

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

JULIANE DOS SANTOS

**TRADUÇÃO EM NÚMEROS DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
FLORIANÓPOLIS**

FLORIANÓPOLIS

2009/1

JULIANE DOS SANTOS

**TRADUÇÃO EM NÚMEROS DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Beatriz Augusto de Paiva,
Dr^a.

FLORIANÓPOLIS

2009/1

JULIANE DOS SANTOS

**TRADUÇÃO EM NÚMEROS DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, do Departamento de Serviço Social do Centro Socioeconômico, da Universidade Federal de Santa Catarina.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Beatriz Augusto de Paiva, Dra.
Professora do Departamento de Serviço Social – UFSC
Orientadora
Presidente da Banca Examinadora

Prof^a. Tânia Regina Krüger, Dra.
Professora do Departamento de Serviço Social - UFSC
Primeira Examinadora

Marliange da Silva
Secretária Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social
Segunda Examinadora

Florianópolis, 10 de julho de 2009.

Dedico este trabalho meu Deus amado, pois se não fosse por Ele este trabalho não teria sido concretizado. Obrigada Senhor! A Ele toda honra, toda glória e todo o poder, entre os séculos dos séculos. Amém.

AGRADECIMENTO

A realização deste trabalho trata-se muito mais do que somente a consolidação de uma etapa de minha vida acadêmica, é a realização de um sonho. Tenho certeza de que jamais o faria, se não fosse pelo amor e compaixão de Deus, que me deu força e coragem diante dos obstáculos e dificuldades, e fé para que pudesse superá-los concretizando este sonho.

Agradeço a minha família amada, minha rainha, minha mamãe Eunice e meu pai Clair por me darem o apoio de que necessitei nesta importante caminhada. Eu os amo muito, obrigada por todo o carinho, compreensão, coragem e ensinamentos. Dedico meu carinho a minha maninha Cris, que soube entender a minha ausência durante sua gestação, momento divino e de grande expectativa pelo nascimento do meu sobrinho Pedro Henrique.

Obrigada professor Nabor, pelas longas conversas na Biblioteca do Colégio São Miguel, as quais despertaram em mim, o anseio de aprender e buscar todos os dias mais e novos conhecimentos.

Agradeço ao meu amor, Antônio, pelas explicações contábeis e de economia, obrigada pela paciência, compreensão e dedicação nesta nova etapa de nossas vidas.

Agradeço aos profissionais do Setor Financeiro, de Convênios, de Prestação de Contas, a todos os colegas da Secretaria Municipal de Assistência Social. Vocês ajudaram muito a me enriquecer teoricamente e, sobretudo, na prática. Obrigada pela paciência ao me explicar muitos assuntos, mesmo com tempo restrito e por apresentarem carinho tal por mim.

Agradeço à minha orientadora Professora Beatriz, que prontamente aceitou meu convite para participar desta importante conquista em minha vida, por toda atenção e em especial, por todas as contribuições indispensáveis na realização deste Trabalho.

Agradecimentos especiais aos meus queridos amigos, pelo apoio e compreensão nos momentos que não pude estar presente, pois estava estudando. Agradeço principalmente pela amizade que me dedicam.

Enfim, agradeço a todos que estiveram comigo nessa jornada e que de alguma forma colaboraram na realização de meu sonho.

Muito obrigada!

RESUMO

SANTOS Juliane dos. **Tradução em números do direito à Assistência Social em Florianópolis**. 2009. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009. Orientadora: Dr^a Beatriz Augusto de Paiva.

O presente trabalho possui ênfase na política de assistência social perante a lógica do financiamento público no âmbito federal e municipal, a partir da sua contextualização histórica como política de seguridade social. Para tanto, realiza-se um resgate da política de assistência social, começando com o órgão que durante muito tempo representou a assistência social no Brasil, a Legião Brasileira de Assistência, instituição que foi de suma importância na constituição de repasse de recursos financeiros de assistência social através do instrumento dos convênios, para entidades beneficentes privadas, passando pela superposição entre a LOAS e o Programa Comunidade Solidária até chegar na conjuntura que formulou a atual Política Nacional de Assistência Social 2004, e a respectiva Norma Operacional Básica/SUAS, originando o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Para isso, perpassa-se de maneira sucinta pelo governo de Vargas, governo Collor de Melo, governo Fernando Henrique Cardoso e pelo governo vigente, Lula da Silva. A constituição legal da assistência social caracterizada política pública também é abordada, bem como legislações que tratam desta política e de seu direcionamento. Como desdobramentos, os assuntos privilegiados foram o processo de descentralização e municipalização da assistência social, seu financiamento e os mecanismos da gestão da política por meio do SUAS. Detalhou-se, ainda, como estudo de caso a esfera municipal de assistência social em Florianópolis, contextualizando-o a partir dos grandes números do orçamento e da arrecadação da capital e a configuração geoeconômica da cidade. Não obstante, foram observados, os recursos destinados pela União, Estado e Município ao Fundo Municipal de Florianópolis para aplicação em ações de assistência social. A problematização dos baixos valores, a insuficiência dos montantes co-financiados na gestão da política de assistência social e a desvinculação de recursos da função assistência social (08) para investimentos em outras finalidades é abordada. Diante dos resultados, contudo, aponta-se para a importância do novo reordenamento que a política de assistência social adquire com o SUAS, como um sistema integrador e articulador das ações, alicerçador da proteção social, através de direitos legalmente constituídos, cuja consolidação por meio de ações práticas finalmente aponte para o aprofundamento da democracia.

Palavras-chave: Seguridade Social, Assistência Social, Financiamento Público, reordenamento da política de assistência social, Sistema Único de Assistência Social, Co-financiamento.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Carga Tributária sobre os Salários.....	21
Gráfico 02 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada por Ano.....	74
Gráfico 03 - Comparativo do percentual da Receita de Impostos Municipais Arrecadados com a Receita de Taxas e Contribuições Arrecadadas.....	75
Gráfico 04 - Comparativo da Receita Orçada para a Função Assistência Social, Função Saúde e Função Educação por Ano.....	76
Gráfico 05 - Comparativo da Receita Orçada para o Fundo Municipal de Assistência Social, Função Saúde e Função Educação por Ano.....	79
Gráfico 06 - Comparativo da Receita Obrigatória Mínima a Aplicar com a Receita Aplicada na Função Saúde e Função Educação por Ano.....	80
Gráfico 07 - Comparativo do Orçamento Fiscal com o Orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social e Comparativo da Arrecadação Total do Município com a Aplicação no Fundo Municipal de Assistência Social no ano de 2008.....	81
Gráfico 08 - Comparativo dos recursos repassados pelo Governo do Estado de Santa Catarina ao Fundo Municipal de Assistência Social de Florianópolis.....	84
Gráfico 09 - Comparativo dos recursos executados pela União e pelo Município no Fundo Municipal de Assistência Social.....	85
Gráfico 10 - Comparativo dos percentuais co-financiados pelo Governo Federal, Estadual e Municipal para o Fundo Municipal de Assistência Social.....	86
Gráfico 11 - Comparativo da receita arrecadada e receita executada com recurso próprio do município no Fundo Municipal de Assistência Social.....	87
Gráfico 12 - Comparativo em percentuais dos recursos executados por fonte e por Ano.....	88
Gráfico 13 - Demonstrativo da aplicação de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social na Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade no ano de 2008	91
Gráfico 14 - Comparativo da execução realizada pelo Município e Convenial.....	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Composição das Contribuições Sociais.....	14
Tabela 02 - Comparativo do abastecimento de Água em Florianópolis.....	57
Tabela 03 - Instalação Sanitária em Florianópolis no ano de 2002.....	57
Tabela 04 - Coleta de Lixo em Florianópolis.....	58
Tabela 05 - Composição do PIB, empregos e setores de atividades econômicas em Florianópolis no ano de 2000.....	59
Tabela 06 - Produto Interno Bruto Per Capta em Florianópolis, Santa Catarina e Brasil 1991 – 2000.....	61
Tabela 07 - População Residente por Sexo.....	62
Tabela 08 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada por Ano.....	74
Tabela 09 - Comparativo da Receita Total Arrecadada com a Receita de Impostos Arrecadados.....	75
Tabela 10 - Comparativo da Receita Orçada / Arrecadada / Executada do Fundo Municipal de Assistência Social, da Função Saúde e Função Educação por Ano....	78
Tabela 11 - Comparativo das Fontes da Receita Orçada, Financiada e Executada do Fundo Municipal de Assistência Social por Ano.....	82
Tabela 12 - Comparativo do Orçamento Executado por Programas, Projetos e Benefícios do Fundo Municipal de Assistência Social no ano de 2008.....	89
Tabela 13 - Comparativo da Execução Direta e Execução Conveniada dos Recursos do Fundo Municipal de Assistência Social.....	92

