outras ações de proteção social especial	-	-	-	-	-	3.629.398	2.695.785	3.568.755
Transfer. de Renda	-	37.990	1.866.052	2.480.887	2.529.867	2.447.050	2.423.925	2.957.926
<b>Total</b>	<b>2.318.847</b>	<b>5.689.956</b>	<b>9.676.965</b>	<b>14.468.631</b>	<b>18.871.341</b>	<b>18.441.768</b>	<b>13.684.056</b>	<b>17.066.094</b>

Fonte: Vitória (2012b, 2013a).

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE - 2012.

Elaboração própria.

Propomo-nos aqui a fazer algumas considerações em relação aos grupos de despesas nomeados como segurança alimentar e nutricional, juventude, migrante e população de rua e outras ações de proteção social básica.

Dentre as ações classificadas sob a subfunção *assistência comunitária*, a segurança alimentar e nutricional foi a que apresentou maior crescimento proporcional de recursos aplicados se considerarmos 2005/2006 e 2012. As ações específicas neste campo só começaram a ser executadas no final de 2005 e apareceram no orçamento como despesa realizada em 2006. As ações nesta área foram direcionadas para as famílias acompanhadas pelo Cras, para os demais serviços socioassistenciais seja com a disponibilização de alimentos e cestas básicas ou na formação de profissionais, e para a população em geral, especialmente aquela com baixos rendimentos, por meio do Restaurante Popular. Em 2011 e 2012 o orçamento executado desta área cresceu significativamente em função das obras de construção do Restaurante Popular de Vitória, que anteriormente não funcionava em imóvel próprio do município.

A execução orçamentária de despesas direcionadas para a população migrante e em situação de rua apresentou crescimento até 2008 e a partir de 2009 começou a cair. Nos anos de 2007 e 2008 foram criados importantes serviços para essa população: o Centro de Atendimento Dia para Pessoas em Situação de Rua, hoje



Creas POP, a Hospedagem Noturna e as Casas Lares para Adultos,<sup>62</sup> o que explica o crescimento do orçamento. Com isso, a rede em 2005 que era composta pelo Albergue do Migrante e pelo Abrigo para População em Situação de Rua, passou a contar com mais 04 equipamentos públicos. Nos anos de 2010 a 2012 esse grupo de ações apresentou orçamento oscilante, chegando ao final do período com mais que o dobro do orçamento executado em 2005. Se por um lado houve a expansão da rede de serviços, por outro o orçamento não acompanhou essa ampliação na mesma proporção.

O nível das despesas com o segmento juventude sofreu variações no período, mas chegou a 2012 sem grandes avanços. Segundo o Censo 2010 (IBGE, acesso em 22 fev. 2013) existia, na cidade, 56.649 (cinquenta e seis mil, seiscentos e quarenta e nove) jovens na faixa etária de 15 a 24 anos. Do total de jovens existentes no município nesta faixa etária, 16.279 (dezesesseis mil duzentos e setenta e nove) jovens faziam parte de famílias cadastradas no CadÚnico em 2011 (VITORIA, 2012c). Deste total apenas 1,88% trabalhavam e estudavam. Portanto, ações de Convivência e Fortalecimento de Vínculos tornam-se importantes para esta faixa etária seja para favorecer o "[...] desenvolvimento de potencialidades e habilidades [...] a participação na vida pública do território [...] e o reconhecimento do trabalho e da educação como direito de cidadania [...]" (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 13).

Apesar da importância desses serviços para os jovens, as ações específicas para a juventude em 2012 atingiram apenas 1.734 (mil setecentos e trinta e quatro) jovens.<sup>46</sup>

O grupo identificado como outras ações de proteção social básica reuniu as ações orçamentárias relacionadas ao Cras, Desenvolvimento Local, Fortalecimento de Organizações Comunitárias, Inclusão Produtiva e apoio aos serviços de proteção social básica. Em 2009 e 2010 esse grupo de ações apresentou os maiores orçamentos, e isso ocorreu especialmente em função dos Centros de Referência da Assistência Social, que em 2009 concluíram seu processo de expansão chegando a 12 unidades para atendimento dos munícipes. Em 2011 e 2012 o orçamento executado caiu drasticamente se comparado com os anos 2009 e 2010.

---

<sup>62</sup> Dados divulgados durante o Seminário de Avaliação da Semas, realizado nos dias 14 e 15 de dezembro de 2009, em Vitória [Trabalho apresentado em PowerPoint].

Diagnóstico realizado junto a equipe dos Cras em 2008 (SILVA; LANES, 2008, p. 80-81) apontou que naquele momento o número de profissionais, a qualidade dos espaços físicos dos Cras e os equipamentos disponíveis eram insuficientes para atender a demanda com qualidade, e ponderavam que:

O aumento na quantidade de programas não vem acompanhado da ampliação do quadro de profissionais e de melhorias nas condições físicas e estruturais, o que aumenta a demanda para o trabalhador e precariza a forma de atendimento a essa demanda.

Essa situação identificada especialmente junto aos Cras parece ser uma realidade ainda em 2013, compartilhada inclusive por outros serviços públicos assistenciais. Neste sentido, os participantes da VIII Conferência Municipal de Assistência Social após avaliarem a política de assistência social no município apresentaram as seguintes deliberações, entre outras, que apontam os limites da política no município:

Ofertar concurso público para assegurar o quadro efetivo da SEMAS e substituir gradativamente os conveniados e contratados até o prazo máximo de 2020 - 16% anualmente a partir de 2014 [...]; Garantir equipe necessária ao atendimento efetivo das demandas territoriais apresentadas às unidades de atendimento da SEMAS para além da equipe mínima preconizada pela NOB-RH/SUAS e legislações correlatas [...]; Garantir estrutura física de qualidade e recursos materiais que possibilitem a execução de atividades comunitárias, coletivas e individuais, bem como acessibilidade, sigilo e privacidade para os atendimentos [...]; Garantir estrutura física adequada e com qualidade, obedecendo ao desenho universal para todos os serviços socioassistenciais do município [...]; Implantar, reativar e ampliar os serviços socioassistenciais (...); Ampliar as oficinas socioeducativas para crianças e adolescentes, jovens e famílias visando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários [...]. Ampliação e fortalecimento de serviços para atendimento à população de rua [...]; Criação, ampliação e fortalecimento de serviços de acolhimento em geral [...]; Ampliação e aprimoramento dos serviços de proteção social básica e especial (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013b)

Portanto, muitos são os desafios a serem enfrentados para viabilizar o pleno atendimento às necessidades da população e a oferta qualificada dos serviços.

À medida que essa subfunção - *assistência comunitária* - vai ampliando suas despesas, as ações administrativas vão apresentando reduções na sua participação no conjunto geral do orçamento executado com a assistência social, em termos percentuais.

Isso ocorreu, pois o crescimento das despesas com a assistência social e a consequente ampliação da rede de serviços se fez por meio de parcerias com

organizações não governamentais para viabilizar a implantação, ampliação e manutenção desta rede, conforme veremos no item seguinte. Assim, as despesas classificadas como *administração geral* dizem respeito apenas às despesas executadas diretamente pelo município no apoio administrativo, manutenção de prédios públicos, pagamento de pessoal e formação de recursos humanos. Além dessas despesas executadas diretamente, há aquelas de mesmo caráter administrativo que são transferidas para as organizações privadas.

Importante destacar que a reorganização dos serviços assistenciais em níveis de complexidade e o esforço realizado para que essa hierarquização das proteções fosse incorporada no orçamento fez com que algumas ações orçamentárias classificadas, por exemplo, como sendo pertencentes à subfunção *assistência à criança e ao adolescente* não se limitasse a esse campo. Esse é o caso dos Creas que a partir de 2010 aparecem na execução orçamentária como subfunção *assistência à criança e ao adolescente*, apesar de se constituir como um serviço direcionado às crianças, adolescentes, adultos, idosos e pessoas com deficiência envolvidos em situações de violência, abandono, exploração, mendicância, entre outros. O mesmo aconteceu com ações orçamentárias direcionadas a crianças e adolescentes, mas que foram classificadas como subfunção *assistência comunitária*, a exemplo da Rede de Proteção Social Especial à Criança e ao Adolescente.