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
2 PROCESSO HISTÓRICO E AS PERSPECTIVAS DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	13
2.1 As especificidades do campo da Seguridade Social no Brasil.....	13
2.2 Caracterização histórica da Assistência Social.....	24
3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A NOVA LÓGICA DA POLÍTICA PÚBLICA.....	37
3.1 A Política de Assistência Social e as novas Proteções.....	37
3.2 Conceitos e base de organização do SUAS.....	43
3.3 Planejamento do orçamento da Política de Assistência Social.....	51
3.3.1 Fundo de Assistência Social.....	53
4 OS NÚMEROS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS.....	56
4.1 Dados Geoeconômicos.....	56
4.2 Dados da organização da Assistência Social.....	62
4.3 Financiamento da Política de Assistência Social.....	67
4.3.1 Planejamento e Indicadores de Financiamento.....	69
4.3.2 A tradução dos dados do financiamento em Florianópolis.....	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS.....	99

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a composição do financiamento do Fundo Municipal de Assistência Social e sua lógica de execução a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em Florianópolis.

Os fatores que motivaram a construção deste foram desencadeados pela experiência de estágio obrigatório, desenvolvido na Gerência Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Assistência Social no ano de 2008. Nesta experiência foi nítida a percepção de que as informações sobre o orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social e sua aplicação são tornadas públicas de maneira fragmentada, não permitindo ampla visualização dos valores reais investidos na política de assistência social, dificultando deste modo, sua interpretação e o controle dos gastos públicos.

O controle social deve iniciar desde a elaboração do orçamento no Plano Plurianual – PPA e seguir até a execução orçamentária dos recursos arrecadados e aplicados nas políticas públicas municipais. A fiscalização da legalidade e da regularidade dos repasses financeiros pode assegurar junto ao gestor, o cumprimento de ações e serviços que visem à proteção social da população em situação de vulnerabilidade social. A relevância do tema é, portanto, significativa para os operadores das políticas públicas, como os assistentes sociais.

O segundo fator que instigou a realizar esta pesquisa foi a intenção de enunciar no meio acadêmico, como um dos trabalhos pioneiros neste campo, a importante dimensão social que possui o financiamento, eliminando o caráter de entendimento que geralmente se tem deste tema como sendo algo exclusivamente administrativo e contábil.

Para isso, definiu-se como objetivo geral analisar os pressupostos político-legais de organização do orçamento, a composição da receita e a natureza dos recursos aplicados no Fundo Municipal de Assistência Social durante o triênio 2006, 2007 e 2008, no município de Florianópolis. A opção de pesquisar esses 03 anos deve-se ao fato de que há um novo ciclo de construção da política de assistência social. O orçamento de 2005 estava relacionado ao Plano Plurianual - PPA da gestão anterior, ou seja, 2000 a 2004 e, por isso, o município no ano de 2005 estava em processo de readequações, incorporando gradualmente o Sistema Único de Assistência Social. A partir do ano de 2006, Florianópolis já está habilitada no nível de gestão

plena e processo orçamentário começa a ser elaborado conforme diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e pela Norma Operacional Básica/SUAS.

Em relação aos objetivos específicos, cabe relacioná-los: 1) resgatar os processos históricos que explicam a lógica de financiamento da seguridade social e da política de assistência social como integrante do tripé da seguridade no Brasil, 2) investigar as tendências do financiamento das políticas públicas em especial da assistência social, 3) analisar a dinâmica de arrecadação municipal, a organização dos recursos captados e a distribuição dos recursos entre as políticas públicas e educação, saúde e assistência social, 4) identificar quais foram as fontes de financiamento, sobretudo, a direção do gasto social, para onde foram dirigidos os recursos aplicados no Fundo Municipal de Assistência Social, 5) comparar os valores orçados no planejamento orçamentário com os valores executados, 6) examinar a co-responsabilidade do governo federal, estadual e municipal no co-financiamento das ações de assistência social em Florianópolis.

Nesses termos, alguns autores foram fundamentais para nossas referências teóricas, como: Aldaíza Oliveira Sposati, Beatriz Augusto Paiva, Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti, Lena Lavinias, Marilda Vilela Iamamoto, Maria Carmelita Yasbeck. A pesquisa se desenvolveu com base em alguns temas-conceitos fundamentais, a saber: políticas públicas de seguridade social, direitos sociais, financiamento público, universalidade, política econômica e fiscal, controle social, gestão municipal da assistência social.

Nesse sentido, para concretizar esses objetivos, a metodologia utilizada deu-se na forma da pesquisa bibliográfica, documental e explanatória, através de fontes primárias e fontes secundárias. A metodologia da pesquisa bibliográfica, a segundo Gil (1995, p. 71) “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, conforme o autor “[...] a pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados secundários” (GIL, 1995, p. 72). Assim, realizou-se aproximações teórico-conceituais com o tema financiamento público e política de assistência social. Em todo o trabalho utilizou-se legislações e material bibliográfico para referenciar as reflexões que surgiram no decorrer da pesquisa. A pesquisa documental, segundo Gil:

[...] assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 1995, p. 73).

Portanto, os materiais utilizados para esta etapa da pesquisa, foram obtidos através de dados oficiais do *Sistema Betha*, afeto ao setor de convênios, prestação de contas e do setor de contabilidade da Gerência Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Assistência Social, além de dados da Diretoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento sobre as políticas de saúde e educação, da Gerência Legislativa do Gabinete do Prefeito para consulta dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais e de organismos oficiais de elaboração e fiscalização orçamentária, como o Conselho Municipal de Assistência Social e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

No entanto, é importante registrar a dificuldade que se teve em acessar e organizar os dados apresentados e ilustrados na pesquisa, em virtude de que as informações são frutos de dados primários, os quais foram analisados, organizados e computados de maneira coerente e de fácil interpretação, especialmente para este trabalho.

A pesquisa também se desenvolveu de natureza explanatória, pois como afirma Richardson, (1999, p. 17) “[...] os pesquisadores estudam um problema cujos pressupostos teóricos não estão claros ou são difíceis de encontrar”. Cabe salientar que nosso intuito não destina-se a formular ou testar teorias, por ter um caráter de pesquisa social crítica, estamos interessados em descobrir respostas para um problema específico e descrevê-lo da melhor forma possível.

A estrutura do trabalho está dividida em 04 seções. Na primeira, apresenta-se a introdução e a metodologia aplicada na pesquisa, em seguida, analisa-se a seguridade social e a política de assistência social, suas especificidades e contextualização do processo histórico de financiamento durante o governo Vargas, Collor, Cardoso e governo Lula. Na terceira parte da pesquisa discute-se a política de assistência social a partir da nova lógica do Sistema Único de Assistência Social, os níveis de proteção, a habilitação e gestão dos municípios, estados, Distrito Federal e União, bem como as novas perspectivas de planejamento do orçamento da assistência social a partir dos Fundos de Assistência Social e durante a quarta parte do Trabalho de Conclusão de Curso, aponta-se dados geoeconômicos de Florianópolis, o processo orçamentário da política de assistência social no município e dados do financiamento da política.

Ao fim, apresenta-se as considerações finais, as quais apontam as conclusões de nosso posicionamento em relação a questão do financiamento das políticas sociais, com ênfase na política de assistência frente a lógica do SUAS.

Cabe lembrar que, a atuação do profissional de serviço social na gestão financeira das políticas públicas é um campo ainda pouco explorado pelos assistentes sociais. Acredita-se que os profissionais ao longo dos anos relegaram esta área por acreditarem ser um campo obscuro e por não possuir instrumental teórico-metodológico e técnico operativo para atuar neste âmbito.