#### **4.4.5 A participação das organizações não governamentais na execução da política: execução indireta dos recursos da assistência social**

O campo da assistência social, como vimos anteriormente, foi historicamente constituído pela atuação de organizações não governamentais que executavam serviços de assistência contando para isso com subvenções e auxílios das administrações públicas nas três esferas de governo. Com a Constituição de 1988 e o reconhecimento da assistência como direito do cidadão e dever do Estado colocou-se o desafio de superar a tradicional forma de prestação de serviços assistenciais.

É importante lembrar que, pelo menos, desde a década de 1940, o Estado desenvolvia ações assistenciais de forma direta por meio de suas organizações, mas especialmente indireta apoiando as organizações não governamentais.

Para superar a forma tradicional e prioritária de intervenção via o repasse de recursos para terceiros executarem a política de assistência era preciso que o Estado pudesse de fato contar com orçamento próprio, clarear o conteúdo da assistência social e instituir uma rede de serviços onde o cidadão se reconhecesse como sujeito de direito. Que ao acessar um serviço fosse capaz de visualizá-lo não como um favor, uma dádiva, mas como um direito de ter suas demandas e necessidades assistenciais atendidas.

A Constituição de 1988 estabeleceu as bases para o financiamento da seguridade social, os objetivos e as diretrizes da política de assistência. Na década de 1990, com a regulamentação da assistência social, por meio da Loas buscou-se delinear o conteúdo, estabelecer princípios, aprimorar as diretrizes, estabelecer responsabilidades dos entes federados e criar mecanismos de controle social.

Nessa nova arquitetura, as organizações não governamentais não deixaram de ter espaço. Reconheceu-se que a assistência social como política de seguridade se realizaria por meio de "[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade [...]" (BRASIL, 1993, art.1º). Contudo, estabeleceu-se como diretriz a "[...] primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo [...]" (BRASIL, 1993, art. 5º).

Na mesma década, porém,

a ambiência neoliberal que orientou o Projeto de Reforma do Aparelho de Estado no Brasil (Mare, 1995) reforçou os mecanismos já tradicionais de intermediação da prestação de serviços assistenciais por meio da concessão estatal do financiamento via subvenções e convênios com entidades de assistência social e organizações sociais (O.S.). [...] a reforma gerencial do Estado ampliou ainda mais a presença das grandes instituições assistenciais na barganha pelo acesso ao fundo público, ao largo dos mecanismos de controle social democrático (COUTO et al., 2010, p. 84).

Nesse contexto, a regulamentação do art. 3º da Loas que tratava da caracterização das organizações e entidades de assistência social só veio em 2007, quando foi sancionado o Decreto nº. 6.308, de 14 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007), mais de 13 anos após a promulgação da Loas. Este decreto caracterizou as organizações

e entidades de assistência como de atendimento, de assessoramento, de defesa e garantia de direitos, determinou suas inscrições nos Conselhos Municipais de Assistência, possibilitando assim a realização do controle social, e estabeleceu que essa fosse a condição inicial para que os serviços assistenciais executados por essas organizações fossem vinculados à rede socioassistencial integrante do Suas.

Em 2011, as alterações introduzidas na Loas por meio da Lei nº. 12.435 (BRASIL, 2011) evidenciou as condições para vinculação das entidades e organizações de assistência ao Suas, sendo elas: constituir-se como instituição de atendimento, assessoramento ou defesa de direitos; inscrever-se no conselho municipal e participar do cadastro de entidades e organizações de assistência social.

Portanto, não se negou ou limitou a atuação das organizações privadas na execução da assistência social, mas se regulou essa participação submetendo-a ao controle social e ao cadastramento perante o MDS.

Em Vitória, o Comasv possui 34 (trinta e quatro) instituições assistenciais com registro vigente<sup>63</sup> e a Semas estabelece convênios com diversas delas, apoiando financeiramente a execução de serviços próprios. Como sinalizado anteriormente, parte dos recursos da função 08 (assistência social) executados no município está alocada na Unidade Orçamentária Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FIA) que recebe doações e destinações de parte do imposto de renda devido de pessoas físicas e jurídicas.

Além desse apoio financeiro realizado seja por meio de recursos captados pelo FIA ou por recursos provenientes diretamente do tesouro municipal, há um montante significativo de recursos que são repassados para organizações privadas para a execução de serviços importantes e fundamentais de assistência social como os - Cras, os Creas e as instituições de acolhimento para crianças e adolescentes.

São instituições que possuem o vínculo Suas, atendendo as normativas do campo da política de assistência social.

A Tabela 6 mostra os percentuais dos recursos da função 08 (assistência social) da Semas e do FMAS que foram aplicados direta e indiretamente pelo município.

---

<sup>63</sup> COMASV. **Demonstrativo das entidades de assistência social ou de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do município de Vitória com inscrição no Comasv, Vitória, julho de 2013** [mensagem pessoal].

Tabela 6 - Percentual de recursos aplicados direta e indiretamente

Agrupamentos	% de recursos aplicados direta e indiretamente								
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Função 08</b>	<b>Direta</b>	69,6	71,4	59,0	56,3	45,7	46,4	60,6	56,4
	<b>Indireta</b>	30,4	28,6	41,0	43,7	54,3	53,6	39,4	43,6
<b>SEMAS</b>	<b>Direta</b>	68,4	72,3	60,2	56,3	47,5	60,2	60,6	56,4
	<b>Indireta</b>	31,6	27,7	39,8	43,7	52,5	39,8	39,4	43,6
<b>FMAS</b>	<b>Direta</b>	41,9	51,5	37,6	39,2	30,7	29,1	47,7	43,6
	<b>Indireta</b>	58,1	48,5	62,4	60,8	69,3	70,9	52,3	56,4

Fonte: Vitória (2012b, 2013a).  
Elaboração própria.

Falar da modalidade de aplicação direta dos recursos é falar do que o município contratou, comprou, alugou diretamente. Já a modalidade indireta são os recursos que foram repassados para organização não governamentais gerirem e executarem os serviços da rede pública de assistência ou simplesmente desenvolverem suas ações e projetos como rede complementar.

Como é possível verificar na Tabela 6, boa parte dos recursos da assistência foram repassados para organizações não governamentais. No período de 2005 a 2012 a média de repasses foi de 41,9% dos recursos da função 08, 39,77% dos recursos da Semas e 59,84% dos recursos do FMAS. Portanto os recursos alocados no Fundo, ou seja, aqueles destinados a execução de serviços tipificados como de assistência social, tiveram um maior percentual transferido para as organizações não governamentais.

O ano de 2006 apresentou os menores percentuais de repasses, enquanto que os anos de 2009 e 2010 tiveram os maiores percentuais de recursos aplicados indiretamente.

Se considerarmos os recursos alocados no FMAS, temos que nos anos em que os gastos foram mais reduzidos, menores também foram os percentuais de repasses para organizações não governamentais, ao passo que no período de maior

crescimento do orçamento da assistência - 2009 e 2010 - houve também um maior percentual de recursos aplicados indiretamente.

Isso nos indica que no município de Vitória, o crescimento da execução de recursos e conseqüentemente da rede de serviços tem sido viabilizada por meio de repasses realizados a organizações não governamentais seja na modalidade de subvenções sociais, auxílios ou contribuições.<sup>64</sup>

Ainda que não tenha sido objeto deste estudo a análise de convênios, contratos, termos de parceria - entre outros instrumentos congêneres - da Semas, é possível dizer que esses instrumentos, no geral, garantem além da compra de materiais permanentes e de consumo, a prestação de serviços diversos e a contratação de pessoal. Pela nossa experiência no município, o gasto com pessoal consome boa parte dos recursos transferidos, podendo representar em média 70% dos valores de convênio. Isso porque o principal instrumento dos serviços assistenciais é a linguagem que é operada por meio de profissionais de diversas formações.

Ao executar os serviços indiretamente, a compra de materiais e a contratação de profissionais é flexibilizada. Neste contexto, não há a realização de concurso público - ainda que a seleção de profissionais deva acontecer com divulgação das vagas em jornal de grande circulação - e a aquisição de materiais é realizada sem a necessidade de licitação, ainda que devam ser apresentadas 3 (três) cotações de preços.

No que se refere à contratação de pessoal, como vimos no capítulo anterior, a LRF impõe limites à municipalidade: o comprometimento de recursos do município não pode passar de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo que destes 6% são específicos para o legislativo. Assim, a despesa do executivo municipal com a folha de pessoal fica limitada a 54% da RCL.

---

<sup>64</sup> As subvenções sociais, os auxílios e as contribuições estão indicados na Lei n.º. 4.320/1964 e são descritos no anexo da Portaria Interministerial n.º. 163 de maio de 2001, Secretaria de Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. Segundo tais normativas as subvenções sociais "[...] são transferências de recursos destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa" (BRASIL, 1964), os auxílios são destinados a "[...] atender despesas de capital [...] de entidades privadas sem fins lucrativos" (BRASIL, 2001). As contribuições sociais relacionam-se a "[...] despesa que não corresponde a contraprestação direta de bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, bem como as destinadas a atender a despesas de manutenção" (BRASIL, 2001).

Neste contexto, a contratação de pessoal via organizações não governamentais acaba sendo uma estratégia para a ampliação do quadro de técnicos e profissionais sem violar a LRF. Contudo, isso gera vínculos instáveis, possibilitando a maior rotatividade dos profissionais, a submissão ao assédio moral e a violação da NOB-RH (BRASIL, 2006) que estabelece que as equipes de referência que atuarão na proteção social básica e especial são constituídas por servidores efetivos.

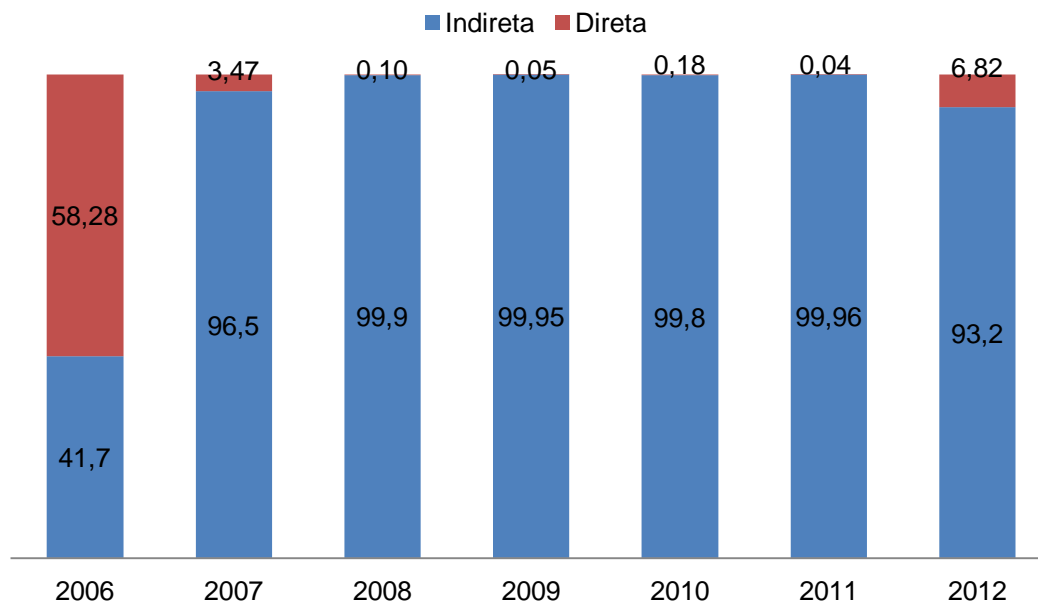
Além disso, a contratação de pessoal por meio de convênios com organizações não governamentais traz uma desigualdade nos vencimentos e benefícios recebidos pelos diversos profissionais a depender do convênio específico ao qual o profissional está vinculado. Além dessa desigualdade há também uma assimetria entre os vencimentos de profissionais contratados indiretamente e aqueles que mantêm vínculo direto com a municipalidade. Assim, profissionais com a mesma formação e que desenvolvem a mesma carga horária de trabalho acabam não possuindo os mesmos salários e benefícios.

As distorções existentes entre os valores de salários praticados pelos diferentes convênios, bem como os vencimentos praticados pela PMV geram insatisfação junto aos profissionais que atuam na assistência social.

Quanto aos recursos destinados para o funcionamento dos Cras, cabe sinalizar que a quase totalidade foram transferidos anualmente para organizações não governamentais que gerenciam e executam tais recursos (Gráfico 6).



Gráfico 6 - Execução direta e indireta de recursos destinados aos Cras



Fonte: Vitória (2012b, 2013a).  
Elaboração própria.<sup>65</sup>

Como é possível observar acima, apenas em 2006 a modalidade de aplicação direta foi significativa. No entanto, isso aconteceu pois os benefícios e transferências de renda que são repassados diretamente aos beneficiários eram lançados na ação Cras. A partir de 2007 passaram a compor uma ação específica. Assim, no período de 2007 a 2012 apenas uma parte ínfima dos recursos foram aplicados diretamente pelo município.

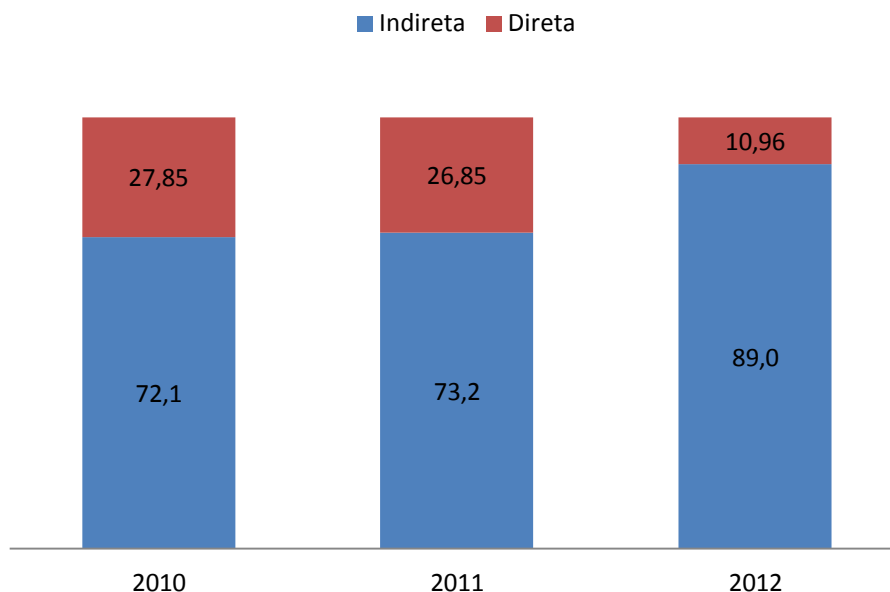
No que se refere aos Creas a aplicação indireta dos recursos também é significativa. Apesar dos serviços existirem no município há algum tempo<sup>66</sup> eles só apareceram agrupados na ação Creas, em 2010.

Assim, no período de 2010 a 2012, o município repassou em média 78% de todos os recursos destinados a esses equipamentos públicos para organizações não governamentais gerirem e executarem os recursos (Gráfico 7).

<sup>65</sup> Em 2005, o Cras não aparecia na ferramenta FOCO. As ações correspondentes a este equipamento público estavam dispersas em outras ações, não sendo possível identificar precisamente quais, em função de não consultarmos outros sistemas informativos no âmbito desta pesquisa. Por este motivo optamos por não apresentarmos valores referentes ao Cras em 2005, ainda que tenhamos conhecimento de que esse equipamento público já existia à época.

<sup>66</sup> Abordagem de Rua desde a década de 1990; Serviço de Orientação Sociofamiliar desde 2006; Programa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade desde 2008.