Com este estudo, pretende-se registrar, a importância do assistente social utilizar dos eixos de intervenção da profissão, ou seja, dos processos políticos organizativos, sócio-assistenciais e principalmente dos processos de planejamento e gestão nos debates e discussões sobre o planejamento orçamentário das políticas sociais. Porém, é importante salientar que, para participar e poder se pronunciar com convicção é imprescindível possuir conhecimento sobre o tema e conhecer sua dinâmica, para assim, apresentar propostas justificáveis que coloquem as políticas públicas no mesmo patamar de prioridades que as políticas econômicas. Portanto, espera-se que seu estudo contribua para novas pesquisas e conhecimentos do Serviço Social na gestão técnico-financeira e na efetivação da política de assistência social em Florianópolis.

2 PROCESSO HISTÓRICO E AS PERSPECTIVAS DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Esta seção tem o objetivo de apontar a realidade na conformação da Seguridade Social e da Política de Assistência Social. Para tanto, apresenta-se na primeira subseção, a lógica do financiamento da Seguridade Social, seus progressos e regressos frente à política econômica do País. Na segunda subseção, enfatiza-se os apontamentos sobre a política pública de assistência social, registra-se considerações sobre sua historicidade, até sua efetivação como política pública no Brasil, a partir dos ajustes econômicos acarretados em nome da estabilidade da economia brasileira.

2.1 AS ESPECIFICIDADES DO CAMPO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A Seguridade Social é uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal de 1988, pois trata-se de uma vitória alcançada por meio das reivindicações e pressões dos trabalhadores na década de 1980, que provocaram a inclusão de muitas demandas de direitos sociais e políticos na Constituição Federal. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

É importante ponderar que a seguridade social legitimou-se junto com a consolidação da Constituição Federal em 1988, mas o marco legal que organizou e normatizou a Seguridade Social, com a especificidade do campo previdenciário, no entanto, ocorreu no ano de 1991, com a aprovação da Lei Orgânica da Seguridade Social¹, que “dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui plano de custeio, e dá outras providências”.

Conforme o artigo nº 194 da Carta Magna, a seguridade social se caracteriza como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade voltadas à garantia de direitos da política de previdência social, saúde e assistência social. A Constituição Federal, em seu artigo nº 195, também define que as políticas públicas que compõem o tripé da Seguridade Social deverão ser financiadas por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como, de toda a sociedade e, também, por meio de contribuições sociais arrecadadas da seguinte maneira:

¹ Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991.

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidente sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos o creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita e faturamento; c) o lucro. II – [...] do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; III – sobre a receita de concursos prognósticos; IV - do importador de bens e serviços do exterior. (BRASIL, 1988, p. 203).

Em suma, as contribuições sociais são extraídas da renda dos trabalhadores, dos empregados e dos contribuintes em geral. Geralmente, são destinadas ao custeio das políticas públicas que englobam a seguridade social, a previdência social, a saúde e assistência social, além de financiar as políticas de educação, do trabalho, da habitação e saneamento. Ressalta-se que as contribuições sociais representaram 89,1% das fontes de financiamento da Seguridade Social, no período de 1999 a 2005. Diante das considerações supracitadas, apresenta-se a tabela 01 que classifica as mais importantes contribuições sociais, sua receita e destino de financiamento.

Tabela 01 - Composição das Contribuições Sociais

CONTRIBUIÇÕES	DE ONDE VEM	PARA ONDE VAI
Contribuições de empregados e empregadores para Previdência Social	Folha de salários	Para o financiamento da previdência, FGTS, salário educação, seguridade do servidor, ensino marítimo, ensino aeroviário, contribuições rurais, contribuições sindicais, ensino fundamental e contribuições para: SENAI, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE e SENAR.
PIS (Programa de Integração Social) e PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).	Arrecadação sobre o faturamento de empresas públicas e privadas e sobre a folha de salários dos governos federal, estaduais e municipais.	Os recursos arrecadados pelo PIS e pelo PASEP constituem o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), destinado a: programas de seguro desemprego; programas de geração de empregos; crédito, intermediação e capacitação para pequenas, médias e grandes empresas.
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.	Arrecadação sobre o faturamento mensal de empresas.	Para o financiamento da previdência, saúde e assistência social.
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.	Suas receitas são originadas do lucro líquido de empresas e instituições financeiras.	Também são empregados no financiamento da previdência, assistência social e saúde.
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.	Suas principais receitas são os depósitos mensais efetuados pelos empregadores em nome dos empregados.	Serve como indenização nos casos de demissão e financia programas de saneamento básico, infra-estrutura e habitação.

Fonte: Paiva, (2003).

Até o ano de 2008, uma das mais importantes contribuições sociais destinadas à seguridade social era a CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, instituída em 13 de julho de 1993. Sua receita era proveniente das transações bancárias feitas no país com cheque e cartão magnético e seu financiamento destinava-se às políticas de seguridade social: previdência, saúde e assistência social. No dia 13 de dezembro de 2007, o Senado rejeitou a proposta de prorrogação da CPMF até 2011. A vigência da CPMF encerrou no dia [31 de Dezembro](#) de [2007](#). Contudo, é inegável que a perda desta fonte implicou em sérios prejuízos às políticas sociais, especialmente para saúde e assistência social.

A instituição da seguridade social no Brasil, ainda que apresentando caráter inovador no sistema de direitos sociais, apresenta-se deficitária e inconclusa, mesmo após 21 anos de seu surgimento. Identifica-se que os princípios constitucionais como “[...] universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração” (BRASIL, 1988, p. 203) “[...] se aplicam de forma diferenciada a cada uma das políticas que compõem a seguridade social e não instituem um sistema homogêneo, integrado e articulado” (BOSCHETTI, 2004, p. 114)

Assim, percebe-se que:

A seguridade social proposta na Constituição Federal já era limitada. Após dezesseis anos de adoção sucessiva de políticas neoliberais e ajustes fiscais que priorizaram o econômico em detrimento do social, temos uma seguridade social dilapidada: institucionalmente fragmentada, com ministérios e secretarias específicas que disputam poder e recursos: financeiramente usurpadas, com seus recursos sendo deslocados para outras áreas e utilizados para gerar o superávit primário; e politicamente fragilizada em seus mecanismos de participação e controle, com extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos conselhos locais de Previdência Social (recentemente estabelecidos), além de desarticulação dos Conselhos de Assistência, Saúde e Previdência. (BOSCHETTI, 2004, p. 116).

Em relação ao financiamento da seguridade social, é oportuno registrar que não há equidade na destinação dos recursos entre a política de assistência social, saúde e previdência social. Como exemplo, no ano de 2005, o orçamento líquido da seguridade social foi de R\$ 259.624.334.260,00. No entanto, de acordo com Boschetti e Salvador (2006), a política de previdência social absorve mais da metade do orçamento da Seguridade Social, que em 2005 foi superior a 56%, um montante de R\$ 146.098.838.303,00 destinados ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social/Instituto Nacional de Seguro Social – FRGPS/INSS. O Fundo Nacional de Saúde – FNS fica em média com 13% do orçamento da seguridade, no ano de

2005 foi correspondente a R\$ 33.195.811.773,00. Já o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS foi de 4%, igual a R\$ 10.396.732.211,00.

Identifica-se, portanto, que a participação da assistência social no orçamento da seguridade vem crescendo progressivamente, pois no ano de 2000 absorvia somente 2.06% dos recursos e em apenas dois anos, seu orçamento praticamente dobrou. Vale salientar que o Fundo de Combate à Erradicação à Pobreza – Bolsa Família, criado em 2001, foi responsável neste ano por 30% da Função Orçamentária da Assistência Social. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 43). Desta maneira, pode ser visto que:

Os dados demonstram, ainda, que os FNS, FRGPS/INSS e FNAS ficam, em média, com 75% do orçamento da Seguridade Social, sendo que os outros 25% são utilizados pelas unidades orçamentárias próprias dos ministérios correspondentes (MS, MPS, MDS) para pagamento de outras ações e atividades. (BOSCHETTI, SALVADOR, 2006, p. 43).

Todavia, além da desproporcionalidade dos valores aplicados entre as políticas que compõe o tripé da seguridade social, observa-se que, de acordo com Boschetti e Salvador (2006, p. 44), a materialização da Seguridade Social, “é profundamente dependente da capacidade estatal de garantir os recursos necessários a sua sustentabilidade orçamentária e financeira”. Registra-se, portanto, que as tendências do orçamento da Seguridade Social são intensamente determinadas pela política econômica do país.