Gráfico 7 - Execução direta e indireta de recursos destinados aos Creas



Fonte: Vitória (2012b, 2013a).  
Elaboração própria.

Portanto, é possível dizer que para implementar os programas e serviços de assistência social a realização de repasses para organizações não governamentais executarem os recursos de forma indireta tem sido privilegiada.

Apesar dos avanços na rede de serviços, a assistência social não é vista pelo município como uma política prioritária em que é preciso contar com equipe própria, formada por profissionais efetivos e/ou com vínculo direto com o município.

Segundo dados do MDS (BRASIL, acesso em 15 abr. 2013) referentes aos recursos humanos dos Cras e Creas, em 01/01/2011 existiam 69 profissionais compondo a equipe técnica dos Cras e 87 a equipe técnica dos Creas. Deste total, apenas 13% e 8%, respectivamente, possuíam vínculo de servidor estatutário com o município. O restante possuía vínculo não permanente e indireto.

Neste contexto, sua execução orçamentária e financeira tem ficado bem aos moldes do Programa de Publicização implementado pelo Governo Federal no processo de contrarreforma do Estado, onde os serviços não exclusivos, seriam melhor executados, segundo essa proposta, pelas organizações privadas sem fins lucrativos.

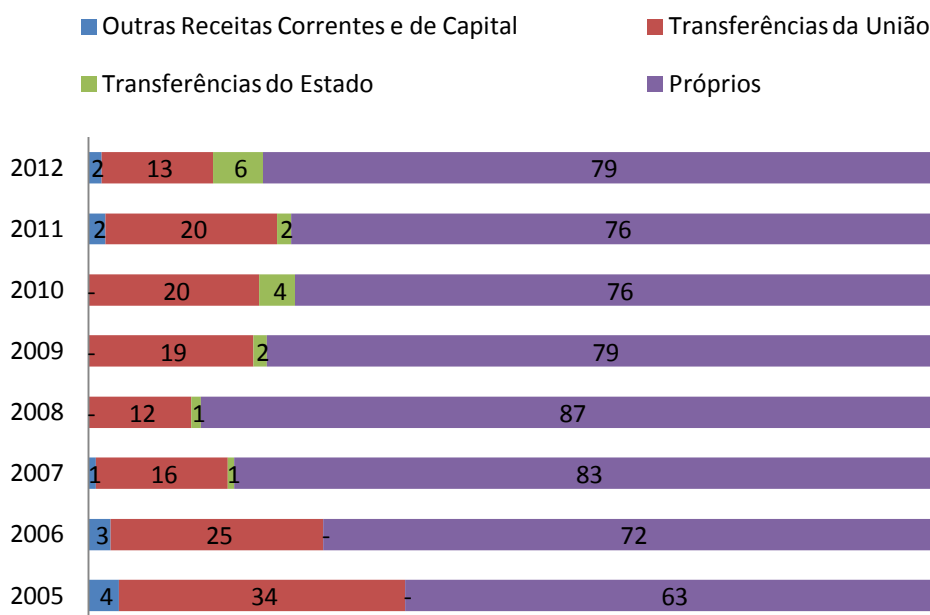
#### 4.4.6 Cofinanciamento da Política de Assistência Social

Com vimos no capítulo anterior, a Loas instituiu responsabilidades aos entes federados para o desenvolvimento da política de assistência social e dentre elas a participação de cada esfera de governo no financiamento da política.

Ao longo do processo de regulamentação da assistência o cofinanciamento foi sendo reafirmado como uma das condições para se viabilizar o funcionamento do sistema único descentralizado e participativo da assistência social.

Em Vitória, o cofinanciamento dos serviços, projetos e ações de assistência social tem sido operado por meio da participação prioritária de recursos do município, seguido da participação de verbas transferidas pelo Governo Federal, por uma pequena parte de recursos repassados pelo Estado e por outras receitas correntes e de capital<sup>67</sup> conforme dados da execução orçamentária:

Gráfico 8 - Cofinanciamento da Política de Assistência Social – % dos recursos executados pelo FMAS



Fonte: Vitória (2012b, 2013a).  
Elaboração própria.

<sup>67</sup> Incluem-se nesta categoria recursos recebidos de empresas, por meio de convênio.

Considerou-se no Gráfico 8 unicamente os recursos alocados no FMAS unidade orçamentária que reúne os serviços, programas e projetos tipificados nacionalmente - proteção social básica e especial - e as ações de segurança alimentar e nutricional. Assim, excluem-se as ações administrativas e de defesa civil, além daquelas ligadas ao FIA.

Como podemos observar o município é o grande financiador dos serviços socioassistenciais por ele executado. De 2005 a 2012 em média 77% do total geral das despesas alocadas no FMAS foram financiadas com recursos do município<sup>68</sup>.

Os recursos municipais para o financiamento das ações de assistência são provenientes das receitas totais do município e não há nenhum tipo de vinculação de recursos específicos. Durante o período de realização deste estudo não conseguimos ter acesso ao detalhamento das receitas municipais aplicadas na função 08 ou no FMAS.

A União é o segundo grande financiador dos serviços socioassistenciais desenvolvidos pelo município. No entanto, no período de 2005 a 2012 sua participação vem caindo. Em 2005 os recursos federais gastos com as ações alocadas no FMAS representaram 34% do montante geral. Em 2012 esse percentual foi de 13%.

Neste período, os recursos de transferência da União cofinanciaram serviços e programas de proteção social básica e especial - média e alta complexidade, além de ações de Segurança Alimentar e Nutricional.

No período analisado, recursos do FNAS foram repassados ao município por meio de convênios e de forma regular e automática por meio de pisos de proteção e dos Índices de Gestão Descentralizada do Suas e Índice de Gestão Descentralizada do PBF. Desde 2006, após a entrada em vigor da NOB-Suas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005) e de portarias<sup>69</sup> que regulamentaram os pisos de proteção, o município de Vitória recebeu recursos de todas as 07 modalidades de pisos instituídas pela NOB-Suas.

---

<sup>68</sup> Considera-se recursos do município os arrecadados diretamente pelo ente e os provenientes de transferências constitucionais - Fundo de Participação dos Municípios, Quota-parte do Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

<sup>69</sup> Portaria nº. 440, de 23 de agosto de 2005, Portaria nº. 460, de 18 de dezembro de 2007. Portaria 752 de 19 de outubro de 2010, que altera a Portaria nº. 460, de 18 de dezembro de 2007; entre outras.

Tais recursos foram direcionados prioritariamente para serviços de proteção social básica, seguidos dos serviços de proteção social especial e por fim das ações de segurança alimentar e nutricional. No período de 2005 a 2012, em média 76,8% dos recursos de transferência da União aplicados no FMAS cofinanciaram serviços da proteção básica. Em 2008 e 2009 mais de 90% foi direcionado para este nível de proteção.

Na proteção social básica, os recursos transferidos pelo FNAS foram aplicados em serviços de Convivência Familiar e Comunitária direcionados a idosos (Centros de Convivência), crianças e adolescentes (ações socioassistenciais para crianças e adolescentes, Pro jovem adolescente), juventude (inclusão social da juventude, Centro de Referência da Juventude, Agente Jovem), Serviços executados pelos Cras e ações direcionadas para o Atendimento à Pessoa com Deficiência no Centro de Referência da Pessoa com Deficiência e por meio da rede de prestação de serviços.

Apesar de, desde 2005, os serviços de Proteção Social Especial (PSE) receberem recursos do cofinanciamento federal, foi a partir de 2010 que houve um maior aporte desses recursos neste nível de proteção social em termos proporcionais. Enquanto que em 2005 apenas 16,8% do total de recursos transferidos pela união e liquidados foram direcionados para ações da PSE, em 2012 esse percentual foi de 53,7%. No conjunto da proteção social especial a maioria dos recursos transferidos e executados foi direcionada para os serviços de média complexidade, o que representou a partir de 2010 mais de 88% desses recursos.

Na proteção social especial de média complexidade os recursos do cofinanciamento federal foram aplicados nos seguintes serviços/ações orçamentárias: Prevenção e Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Atendimento a Adolescentes em Conflito com a Lei, manutenção da rede de proteção social especial à criança e ao adolescente e Creas.

No nível de proteção social especial de alta complexidade, as ações orçamentárias financiadas com recursos de transferência da União foram as seguintes: atendimento ao morador cidadão de rua, atendimento ao migrante, acolhimento de crianças e adolescentes, apoio à rede de proteção social especial de alta complexidade.

Importante lembrar que além dos recursos transferidos aos municípios, o governo federal transfere diretamente aos cidadãos recursos por meio do BPC e do PBF. Só para se ter uma ideia, em 2011, foram repassados R\$ 38.507.408,37 (trinta e oito milhões, quinhentos e sete mil, quatrocentos e oito reais e trinta e sete centavos),<sup>70</sup> mais do que todo o orçamento do município para a assistência social no referido ano.

O lugar do Estado no cofinanciamento da política de assistência está posto pela Loas, no entanto esta esfera ficou praticamente à margem do pagamento do custeio dos serviços socioassistenciais. Desde 1993, a Loas estabeleceu em seu artigo 13 como competências do Estado a participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral operados pelos municípios e determinou o apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, entre outros. Além disso, o artigo 28 da Loas estabeleceu que o financiamento dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência seriam executados com recursos das três esferas (BRASIL, 1993). A NOB-Suas 2005 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005) reafirmou a importância desse cofinanciamento e as alterações introduzidas na Loas pela Lei nº. 12.435 (BRASIL, 2011), deixaram ainda mais explícitas as competências dos entes no cofinanciamento da política de assistência social.

Considerando a execução orçamentária de Vitória, o cofinanciamento do Estado foi inexistente em 2005 e 2006. Nos anos de 2007 e 2008 recursos transferidos pelo Estado foram aplicados unicamente em ações de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de 2009 o cofinanciamento estadual apresentou um leve crescimento e seus recursos foram executados em ações de Transferência de Renda, Cras, Creas, Apoio à Rede de Proteção Social Especial para Crianças e Adolescentes, Rede de Proteção Social Especial ao Adulto Migrante e Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Cabe ressaltar que o repasse automático e regular de recursos do Fundo Estadual para os fundos municipais só foi instituído em 2010 (ESPÍRITO SANTO, 2010), seis anos após a publicação da PNAS 2004 que estabeleceu o compromisso de

---

<sup>70</sup> Dado divulgado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do MDS, por meio da Ferramenta Matriz de Informação Social, Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php)>. Valores atualizados IPCA-IBGE.

fortalecer e consolidar os mecanismos de transferências regular e automática fundo a fundo.

#### **4.5 Controle Social sobre o financiamento público: as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social no campo do financiamento e gasto público**

As Conferências de Assistência Social são instâncias de deliberação que tem como objetivo "[...] avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema [...]" (BRASIL, 1993, inciso VI, art. 18,).

Configuram-se como uma das instâncias de controle social da política de assistência nos três níveis de governo, materializando o caráter democrático e participativo do Suas. Cabe aos Conselhos de Assistência Social convocar ordinariamente a cada quatro anos e extraordinariamente a cada dois anos sua realização (BRASIL, 1993).

A primeira Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu em 1995, dois anos após a publicação da Loas que a instituiu. Desde a primeira edição da Conferência o financiamento da política de assistência tem sido um dos eixos/subtemas trabalhados, em função de sua importância para a efetivação da política.<sup>71</sup>

A administração pública municipal deve garantir as condições para que as Conferências sejam realizadas de forma a viabilizar a participação de usuários, de trabalhadores, de organizações não governamentais e interessados no tema, para que o processo de conferir possa contemplar os diferentes atores envolvidos.

A VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Vitória realizada em julho de 2013 que teve como tema "A Gestão e o Financiamento na Efetivação do Suas" fez um balanço das deliberações apresentadas nas Conferências realizadas no período de 2005 a 2011 e estabeleceu novas propostas que foram encaminhadas para a Conferência Estadual.

---

<sup>71</sup> Os relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas no país desde 1995 estão disponíveis no endereço: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-conselheiro-da-assistencia-social/conferencias-de-assistencia-social>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

Nas Conferências realizadas entre 2005 e 2011 foram retiradas as seguintes deliberações no campo do financiamento da assistência (Quadro 3).

Quadro 3 - Relação das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social no período de 2005 a 2011

<b>Relação das Deliberações Anteriores</b>	<b>Ano(s) da Deliberação</b>
Estabelecer cofinanciamento com o Governo Estadual nos serviços e benefícios.	2005, 2007
Ampliar recursos no orçamento municipal para a área da assistência.	2005, 2007
Encaminhar solicitação de alteração no PPA à Câmara Municipal em tempo hábil.	2005, 2007
Incluir no Fundo todo o orçamento da Secretaria	2005, 2007
Cofinanciamento da rede de proteção social especial de média e alta complexidade	2005
Continuar a capacitação na área de captação de recursos para todos os atores da assistência social	2009
Garantir a consolidação do cofinanciamento estadual da assistência social com o repasse dos recursos fundo a fundo rompendo com a lógica convencional	2009, 2011
Emenda na Lei Orgânica do Município para que seja imediatamente vinculado 5% do orçamento anual (...)	2005, 2007, 2009, 2011
Destinar 10% do valor recebido dos royalties pelo município à Assistência Social.	2005, 2007, 2011

Fonte: Conselho Municipal de Assistência Social (2013a).

Como é possível observar no Quadro 3 a quase totalidade das deliberações retiradas em 2005 foram reafirmadas em Conferências posteriores, o que demonstra que não foram implementadas ou enfrentaram grandes dificuldades para se efetivar.

Em 2007, nenhuma das deliberações da Conferência representou proposta inédita. Ao contrário, todas retomaram as decisões retiradas em 2005. Em 2009, a Conferência reafirmou a importância de consolidação do cofinanciamento estadual, apresentou proposta para capacitação em captação de recursos e propôs, como nos anos anteriores, a vinculação de percentual de recursos do orçamento municipal à política de assistência. No ano de 2011 a Conferência mais uma vez reeditou deliberações da edição anterior do evento.



Cabe destacar que em 3 (três) das 4 (quatro) Conferências realizadas entre 2005 e 2011 três propostas foram comuns: 1) a indicação da necessidade de vinculação de um percentual mínimo do orçamento municipal para a assistência social, 2) a importância de se garantir e consolidar o cofinanciamento estadual e 3) a destinação de recursos dos royalties para a política de assistência.

Em 2013, ao fazer um balanço da concretização das deliberações das Conferências anteriores, os participantes da VIII Conferência entenderam que a primeira e a segunda proposta, acima descrita, continuam sendo bastante relevantes e necessárias para o fortalecimento da política de assistência no município (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013b).

A vinculação de um percentual mínimo do orçamento municipal para a área significa possibilitar que a política tenha garantido por lei um piso de gastos independente de acordos e negociações políticas anuais. Se por um lado essa proposta fortalece a assistência por outro diminui a margem de recursos do município para a livre alocação, o que é visto pelas equipes de planejamento e finanças como uma forma de engessar o orçamento. Assim, tal proposta encontra fortes resistências para se efetivar.

Em 2011, a Semas elaborou uma proposta de Projeto de Lei para instituição do Sistema Municipal de Assistência Social que depois de ser aprovada pelo COMASV seguiu para análise de outros setores da prefeitura e posterior encaminhamento à Câmara Municipal. O artigo 45 desta proposta estabelecia como responsabilidade do município "[...] garantir recursos orçamentários anuais, num percentual de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da Receita Resultante de Impostos (RRI) do município, para financiar as ações de assistência social" (VITÓRIA, 2011b, p. 19).

No entanto, após trâmite interno o poder executivo encaminhou ao legislativo o Projeto de Lei Municipal nº: 181/2011(VITÓRIA, 2011c) que não fazia menção a qualquer vinculação de recursos do orçamento à assistência social. Apesar de articulações realizadas pelo COMASV junto à Câmara Municipal, o texto final da Lei que institui o Suas em Vitória não contemplou a deliberação da Conferência Municipal.