Ainda segundo os autores referenciados acima, a política econômica “suga” recursos do orçamento da seguridade social para pagamento e amortização dos juros da dívida pública, ocorrendo transferências de verba do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. Ademais,

Registra-se, ainda, que a utilização do orçamento da seguridade social, na forma descrita, só é possível mediante o descumprimento dos mandamentos constitucionais, que estabelecem a criação de um orçamento específico para a seguridade social e gestão participativa. De fato, o orçamento da seguridade social como um caixa único gerido por um órgão colegiado quadripartite, nunca se concretizou. Em primeiro lugar, porque os recursos da seguridade social que não pertencem à previdência são arrecadados pelo Tesouro Nacional, que os destina aos gastos citados anteriormente. Segundo, a Lei Orçamentária Federal também não é organizada de forma a separar os orçamentos fiscal e da seguridade social, o que retira a transparência pública de como os recursos da seguridade são efetivamente aplicados. (PAIVA; ROCHA, 2001, p. 93).

Em vista disso, visualiza-se que o sistema tributário mescla indevidamente o orçamento da Seguridade Social e o fiscal, centraliza a arrecadação das contribuições sociais

com os demais tributos², formando desta maneira, uma barreira para o controle social quando se tratando de receita ou arrecadação. Nesse sentido, torna-se imprescindível investigar de que forma os orçamentos sociais tem sido capturados pela política de ajuste fiscal e por que estes recursos não estão sendo destinados a sua finalidade, ou seja, ao financiamento das políticas públicas, comprometendo a realização dos compromissos públicos do Estado com os direitos da população.

Cabe lembrar, de acordo com Graça (2009, p. 07) “que em tempos de contenção de gastos sociais, é fundamental que sejam executados pelos menos os recursos que conseguiram escapar das ‘economias’ para pagamento da dívida pública”. Porém, o que se revela é que o conjunto das políticas da Seguridade Social atualmente passa por um grave risco de retrocesso, caso ocorra alterações dos sistemas fiscais. Isso porque há ausência de restrições objetivas que impeçam cortes e descontinuidades e não há mecanismos que assegurem a garantia de ampliação de financiamento das políticas públicas. Para Paiva (2003), a estrutura fiscal brasileira deveria argumentar a favor da necessidade de um sistema tributário nacional mais atuante e estratégico no processo de distribuição de renda e redução da pobreza, com base em princípios da equidade, progressividade, justiça social e capacidade contributiva.

Para agravar ainda mais o desmonte do orçamento da seguridade social, no ano de 1994, foi instituída através da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, a Desvinculação de Recursos de União - DRU, que consentia a transferência de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social para a criação de um “Fundo Social de Emergência”, proposto pelos formuladores do Plano Real, com a intenção de defender o equilíbrio das contas públicas brasileiras durante os exercícios financeiros de 1994 e 1995. No final deste período, a Ementa Constitucional nº 42, prorrogou a DRU – Desvinculação de Receitas da União até o ano de 2007, sob a alegação que a economia do país ainda requeria cuidados.

É oportuno registrar que a estrutura fiscal deveria remeter alternativas de universalização e redistribuição de verbas produzidas coletivamente, para que de fato as políticas públicas que compõem o tripé da seguridade social sejam elemento decisivo na luta da democracia, respondendo ao verdadeiro compromisso do poder público com os direitos sociais, garantindo direitos sociais e a socialização de bens independentemente do jogo meritocrático do mercado. (PAIVA, 2003).

² Uma das formas de captação de recursos da União é através da Cobrança de Recursos, os quais podem ser distinguidos conforme 03 tributos:

- 1) Impostos – recaem sobre 03 fontes distintas: o consumo, a propriedade e a renda.
- 2) Contribuições – incidem sobre a força de trabalho, transações financeiras e o lucro.
- 3) Taxas – são cobradas como remuneração a um serviço público.

Porém, drasticamente o que se evidencia é que, “[...] o conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, [...] encontrou dificuldades antigas e novas ainda maiores para se consolidar” (BEHRING, 2003, p.104). Uma destas dificuldades foi o fato de que logo após a implementação da Constituição Federal, a partir dos anos 1990, em termos de política econômica, houve uma substantiva alteração na lógica do Estado. Os interesses privados começam a presidir as decisões do Estado, fazendo com que este fosse remetido a meramente um operador de negócios, causando a impressão de desnecessidade e impropriedade do Estado. O cenário político-econômico começa a operar as modificações no modelo de proteção social brasileira, limitando o processo de expansão das garantias coletivas na esfera da cidadania, tão logo os direitos foram afirmados constitucionalmente, em prol da estabilização da economia e do ajuste fiscal.

Pode-se observar que, de fato, o ajuste fiscal tem implicado demasiados custos e esforços para o setor público como um todo, obrigando-o a cortar gastos essenciais, especialmente no aparato de proteção social. Sobre esse assunto, é importante registrar que tramita na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 233/08, que altera o Sistema Tributário Nacional. As principais propostas apresentadas na PEC 233/08 são: a criação de imposto que unificará as contribuições sociais: COFINS, PIS e Cide-combustível, a incorporação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), além de acabar com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social.

É possível verificar que a proposta da Reforma Tributária, altera e desmonta a Constituição Federal de 1988. Para Salvador (2009), a intenção da PEC 233/08 é:

[...] acabar com as fontes exclusivas, e impor limites para os gastos com demandas sociais. Mabel³ dizia que a reforma tributária iria colocar, anualmente, R\$ 5 bilhões a mais para a seguridade, mas isso não está escrito em lugar nenhum, não há nenhuma obrigação de se fazer esse investimento. A obrigação que tem hoje é constitucional, e eles querem acabar com ela!”. (SALVADOR, 2009).

Desta maneira, visualiza-se que os direitos sociais garantidos constitucionalmente estão sofrendo regressão em prol do equilíbrio da economia. Cabe destacar que, setor privado também se viu diante da premência de se adaptar à dinâmica recessiva, como aponta Soares (2000, p. 27), “por meio da queda nos salários e redução do emprego nos mercados formais, e

³ Para título de informação, Sandro Mabel é Deputado Federal pelo Partido da República – PR e representa o Estado de Goiás no Congresso Nacional. É também o relator da PEC 233/08.

do aumento da informalidade nos negócios com evasão de impostos e diminuição da base de imposição tributária”.

Além das recomendações e/ou imposições da política econômica na redução de gastos públicos, outro agravante que delimita o orçamento das políticas públicas no País é o fato de o Brasil ser uma espécie de fiador do setor privado. É seu o encargo do pagamento da dívida privada, caso essa dívida não seja paga pelo próprio setor, a responsabilidade do pagamento passa a ser do Estado. Cabe ressaltar, entretanto, que a responsabilidade do Governo é restrita ao pagamento da dívida pública, mas sendo fiador lhe cabe a dívida privada no caso de não pagamento.

Outro fator que também colabora para a ampliação da dívida da União é a utilização de recursos estatais para “consertar” o capital bancário, como as operações de socorro a bancos privados e públicos. Torna-se imprescindível lembrar, que o endividamento do Estado brasileiro a partir dos anos 1980 mostra ambigüidade, afinal o Estado capta empréstimos, mas o destino não é em absoluto investimento público, ou seja, toma dinheiro público, pagando juros altíssimos, para sustentar a riqueza do capital. Para Iamamoto (2008, p. 26) no contexto de liberalização e desregulamentação do Estado “[...] o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro” reforçando a desigual distribuição de rendimentos.

Assim, observa-se há uma inversão das prioridades do Estado, os recursos do orçamento são destinados ao pagamento da dívida pública ao invés de haver investimentos nas políticas sociais. Cabe salientar que orçamento da Seguridade Social tem que estar acima da disponibilidade de recursos orçamentários, evitando a irregularidade e a insuficiência de recursos para a Seguridade Social principalmente para a Política de Assistência Social. De acordo com Boschetti e Salvador:

Independente da metodologia de análise da receita e despesa da seguridade social, (...) o orçamento da Seguridade Social é superavitário e suficiente não só para cobrir as despesas dos direitos já previstos, como para permitir sua ampliação. Se isso não ocorre, é porque o orçamento da Seguridade Social é parte da âncora de sustentação da política econômica, que suga recursos para pagamento e amortização da dívida pública. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 34).

O que se pode visualizar é que fundamentos éticos com o compromisso da organização do sistema tributário poderiam torná-lo instrumento de distribuição de renda e da riqueza nacional, propiciando a redução da pobreza e desigualdade social e desenvolvendo corretamente os investimentos e gastos sociais. Para que isso se torne possível, de acordo com

Paiva (2003) é necessária a construção de medidas de fortalecimento da fiscalização tributária.

Diante das considerações expostas acima, emerge-se para debate outra questão imprescindível para a reversão do quadro de pauperização e de desigualdade social acentuada da população em nome da sustentabilidade da política econômica brasileira, que é a urgente necessidade do Estado ser capaz de tributar os setores mais ricos da sociedade. Isso considerando que a carga tributária⁴ teve sua maior expansão nas contribuições de caráter regressivo, fazendo com que o ônus fiscal do país recaia mais sobre os assalariados e pequenos contribuintes, ou seja, as fontes de financiamento penalizam especialmente os cidadãos de menos renda. Sobre o assunto, Salvador alerta:

A teoria das finanças públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação a renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais. Um tributo é regressivo na medida em que tem uma relação inversa como o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação de contribuinte a medida que cresce sua renda, “o que lhe permite o caráter de progressividade e de justiça fiscal: arcam com o maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-la, ou seja, aqueles que obtêm maiores rendimentos”. (SALVADOR, 2007, p 81).

Para que se possa dimensionar ilustrativamente o caráter regressivo dos tributos fiscais, apresenta-se o gráfico a seguir:

⁴ A Carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o PIB – Produto Interno Bruto. (SALVADOR, 2007, p. 80).

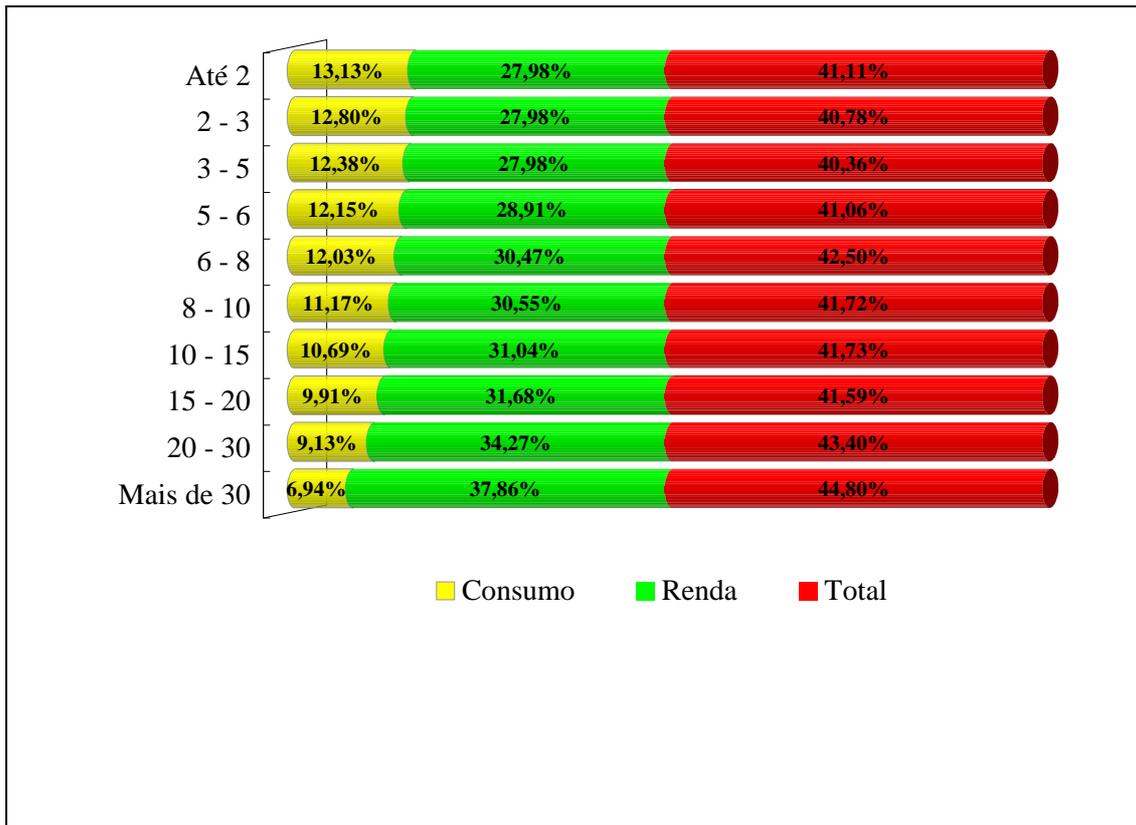


Gráfico 01 - Carga Tributária sobre os Salários

Fonte: Paiva, (2003).

De acordo com o gráfico 01, vê-se que a carga tributária do financiamento da Seguridade Social revela uma característica de regressividade, pois é arrecadada, em grande parte, por tributos indiretos que oneram os cidadãos de menor renda.

Considerando a tributação regressiva – tributos menores para os altos rendimentos - o ônus da dívida pública recai sobre a grande maioria dos trabalhadores ativos e inativos. Parte de seus rendimentos é consumida pela tributação pública [...] ou embutida no preço dos produtos, inclusive aqueles essenciais à reprodução da força de trabalho (ou, de maneira mais restrita, naqueles produtos que compõem a cesta básica de alimentos dos trabalhadores). (IAMAMOTO, 2008, p. 26).

Conforme Boschetti e Salvador (2006), a carga tributária do Brasil saltou de 29% para 36% do Produto Interno Bruto - PIB⁵ no período do ano de 1994 a 2003, e atualmente

⁵ O Produto Interno Bruto – PIB é composto por: 1) Consumo: são os bens e serviços comprados pelos consumidores. 2) Investimentos: é constituído por dois componentes, o primeiro é o investimento não residual, refere-se à compra, por parte das empresas, de instalações ou máquinas. Já o segundo, o investimento residencial, diz respeito à compra, pelas pessoas, de casas e apartamentos. 3) Gastos do Governo: são os bens e serviços comprados pelos governos federal, estadual e municipal. Esses bens variam de aviões a equipamentos de escritório. Os serviços incluem os serviços prestados pelos funcionários do governo. 4) Exportações e Importações Líquidas: as exportações equivalem a compra de bens e serviços brasileiro por estrangeiros e as importações representam as compras de bens e serviços estrangeiros pelos consumidores, empresas e pelo

“encontra-se em torno de 34% do PIB⁶”, (BEHRING, 2008, p 49). Traduz-se, portanto, que a maior parte da receita do Produto Interno Bruto corresponde a tributos indiretos e cumulativos. A título de compreensão, enuncia-se os conceitos de tributos diretos e indiretos.

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. (...) Os tributos indiretos são, portanto, regressivos. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 30).

De acordo com Graça (2009), o modelo econômico adotado pelo país, mostra-se preocupante diante da falta de mudanças estruturais no rumo da economia e da contenção dos gastos públicos, principalmente nas políticas sociais.

As políticas sociais, especialmente no Brasil, orientadas pelo ideário neoliberal a partir da década de 1980, vêm sofrendo significativos retrocessos, se considerarmos os avanços sociais contidos na Constituição da República vigente, promulgada em 1988. Tais retrocessos abalam tanto a estrutura e os direitos previstos e assegurados pela Lei maior, como a forma de organização e gestão de programas e projetos sociais. Ademais, as políticas sociais universais vêm perdendo terreno para políticas focalizadas, condicionais e estigmatizadas. (BOSCHETTI; BEHRING; SANTOS; MIOTO, 2008, p. 10).

Os regimes de metas de inflação⁷ e de superávit primário sistematicamente reduzem a capacidade de investimento do Estado, além de reafirmar a concentração de renda e tributar os cidadãos de maneira regressiva. Assim, para a superação do atual modelo de política econômica que comprimi cada vez mais as políticas sociais, há necessidade, conforme

governo brasileiro. 5) Investimentos em estoques: trata-se da diferença entre a produção e vendas, se a produção for maior do que as vendas, os estoques de bens aumentarão: o investimento em estoque será positivo. Se for menor, os estoques diminuirão: o investimento em estoque será negativo. (BLANCHARD, 2001, p. 46).

⁶ No ano de 2006, houve a mudança da base de cálculo do PIB pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, reduzindo a Carga Tributária Nacional (BEHRING, 2008, p. 49).