O cofinanciamento estadual apesar de ter avançado na instituição do repasse de recursos fundo a fundo, rompendo com a lógica convencional - com a promulgação da

Lei Estadual nº. 9.451, de maio de 2010(ESPÍRITO SANTO, 2010) - continuou sendo marginal e pouco significativo no conjunto de recursos destinados à execução da política de assistência no município.

Assim, em 2013, mais uma vez tais temas reapareceram como deliberações da Conferência Municipal, o que demonstra que ainda que sejam espaços importantes de controle democrático e de tomada de decisão seus resultados tem se restringido a ganhos pontuais não apresentando condições de operar alterações significativas neste campo. Com isso, tem-se como desafio levar a discussão do financiamento da política de assistência para além das Conferências.

Cabe destacar que nesta edição do evento a destinação de recursos dos royalties, não foi uma necessidade reafirmada.

O COMASV, por meio da Resolução nº. 30, de 14 de agosto de 2013 (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013b) tornou públicas as deliberações e recomendações aprovadas na VIII Conferência Municipal. Dentre elas estavam às referentes ao cofinanciamento da assistência social (Quadro 4).

Quadro 4 - Relação de recomendações e deliberações da VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Vitória - ES

<b>Recomendação [deliberações antigas não implementadas, dada nova redação]</b>
Assegurar mínimo de 5% de recursos próprios do município para a assistência social a partir de 2014
Garantir recursos suficientes dentro do orçamento da Semas para realização de formação continuada das equipes e gestores em gestão pública (planejamento, orçamento, financiamento, vigilância socioassistencial, monitoramento e avaliação, entre outros) conforme as normativas do Suas.
<b>Novas Deliberações</b>
Garantir junto ao Governo Federal os repasses de cofinanciamento com antecedência mínima de um mês, considerando as ações serem continuadas, com obrigações e programações de pagamentos mensais dentro da rede socioassistencial
Definição de parâmetros para o cofinanciamento estadual da política de assistência, levando em consideração o porte e os indicadores socioeconômicos dos municípios.
Mobilizar a sociedade civil em defesa do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social
Revisão de políticas econômicas nas três esferas de governo para assegurar recursos que viabilizem a efetivação do acesso aos direitos de seguridade social em especial os socioassistenciais, garantindo a efetiva participação da sociedade civil em instâncias de deliberação da política econômica.
Ampliar os recursos do orçamento da assistência social nas três esferas do governo destinados a execução dos serviços conforme Tipificação Nacional e demais normativas da política.

Fonte: Conselho Municipal de Assistência Social (2013b).

Como é possível verificar no Quadro 4, a destinação de um percentual mínimo para o campo da assistência social reaparece entre as recomendações enquanto o tema do cofinanciamento é destacado como nova deliberação, ainda que este tema também tenha aparecido de forma diferente nos anos anteriores.

O grande avanço nas deliberações foi o fato do grupo conseguir ampliar a discussão para além da assistência, compreendendo que para que os direitos socioassistenciais sejam efetivamente garantidos há que se ter mudanças na política econômica e fiscal do governo. Nas discussões, a importância do fim do superávit primário, o estabelecimento de uma tributação mais justa e as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram levantadas pelo grupo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, a assistência social passou por um processo de ampla regulamentação que possibilitou deixar mais nítido o conteúdo desta política e as responsabilidades dos entes federados na sua execução - ainda que se precise continuar avançando neste campo.

No que se refere ao financiamento da assistência, estudos que analisam o tema a partir do orçamento da União (BOSCHETI, SALVADOR, 2006; SALVADOR, 2010) apontam que os recursos de seu financiamento advêm predominantemente de contribuições sociais que são tributos com características regressivas, recaindo seus custos de forma mais pesada sobre as populações com menores rendimentos.

Estados e municípios como não possuem competência para arrecadar contribuições sociais financiam suas ações, inclusive as de assistência social, com recursos advindos dos tributos que lhes competem arrecadar, de transferências constitucionais e legais, da exploração de atividade econômica ou de seu patrimônio, entre outros.

Como estabelece a Loas (BRASIL, 1993) todos os entes federados devem participar do financiamento da política de assistência social, estabelecendo-se assim o compromisso do cofinanciamento. As regras para a repartição de recursos estão em constante atualização e inscrevem-se no campo da gestão do financiamento. Conforme apontam dados do MDS (BRASIL, 2011) a União tem participado do cofinanciamento dos serviços e ações continuadas com a menor parte de seu orçamento e os municípios figuram como principais financiadores dos serviços por eles executados.

Dados do MDS (BRASIL, 2011) e os estudos de Boscheti, Salvador (2006) e Salvador (2010) mostram que os gastos da União com ações classificadas como de assistência social tem aumentado. No entanto, as despesas estão direcionadas para os programas e benefícios de transferência de renda direta aos beneficiários. Esse direcionamento decorre, por um lado, das competências estabelecidas na Loas (BRASIL, 1993) e demais normativas, mas também de uma orientação política para a priorização de programas desta natureza, em detrimento aos serviços. Portanto, há que se ter um movimento também em direção da valorização dos serviços.

O processo de estudo aqui empreendido possibilitou uma aproximação das condições do gasto e do financiamento com a política de assistência social no Brasil e especialmente, no município de Vitória - ES.

Muitos foram os desafios enfrentados nesse percurso, entre eles: a compreensão do processo de financiamento e gasto públicos, o acesso a dados e informações municipais que pudessem ser significativos, a organização dos dados coletados e o trabalho com planilhas de cálculo que demandaram horas de dedicação, muito além das planejadas, e todo o processo de análise do conjunto de dados e informações acessadas durante a pesquisa documental.

No que se refere à etapa da pesquisa documental, direcionada para as condições do gasto e financiamento da assistência social no município de Vitória, trabalhar com o recorte temporal de 08 anos ao mesmo tempo que se apresentou com uma possibilidade de conhecer mais do novo, foi um desafio que trouxe limites para este trabalho como o não aprofundamento de cada período de execução dos PPAs - 2002-2005, 2006-2009 e 2010-2013.

No decorrer da execução deste estudo percebemos que alguns aspectos relevantes para a gestão e o controle social dos recursos da assistência não estão documentados e que o desenvolvimento de uma pesquisa que contemple entre seus instrumentais a realização de entrevistas pode revelar outros avanços e desafios nestas áreas.

Assim, do esforço empreendido para compreendermos a realidade local no que diz respeito ao objeto deste trabalho podemos elencar os seguintes aspectos relevantes que apontam sejam em direção de avanços ou de limites/desafios a serem enfrentados:

- Apesar da tentativa de incorporar nas leis orçamentárias, a forma de organização da política por níveis de complexidade especialmente no período de 2006 a 2012, os PPAs não conseguiram refletir de maneira clara e direta as ações de assistência social nem por níveis de complexidade, nem por ciclo de vida/condição;
- Enquanto os Planos de Assistência Social elaborados em 2006 e 2011 estabeleceram estratégias para os diferentes níveis de proteção os PPAs não

necessariamente acompanharam essa forma de organização, o que gera uma dificuldade no acompanhamento de ambos os planos;