⁷ No regime de metas a política monetária é formulada e operacionalizada no sentido de se alcançar uma taxa de inflação explícita e previamente anunciada. Uma primeira lição importante para o caso de um regime de metas sociais é a de que, no regime de metas de inflação, o objetivo maior da política monetária – estabilidade de preços – passa a ser a própria meta da política monetária. Ou seja, a política tem como meta principal o objetivo final e não os meios pelos quais ele possa ser alcançado, assim sendo, o regime de metas de inflação tem como principal prioridade o controle da inflação, e muito menos o desenvolvimento econômico. (HOLANDA, 2003, p. 26).

Pochmann, de “[...] uma metodologia de ação governamental, capaz de identificar o cidadão na sua totalidade, não de maneira parcial e setORIZADA”. (POCHMANN, 2004, p. 81).

Deste modo, depara-se uma outra questão fundamental que se coloca em discussão, a enorme desproporcionalidade em relação aos recursos arrecadados da população e o que realmente é destinado às políticas públicas. É certo que o montante de recursos que retornam através de benefícios, serviços, programas e projetos prestados pelo Estado é menor do que deveria ser destinado para garantia da proteção social dos cidadãos, reforçando “[...] a desigual distribuição de rendimentos”. (IAMAMOTO, 2008, p. 26).

Conforme Behring (2003, p. 103), “a tendência geral é a redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando as políticas públicas [...] em ações pontuais e compensatórias”. É importante deixar claro que nas últimas duas décadas o Brasil tem crescido *a passos de formiga*, apesar das altas taxas de juros, dos ajustes fiscais e da regressividade no processo de arrecadação de impostos, mas não se pode concluir que o País se desenvolve e combate à desigualdade e a exclusão social na mesma razão de crescimento. “O aumento da dívida combina com a desigual distribuição de renda e a menor tributação das altas rendas” (IAMAMOTO, 2008, p. 26). Para Lander, “a política econômica produz mortos e feridos, e a política social é uma frágil ambulância que vai recolhendo os mortos e feridos que a política econômica vai continuamente produzindo” (LANDER, 1999, p. 466, apud BEHRING, 2003, p. 103).

Deste modo, identifica-se que infelizmente o Brasil tem se caracterizado em combinar desenvolvimento econômico sem grandes investimentos nas políticas públicas que compõem o tripé da seguridade social, e que, em nome da estabilidade econômica do País, o Estado e a sociedade civil estão sendo reconfigurados de acordo com a lógica neoliberal, redimensionando a “desimportância” os direitos conquistados pelas lutas sociais. Registra-se “uma nítida regressão aos direitos sociais e políticas públicas correspondentes, atingindo as condições e relações sociais que presidem a realização do trabalho do assistente social”. (IAMAMOTO, 2008, p. 28).

Pode-se assim dizer que, o orçamento da Seguridade Social nunca se concretizou efetivamente e que, após 21 anos de legitimação da seguridade social, ainda é imprescindível defender a seguridade social no Brasil contra as imposições arbitrárias de redução de gastos em políticas públicas em prol da estabilidade econômica do País. E a partir daí, reconhecer nesta perspectiva a importância das políticas sociais de previdência, saúde e assistência social na concretização de direitos.

2.2 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para que possa compreender o processo histórico que levou a assistência social a categoria de política pública, apresenta-se a seguir o caminho percorrido pela assistência social até sua efetivação como política social.

A Legião Brasileira da Assistência (LBA) foi a instituição governamental, de âmbito Federal, que no início da década de 1940 com a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial institucionalizou os serviços sociais, principalmente na área da assistência social no Brasil. Exatamente em 28 de agosto de 1942 foi criada a LBA, destinada a apoiar as famílias dos soldados brasileiros que participavam da Força Expedicionária Brasileira - FEB e que lutaram na Itália na II Guerra Mundial contra o nazi-fascismo.

O registro da LBA como instituição governamental deu-se no Ministério da Justiça e Negócios Interiores para as ações sociais e no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para a aplicação de recursos. Considerada como “[...] sociedade civil de finalidades não econômicas e voltada para congregar as organizações assistenciais de boa vontade” SPOSATI, 1989, p. 14), propõe por meio de parceiras com as entidades e forças sociais a promoção dos serviços através de convênios⁸.

Segundo a Norma Operacional Básica (2005), os governos dos estados e dos municípios desenvolveram ações em parcerias ou complementares às unidades regionais e locais da Legião Brasileira de Assistência por convênios, pactuando, desta maneira, com característica pontual e clientelista, no financiamento de ações reconhecidas na época como sendo de assistência social.

Percebe-se então que:

[...] tradicionalmente o financiamento da política de assistência social brasileira tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais. Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas

⁸ Instrumento específico que disciplina as transferências de recursos públicos para o desenvolvimento de programas, projetos, ações e que tenha como partícipes, de um lado o governo, e de outro, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as autarquias, as Fundações e as entidades de direito privado, sem fins lucrativos, visando a realização de programa de trabalho, projetos, atividades ou eventos com duração certa, com objetivo, de interesse recíproco e em regime de cooperação. (BRASIL, 2003).

esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados. (BRASIL, 2004, p 43).

Nesta época, o Brasil era conduzido pelo Presidente Getúlio Vargas, e sua esposa Darcy Vargas estava posicionada a frente da presidência da LBA com a responsabilidade de liderar as mulheres brasileiras naquele momento de guerra mundial. A LBA “[...] passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social” (SPOSATI, 2003, p. 08). De acordo com TORRES (2002, p. 94), a Legião Brasileira de Assistência “foi criada especificamente para o trabalho de Dona Darcy Vargas”. Pode-se perceber, que com a nomeação de Darcy Vargas na presidência da LBA, afirma-se no país, a assistência social associada à figura da primeira-dama⁹. Posterior a presidência de Darcy Vargas na LBA, a instituição, no decorrer de sua história, permaneceu sendo dirigida por outras primeiras-damas, como Sara Kubitschek e Yolanda Costa e Silva.

É de suma importância destacar no entanto, que no Brasil durante o período pós-1964, a figura da primeira-dama no comando da LBA foi pouco divulgada, conforme aponta TORRES (2002, p. 97).

[...] as mulheres dos presidentes militares não assumiram função de destaque no regime. [...] Uma das questões que possivelmente explique a diminuta visibilidade das primeiras-damas nesse período é a realidade do regime autoritário. O Estado passa a assumir as “rédeas” da sociedade civil, inclusive das iniciativas voluntárias, criando um círculo de medo e de absenteísmo. [...] as mulheres dos militares tendiam a ser submissas e obedientes às determinações do marido.

No decorrer da conjuntura histórica da LBA de 1964 a década de 1990, a próxima primeira-dama que merece destaque nesta análise, é a esposa do Presidente Fernando Collor de Melo, a senhora Rosane Collor, que em 20 de março de 1990, assume o cargo de presidente da LBA, já tido como principal órgão de assistência social do governo federal. A sua gestão foi marcada por trabalhos de primeiro-damismo e de muitos escândalos, visto que Rosane era “[...] uma espécie de personagem produzida pelo poder para difundir a imagem do governo junto aos menos favorecidos” (TORRES, 2002, p. 98). Desta maneira, desde sua gênese até o caso mais emblemático, o primeiro-damismo se aprofundou no Brasil tanto esfera federal, quanto nas esferas estaduais e municipais.

⁹ O primeiro-damismo constituiu-se de fundamental importância para o poder político local. Segundo Torres, o seu trabalho até poderia possuir caráter com significação social, se não fosse o “caráter de dominação do Estado paternalista que a assistência social assumiu nas atividades que elas desenvolviam” (TORRES, 2002, p. 189).

A primeira-dama, Rosane Collor abarrotou a LBA com escândalos, com cargos de “cabides de emprego” para sua família, fato este que já tinha sido identificado em Alagoas com o número de 19 parentes empregados. Sposati (2003) analisa que estas uniões consangüíneas, também conhecidas como incestos institucionais, têm seus piores efeitos para a assistência social. Nesta época os trabalhadores da LBA enfatizaram a luta pela regularização da Lei Orgânica da Assistência Social e por um Sistema Único que organizasse a política, porém este esforço não foi reconhecido.

Este modelo de “assistência social como ação social [...] ato de vontade e não direito de cidadania” (SPOSATI, 2003, p. 09) a vai perdurar no país durante anos, modificando-se lentamente somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual introduziu no seu texto legal a Assistência Social no tripé da Seguridade Social (Assistência Social, Previdência e Saúde) e a garantiu, em seus artigos 203 e 204, como política pública, afirmando-a no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Desta forma, a Assistência Social inicia seu trânsito para o campo dos direitos sociais, fundamentada no compromisso com a universalização da proteção oferecida pela seguridade social pública, com primazia do Estado no provimento das ações, caracterizando-se como um direito do cidadão, independente de contribuição prévia, que por sua vez deve ser provida pela contribuição de toda a sociedade e do Estado.

De fato, o marco que instituiu a Assistência Social como direito social no Brasil foi a Carta Magna de 1988, que a elevou pela primeira vez à categoria de Política Pública, na qualidade de direito obrigatório do cidadão e dever do Estado. “Tal inovação abriu a possibilidade de integrá-la legal e teoricamente ao debate social e político e de superar as concepções ao mesmo tempo religiosas e / ou liberais que a relegavam ao lugar das práticas filantrópicas e da benevolência” (BOSCHETTI, 2006, p. 179).

A assistência social era concedida, antes de sua efetivação como política pública, conforme aponta Sposati (1989) da seguinte maneira:

As intervenções sociais até então predominantes no Brasil, onde proliferavam e se imbricavam instituições públicas e privadas sem nenhuma regulamentação, faziam da assistência social uma ajuda provisória às “incapacidades” individuais e um instrumento clientelista dos poderes públicos. A nebulosidade entre as ações públicas e privadas e a inexistência de uma política explícita para a área limitavam a assistência social a uma ação residual em matéria de recursos financeiros, fragmentada no âmbito dos programas e benefícios, indefinida quanto a seus objetivos e funções e ineficaz quanto à redução da pobreza (SPOSATI, 1989, apud BOSCHETTI, 2006, p. 180)

Contudo, como a assistência social não se constitui como direito auto-aplicável, necessitava de lei complementar para sua regulamentação, entretanto, no mesmo ano em que Rosane Collor assumiu a presidência da LBA, o Presidente Fernando Collor “gerou impedimentos para o avanço das conquistas sociais. Em 1990 impediu que a LOAS fosse promulgada e vetou seu nascimento. [...] A primeira gestão da menina LOAS teve aborto provocado” (SPOSATI, 2003, p. 04;17).

Nos anos de 1991 e 1992, as esperanças de novos projetos de lei de regulamentação da LOAS foram novamente abordados, desta vez por questões mais fortes, o *impeachment* de Collor, aprovado pela Câmara por 441 votos a 38, afastando desta maneira, no dia 02 de outubro de 1992, Fernando Collor de Mello da Presidência da República. Com o fim da Era Collor, o vice Itamar Franco assume a Presidência e retoma o debate sobre a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, elaborando um novo projeto, o qual, finalmente no dia 07 de dezembro de 1993 é aprovado, regulamentando a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS¹⁰.

A Lei Orgânica da Assistência Social define em seu artigo primeiro que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado,” é política pública de Seguridade Social, que provê os mínimos sociais através de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade, na garantia de atendimento às necessidades básicas. Também dispõe sobre os princípios da assistência social, que devem ser regidos pela:

I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - Respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, p 26).

A política de assistência social orienta-se, por outro lado, pelas seguintes diretrizes:

I – Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos

¹⁰ Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

os níveis; III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993, p 09)

A regulamentação da assistência social somente foi concretizada devido ao amplo movimento que a sociedade civil organizada realizou para sua efetivação. Para Martins e Paiva (2003):

Tal reconhecimento legal reconfigura a assistência social em um novo patamar em termos da sua abrangência e significado, por reconhecer o direito da população a um conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos até então residualmente implementados ou negligenciados neste país. (MARTINS; PAIVA, 2003, p. 49).

Mesmo com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, no ano de 1993, somente dois anos depois a LBA foi extinta pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual com a Medida Provisória nº 813 de 01/01/95, modifica a assistência social no conjunto das políticas públicas¹¹. Esta Medida Provisória traz uma reforma para as ações do governo federal, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e da LBA, criando simultaneamente o Ministério da Previdência e Assistência Social e incorporando neste Ministério a Secretaria de Assistência Social – SAS e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Contudo, esta reforma não teve uma proposição clara de reordenamento da estrutura político-administrativa, prejudicando, assim, o já precário atendimento as pessoas usuárias de programas, projetos, ações, serviços e benefícios da assistência social¹². Como reflexo dessa medida, “durante muitos meses não foram repassados recursos para a viabilização de convênios firmados com entidades assistenciais pela extinta LBA” (YASBECK, 1995, p. 14).

¹¹ Cabe aqui ressaltar que neste período a Assistência Social já possuía caráter de política pública, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

¹² Sobre tais ações, a Lei Orgânica da Assistência Social, em seu Capítulo IV, aponta que: Seção II. Art. 22. Entende-se por benefícios eventuais aquele que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo. § 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária [...] Seção III. Art. 23. Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas as necessidades básicas [...] Seção IV. Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Seção V. 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 melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão e da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

Ainda no governo Cardoso, em 12/01/95, é criado formalmente através do Decreto Lei nº 1366 e pelo Decreto Ato s/nº de 17/02/95, o Programa Comunidade Solidária. Este programa foi inspirado na experiência mexicana do PRONASOL (Programa Nacional de Solidariedade) e tem como objetivo prever ações “[...] para o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (YASBECK, 1995, p. 14).

O Programa Comunidade Solidária insere-se na Casa Civil, coordenado por um conselho consultivo formado por 10 Ministros e 21 representantes da sociedade civil, tendo uma Secretaria Executiva alocada na Casa Civil, presidida pela primeira dama Ruth Cardoso. Tem por atribuições básicas, segundo Yasbeck:

[...] propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social; incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome; incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais visando a complementariedade das ações desenvolvidas; promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade (YASBECK, 1995, p. 16).

O Programa subscrito aponta como alvo de suas ações a Saúde, Alimentação e Nutrição, Serviços Urbanos, Desenvolvimento Rural, Geração de Emprego e Renda e Defesa de Direitos. Resultou de especial processo organizativo da sociedade civil, notadamente das empresas e ONG’s corporativas, centralizado na presidência da República, o qual propôs parceria do Governo Federal com Estados, Municípios e Sociedade. Seu funcionamento parte da criação de comunidades solidárias, locais onde confere aos prefeitos essencial papel nas decisões sobre o Programa Comunidade Solidária.

Vê-se, portanto, que o rompimento com o clientelismo e o assistencialismo não acontece, pois segundo Yasbeck:

Ao selecionar bolsões de pobreza, buscando alcançar os mais pobres entre os pobres, o Programa toma um perfil seletivo e emergencial que acaba por consistir, oito meses após sua criação, apenas na distribuição de cestas alimentares e no repasse de recursos para a merenda escolar (YASBECK, 1995, p. 17).

Assim, este Programa “constitui-se fora do sistema da seguridade social e ignora a Lei Orgânica da Assistência Social” (BEHRING, 2003, p. 108), além de apresentar sua face

assistencialista, paliativa e sem inovações, o que ocorre por “[...] sucumbir diante de processos sociais de repetição das estruturas sociais geradoras da exclusão” (YASBECK, 1995, p. 17). Esta opção por programas seletivos, por sua vez, de acordo com o Governo Cardoso, mostra-se compatível com os ajustes estruturais necessários para o equilíbrio da economia, bem como os cortes nos orçamentos públicos e o envolvimento cada vez mais intenso da sociedade na área social.

Cabe salientar que com o Programa Comunidade Solidária, o sistema de proteção social do Brasil, ao analisarmos o gasto direto do governo federal, se constata um quadro altamente deficiente, pois oferece baixa cobertura e tem viés corporativo, pois havia a obsessão pela reforma do Estado e pela diminuição (ilusória, depois se percebeu) do gasto-meio - com pessoal e estrutura - gerando um processo gigantesco de transferência de recursos para o setor privado, englobada na consigna de *sociedade solidária*, numa total desresponsabilização do governo federal com as áreas sociais. Para Lavinias e Garson (2003, p. 146), a proteção social deve ser “um sistema de coberturas que deve reduzir riscos vários, assegurado com base em direitos, e que se efetiva mediante transferências sociais (*in natura* e serviços ou monetárias) dirigidas aos indivíduos e suas famílias”, sem focalização e seletividade.