- Há indícios de que os Planos Municipais de Assistência Social tenham se constituído apenas como peças formais, elaboradas simplesmente para cumprir determinação da Loas e não para ser instrumento de planejamento capaz de orientar a política e alimentar os PPAs;
- O município é o principal financiador das ações de assistência social por ele desenvolvidas, tendo participado com 77%, em média, dos recursos alocados no FMAS. Isso mostra um maior grau de independência em relação a fontes externas;
- No período analisado o orçamento da assistência cresceu em termos reais, no entanto, isso não significou um redirecionamento do orçamento público para esta política, já que sua participação em termos percentuais no montante das despesas municipais manteve-se ou apresentou leve queda;
- A ampliação do orçamento possibilitou a ampliação da rede de serviços, no entanto, a qualidade, a acessibilidade arquitetônica e o número de profissionais ainda são insuficientes para garantir que todos que necessitem da assistência possam ter acesso a ela;
- Apesar da importância e da necessária alocação de recursos próprios no FMAS para viabilizar o cumprimento de responsabilidades da municipalidade com a efetivação da política de assistência, não se pode prescindir da participação do Estado e da União nesse financiamento;
- Quanto à participação do Governo do Estado do Espírito Santo no cofinanciamento da assistência social executada pelo município, esta se mostrou irrelevante no período, sinalizando uma possibilidade de ampliação de sua participação a partir de 2010 com a instituição das transferências fundo a fundo;
- Já a União participou do cofinanciamento apoiando a execução de serviços e ações diversas. No entanto, o orçamento da União ao direcionar-se nacionalmente para as transferências de renda, destinando ao cofinanciamento dos serviços continuados parte mínima de seus recursos, coloca uma grande responsabilidade sobre o município de efetivar o acompanhamento aos

beneficiários dessas ações de transferências de renda, sem contudo oferecer contrapartidas em magnitude necessária;

- A execução de recursos classificados na *função 08* (assistência social) passou ao longo do período para o controle exclusivo da Semas, órgão responsável pela gestão da Política de Assistência Social no Município;
- Ainda que em 2012, todos os recursos classificados na função 08 (assistência Social) estivessem ligados à Semas, boa parte deles não passaram pelo Fundo Municipal de Assistência Social, limitando assim o controle social;
- Existe uma grande dificuldade de se implementar deliberações das Conferências de Assistência Social no que se refere ao financiamento, pelo menos sob o ponto de vista dos participantes das Conferências, uma vez que as mesmas questões repetem-se nas diversas edições do evento.

Para superar os desafios vivenciados no município é preciso um contínuo engajamento político dos gestores, técnicos, usuários e do Conselho Municipal de Assistência Social para que os recursos públicos municipais possam ser direcionados para o atendimento das necessidades da população no campo da assistência social.

As leis orçamentárias precisam ser apropriadas pelos diferentes agentes envolvidos na política e seu conhecimento não reduzir-se aos técnicos da área orçamentária-financeira. À medida que há uma melhor compreensão do orçamento público por parte de outros agentes interessados, há a possibilidade de se ampliar o controle social sobre os recursos e de se identificar estratégias de luta política para fortalecer o acesso aos direitos assistenciais no município.

Se na estrutura da Semas há muitos profissionais que dominam tecnicamente o orçamento público, junto aos trabalhadores do Suas e aos usuários há muito potencial para agir seja nas estruturas políticas formais (partidos políticos, Câmara de Vereadores, Conferências) ou fora delas (movimentos sociais). Portanto, a ampliação da interlocução entre esses diferentes agentes torna-se importante para a troca de saberes e construção de novos modos de fazer.

Mas, trabalhar na direção da garantia de que os serviços socioassistenciais possam ser executados na quantidade e qualidade necessárias para a efetivação dos direitos da população, pressupõe empreender um debate e um engajamento político

que extrapole os limites do município e que questione as bases das políticas fiscais e econômicas do Estado brasileiro.



## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ANFIP. **Análise da seguridade social 2012**. Brasília: ANFIP, 2013. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, 2009a. p. 69-86.
- \_\_\_\_\_. Política social no contexto da crise capitalista. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, 2009b. p. 301-322.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres, 2008.
- \_\_\_\_\_. A política de seguridade social no Brasil. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, 2009. p. 323-340.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano26, n. 87, Especial, p. 26-57, 2006.
- BORGES, Alberto Jorge Mendes.; VILELLA, Tânia Mara Cursino (Org.). **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória: Aequus Consultoria, jul. 2011. v. 17.
- BOYADJIAN, Ana Carolina Paes de Barros. Os programas de transferência de renda no Brasil no período 1992 a 2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem**: economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 287-308.
- BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 44-53, jan/jun. 2007.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulamentação. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 123-131, 2006.
- CARVALHO Jr., Pedro Humberto Bruno de. Iptu no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais. **Texto para discussão nº 1251**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1251.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1251.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2012.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social**: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

CORDEIRO, José Lucas. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de Assistência Social nas três esferas de governo**. 2009. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COUTO, Berenice Rojas et al. **Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERNANDES, Florestan. Natureza e etapas do desenvolvimento capitalista. In: A REVOLUÇÃO burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo, Globo, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IBGE. Banco de dados agregados. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2013a.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de informações básicas municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros: 2012**. Rio de Janeiro, 2013b.

ILB. **Apostila do Curso Orçamento Público Avançado**. Documento disponibilizado aos participantes do curso à distância com tutoria. Brasília: 2013.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Produto interno bruto (PIB) dos municípios do Espírito Santo- 2010**. Vitória: 2012. Disponível em: <[www.ijsn.es.gov.br](http://www.ijsn.es.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Pobreza, desigualdade e renda - PNAD 2008**. Vitória: 2010. Disponível em: <[http://www.ijsn.es.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=386:indicadores-de-pobreza-desigualdade-e-distribuicao-de-renda-no-brasil-regiao-sudeste-e-es&catid=290:renda-e-desigualdade&Itemid=251](http://www.ijsn.es.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=386:indicadores-de-pobreza-desigualdade-e-distribuicao-de-renda-no-brasil-regiao-sudeste-e-es&catid=290:renda-e-desigualdade&Itemid=251)>. Acesso em: 15 jan. 2012.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do Suas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 26, n. 87, p. 76-95, 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Boletim Política Econômica em Foco**, n. 7, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.ieecon.net/PEF/Secao\\_VI07-PEF.pdf](http://www.ieecon.net/PEF/Secao_VI07-PEF.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. **Texto para discussão nº 119**. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, fev. 2006. Disponível em: <[http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes\\_39\\_313587953.pdf](http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes_39_313587953.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2012.

MARQUES, Rosa Maria. O regime de acumulação sob a dominância financeira e a nova ordem no Brasil. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem**: economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1-19.

MENDONÇA, Neusa Maria de Paula. **O financiamento da Política de Assistência Social no município de Goiânia-Goiás - 2002 a 2006**. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Princípios**, n. 61, p. 57-65, jul. 2001. Disponível em: <[http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo\\_50\\_163.pdf](http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo_50_163.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2013

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

MOTA, Ana Elizabete. A seguridade social em tempo de crise. In: \_\_\_\_\_. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2005. p. 117-149.

\_\_\_\_\_. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_. (Org). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008. p. 133-146.

\_\_\_\_\_. Mesa redonda Assistência social em debate: direito ou assistencialização? In: SEMINÁRIO NACIONAL: O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS, 2009, Rio de Janeiro. [Anais...]. Brasília: CFESS, 2011, p. 65-71. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/publicacoes\\_livros.php](http://www.cfess.org.br/publicacoes_livros.php)>. Acesso em: 20 maio 2012.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem**: economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: uma guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

\_\_\_\_\_. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. **Texto para discussão nº 1469**. Brasília: IPEA, jan. 2010. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1469.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td_1469.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2012.

PELUSO, Tereza Maria Pauliqui. **O financiamento da política de assistência social em Maringá - 1997 a 2004**. 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2005.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Por uma nova concepção de seguridade social. **Ser Social**, Brasília, n. 7, p. 81-96, 2000.

\_\_\_\_\_. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo Suas. **Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 63-83, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento autorizativo x orçamento impositivo**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Relatórios resumidos da execução orçamentária. balanço orçamentário. orçamento fiscal e da seguridade social 2008-2012**. Disponível em: <http://www.transparencia.es.gov.br/>>. Acesso em: 12 abril 2013).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de desenvolvimento humano municipal – 2003**: ranking dos municípios 2003. 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2000.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Índice de desenvolvimento humano municipal - 2013**: ranking dos municípios 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2010.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

RIBEIRO, Mário Bruno. Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. **Texto para discussão nº 1464**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD\\_CHAVE=3151](http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3151)>. Acesso em: 5 abr. 2012.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 225-286.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SCATENA, Rosemeire. **A opacidade do financiamento da política de assistência social no ciclo orçamentário em governos locais**: algumas questões para o debate. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SERPA, Ana Maria Petronetto. O processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em Vitória (ES): relato da experiência. In: SERPA, Ana Maria Petronetto; RAIZER, Eugênia Célia (Org.). **Política de assistência social no município de Vitória (ES)**: olhares sobre a experiência (2005-2012). Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012. p. 22-117.

SILVA, Jeane Andrea Ferraz; LANES, Mônica Paulino de. **Assistência social**: diagnósticos e cenários. Vitória, 2008. Disponível em: <[http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20110511\\_agendavix\\_assisten\\_diag.pdf](http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20110511_agendavix_assisten_diag.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre o estado, política e sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 147-179.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 7.<sup>a</sup>ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

\_\_\_\_\_. Mesa redonda Assistência social em debate: direito ou assistencialização? In: SEMINÁRIO NACIONAL: O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS, 2009, Rio de Janeiro. [Anais...]. Brasília: CFESS, 2011, p. 65-71. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/publicacoes\\_livros.php](http://www.cfess.org.br/publicacoes_livros.php)>. Acesso em: 20 maio 2012.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, jun. 2009. p. 229 - 258.

TOUSSAINT, Eric. Ideologia e política neoliberais: uma perspectiva histórica. In: \_\_\_\_\_. **A bolsa ou a vida**: a dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Perseu Abramo, 2002. p. 233-251.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

VOGEL, Arno. Do estado ao estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 287-322.

WAILSELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2011**: os jovens no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

## Documentos e Legislações

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 abr. 1964.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 dez. 1993. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 ago. 2011a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents>>. Acesso em: 10 maio 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Data Social** - Portal de Dados e Indicadores. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica sobre financiamento da assistência social**. Brasília, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Suas**: o Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2006. Material instrumental elaborado para apoiar o Conselho Nacional de Assistência Social na implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/Sistema Único de Assistência Social (Suas). Consultora: Stela da Silva Ferreira.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria Interministerial nº 163, de maio de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 mai. 2001. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Manual de despesa nacional**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Séries históricas**: resultado fiscal do governo central: tabela 5.1. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/politica-fiscal/planejamento-fiscal/resultado-tesouro-nacional>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Vitória). **Deliberações das conferências anteriores**: 2005/2007/2009/2011. Vitória: 2013a. Material de apoio distribuído aos participantes da VIII Conferência Municipal de Assistência Social, realizada nos dias 15 e 16 de julho de 2013..

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Vitória). **Resolução nº 030 de 14 de agosto de 2013**. Torna públicas as Deliberações da VIII Conferência Municipal de Assistência Social. Vitória: 2013b. Disponível em:<[www.dio.es.gov.br](http://www.dio.es.gov.br)>. Acesso em 03 set. 2013.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Vitória). **Relatório FIA**: uma oportunidade de construir um futuro melhor para nossas crianças. Vitória, 2012d.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 out. 2004. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 130, de 15 de junho de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 nov. 2009. Seção 1, p. 82-90. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 13, de 7 de Abril de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2010. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/relatorios-do-cnas](http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/relatorios-do-cnas)>. Acesso em: 23 de abril de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 nov. 2011c. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Portaria Nº 337, de 15 de dezembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 dez. 2011d, Seção 1, p. 182. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº. 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 jan. 2013a, Seção 1, p. 155. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº. 9.451, de 18 de maio de 2010**. Vitória, 2010. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br/portal/legislativo>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

VITÓRIA (ES). **Lei Municipal nº 5.454, de 04 de Janeiro de 2002**. Vitória, 2002b. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 6.375, de 14 de Setembro de 2005**. 2005a. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

VITÓRIA (ES). **Lei nº 7.845, de 9 de Dezembro de 2009**. 2009. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 8.216, de 16 de janeiro de 2012**. 2012a. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Executivo nº 181/2011**. Vitória, 2011c.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda. **Histórico da Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda**. Vitória, 2004.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. **Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005**. Vitória, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Assistência Social 2006-2009**. Vitória, [ca. 2006].

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Assistência Social 2011-2013**. Vitória, fev. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão 2005**. Vitória, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei**. Institui o Sistema Municipal de Assistência Social do Município de Vitória. Vitória, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Perfil de vulnerabilidade social do município de Vitória**: (versão preliminar). Vitória, mar. de 2012c. Disponível em: <[www.vitoria.es.gov.br](http://www.vitoria.es.gov.br)>. Acesso em 15 mar. 2013.

VITÓRIA (ES). Secretaria Municipal de Fazenda. **Sistema Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário - Foco - 2005 a 2011**. Vitória: 2012b . Acesso em: 09 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Sistema Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário - Foco - 2012**. Vitória: 2013a. Disponível em: <[www.vitoria.es.gov.br](http://www.vitoria.es.gov.br)>. Acesso em: 31 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão 2012**. Vitória: 2013d. (No prelo).



**Apêndice A** - Quadro síntese de algumas inovações no campo do financiamento da política de assistência social introduzidas pela Lei 8.742/1993, pelas Normas Operacionais Básicas de Assistência Social 2005 e 2012 e pela Lei 12435/2011

LEI 8742/1993( acrescida de disposições da Lei nº 9.720/1998)	NOB-Suas 2005	LEI 12435/2011 (introduz alterações na Lei 8.742/1993)	NOB-Suas 2012
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cria o FNAS;</li> <li>- Determina o repasse automático de recursos da União para o FNAS;</li> <li>- Estabelece que será condição para o repasse de recursos do FNAS aos entes federados a existência de Conselho, Plano e Fundo nessas esferas e a comprovação de aplicação de recursos próprios;</li> <li>- Estabelece competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal no financiamento da política;</li> <li>- Estabelece responsabilidades do órgão responsável pela coordenação da política no âmbito da União quanto à elaboração de proposta orçamentária, elaboração de relatórios, à proposição de critérios de partilha, entre outros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelece que os Fundos de Assistência Social devem ser constituídos como Unidade Orçamentária;</li> <li>- Determina que os entes subnacionais além de comprovar a aplicação de recursos próprios devem comprovar a aplicação dos recursos das transferências e o controle dos Conselhos em cada âmbito de atuação;</li> <li>- Reforça o papel do conselho como instância controladora da política;</li> <li>- Estabelece o repasse automático e regular para os serviços continuados e o repasse de recursos via convênio para programas e projetos de duração determinada;</li> <li>- Cria critérios de partilha e transferência de recursos baseados em indicadores sociais, econômicos e demográficos articulando-os com as escalas territoriais e considerando a diversidade regional;</li> <li>- Cria pisos de proteção (critérios de transferência) por níveis de complexidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoriza que os recursos provenientes do cofinanciamento destinados às ações continuadas de assistência social sejam utilizados no pagamento de profissionais que compõem as equipes de referência;</li> <li>- Reforça o cofinanciamento como condição de desenvolvimento da política;</li> <li>- Introduz no texto da LOAS a ampliação de responsabilidades no cofinanciamento da política pelos entes;</li> <li>- Institucionaliza, através da explicitação em lei, o cofinanciamento por meio de transferência automática entre os fundos;</li> <li>- Cria o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS);</li> <li>- Determina que nas três esferas a gestão dos Fundos de Assistência Social seja realizada pelo órgão da administração responsável pela política, sob o controle dos respectivos Conselhos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforça o entendimento do Fundo e do orçamento como instrumentos de gestão financeira e orçamentária do Suas;</li> <li>- Determina que os Fundos sejam inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), na condição de Matriz, conforme já havia previsto a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.143, de 1 de abril de 2011;</li> <li>- Cria os blocos de financiamento da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial, da Gestão do SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Assistência Social. Os blocos de financiamento são compostos pelos pisos relativos à cada nível de proteção e pelos Índices de Gestão Descentralizada do SUAS, e Índice de Gestão do Programa Bolsa Família.</li> </ul>

Fonte: Brasil (1993; 2011) e Conselho Nacional de Assistência Social (2005; 2012)