Percebe-se também que a ausência de definições da M.P. 813, acerca da assistência social, aponta para algumas áreas de atrito da LOAS. A Secretaria de Assistência Social “[...] permanece sem a designação de titular e sem competências atribuídas ou diretrizes de municipalização” (SPOSATI, 1995, p. 138), sendo que os governos estaduais “[...] terminam por atuar, como sempre, em ações isoladas na Assistência Social, reiterando o velho estilo de fragmentação em pleno confronto com a LOAS” (SPOSATI, 1995, p. 138).

O Programa Comunidade Solidária, desta forma, acaba ferindo as diretrizes organizativas da Lei Orgânica a Assistência Social, atuando de forma paralela em suas ações, sobrepondo às ações da Secretaria de Assistência Social.

Ainda que permaneça a responsabilidade do Estado na dispensa dos serviços sociais, tais mecanismos diminuem o grau em que ele mesmo, sob suas formas típicas centralizadas e burocratizadas, opera as políticas. [...] e têm sido justificadas tanto pela vontade de desburocratizar e desestatizar a política, quanto pelo fato de ampliar o grau de individualização e liberdade do usuário e, finalmente, por razões econômicas – a monetização de tais relações ampliaria o grau de demanda solvável das famílias, introduzindo mais energia à economia (DRAIBE, 1998, p. 45).

De fato, a assistência social no País, parte constitutiva da Seguridade Social, mesmo possuindo cunho universalista, conforme define a Constituição Federal de 1988, ainda não possui característica universal, ao contrário: tem-se constituído com uma política focalista, pois, para ter acesso a benefícios e serviços da assistência social, os usuários são submetidos a comprovação de renda, ganhando distinção de uma política para os necessitados, afinal quanto menor for a renda, mais chance há de ser incluso nos programas da assistência social. Em vista disso, é importante ressaltar que:

[...] a assistência social é uma política social, como todas as outras, que deve garantir a provisão de ‘determinadas necessidades a quem delas necessitar’. Isto não significa que não tenha direção universal. Não cabe ao Estado – seja através da União, do Governo Estadual ou da Prefeitura – reduzi-lo a uma política para ‘necessitados’, pois isto não deixa de ser uma forma de apartação social que deve ser banida. Esta perspectiva é discriminatória e desliza o correto papel do Estado como provedor de necessidades sociais, para um papel reducionista de “socorrista” de necessitados, retirando sua responsabilidade preventiva e de constituição de direitos de proteção social. (SÃO PAULO, 2003, p. 6-7 apud LAVINAS; GARSON, 2003, p. 147).

Conforme afirmam Lavinias e Garson (2003), mesmo após a extinção do Programa Comunidade Solidária, atualmente ainda cabe a Política de Assistência Social, “proteger aqueles cujo acesso ao mercado é imperfeito”. A estes se oferece mínimos sociais, “enquanto for estritamente necessário e sob certas condições” (LAVINAS; GARSON, 2003, p. 147).

Para que se alcancem conquistas sociais, econômicas, políticas e culturais, que atendam a maioria da população, são necessárias efetivas atitudes redistributivas, que implicaria no compromisso com o processo de universalização do sistema de proteção social e entendimento e consolidação da assistência social como direito universal.

Logo, a assistência social não pode ser interpretada somente como prática apaziguadora de manifestações pontuais de miséria e sim, por meio de política social como dever do Estado e direito do cidadão.

A proteção social é obrigação do Estado, da mesma forma com que ele paga a dívida pública como obrigação para com o credor, assim dever ser o pagamento da dívida social para com a sociedade. O que não pode é ficar questionando o “gasto social em si, a quem ele deve atingir / a quem beneficia e da eficiência deste gasto” (LAVINAS; GARSON, 2003, p. 159).

O que não se pode aceitar é que as políticas sociais atuais e futuras no país, principalmente a política de assistência social, tomem rumo em direção a menos universalidade e mais focalização em nome do discurso do equilíbrio econômico do Brasil. Os objetivos dos gastos públicos têm que impactar a distribuição de recursos de maneira mais equitativa para a sociedade, nivelando a qualidade e quantidade da oferta de serviços e da transferência de renda, além de oferecer proteção social aos segmentos da população em maior situação de vulnerabilidade, suplementando a distribuição de renda a esta parcela da sociedade.

Evidências demonstram que a distribuição de riqueza e renda pode provocar impactos positivos sobre o crescimento econômico, o que obriga a introdução deste tema na agenda de prioridades do País. Porém, o que se pode verificar no debate econômico sobre políticas públicas no Brasil é pouco perceptível à idéia de que as medidas sócio-assistenciais de transferência de renda possam ser alternativas para o fortalecimento de direitos.

A desigualdade de renda¹⁴ e riqueza é, provavelmente, a causa mais importante das grandes iniquidades políticas, econômicas, sociais, e dos grandes conflitos éticos e culturais que assolam o país. Recursos do orçamento fiscal, investidos em política pública são investimentos sociais e compromisso público com a democracia.

No Brasil, a pobreza é antes de tudo produto de níveis salariais extremamente baixos, associados à total falta de proteção universal. A existência de uma política familiar universal provocaria, sem dúvida, impacto redistributivo importante, reduzindo significativamente os índices e a intensidade da pobreza. (LAVINAS; GARSON, 2003, p 152).

¹⁴ A elevada desigualdade de renda pode ser aferida pelos seguintes dados referentes a 2003: 1% da população mais rica, isto é 1,7 milhões de pessoas, apropria-se de 13% do total da renda domiciliar, próximo dos 13,3% que é apropriado por 50% dos mais pobres, isto é, 86,9% milhões de pessoas. A renda per capita média domiciliar de R\$ 360,50, equivale a um salário mínimo e meio, encobre disparidades regionais, de etnias, gênero, geração além do recorte rural-urbano. São negros 66% dos pobres. A proporção dos mais pobres no meio rural é mais que o dobro do contingente que reside meio urbano, ou seja, 57,1% contra 27%; ainda que, em termos absolutos, o maior contingente de pobres encontra-se nas áreas urbanas: 38,7 milhões de brasileiros. No meio rural são 15,3 milhões de pobres, o que se explica pelo acelerado processo de urbanização. Mas em termos relativos, a área rural é mais pobre: sendo menos populosa é composta majoritariamente por pobres, que são 57,1%. Esta elevada incidência da pobreza no meio rural ocorre em quase todos os estados da federação. (IPEA, 2005, p 59).

Entretanto, não se pode confundir política social com política de combate à pobreza, a política de combate à pobreza é parte integrante da política de assistência social, mas esta não pode se reduzir a medida profilática e impotente, que camufla os reais determinantes da pauperização, cujas causas é diretamente relacionada à expansão da acumulação e da riqueza nas mãos de poucos em nosso País.

Diante das considerações, torna-se imprescindível lembrar que os efeitos distributivos dos gastos públicos dependem da forma de financiamento desses gastos. Partindo desse princípio, o impacto redistributivo depende:

1. obviamente da magnitude dos recursos, [...] no Brasil, o valor dos benefícios é baixo, pois se alinha ao baixo nível dos salários.
2. do grau de focalização dos programas sociais, [...] destinados não apenas e nem sempre aos mais pobres, mas a clientela particulares, como os mais idosos, as crianças, as famílias, as mulheres, aos adolescentes, pessoas portadoras de alguma deficiência que limita sua autonomia, porque todos os ciclos de vida implicam diferentes modalidades de proteção social. A proteção social é, antes de mais nada, política permanente, que acompanha o indivíduo ao longo de toda sua trajetória de vida, permitindo redução do risco de modo a galvanizar potenciais e oportunidades. (LAVINAS; GARSON, 2003, p. 156).

Considerando o que foi apontado acima, vê-se, portanto, que a natureza do financiamento da assistência social deve ser estendida para além da transferência de renda e serviços sociais. O financiamento da política de assistência social no Brasil deve indicar compromissos públicos como o desenvolvimento de ações de proteção e garantia de direitos, bem como o enfrentamento das causas da pobreza no país. A política de assistência social deve se sustentar no reconhecimento das necessidades humanas, diferente do princípio da rentabilidade econômica, e da condição de consumidores individuais ou de força de trabalho assalariada, deve “[...] se inscrever num quadro de mudanças que também preveja a recuperação e transformação do Estado, tendo como horizonte uma estratégia que vá além dos direitos como postulação normativa.” (PEREIRA, 2008, p. 106).

Para Iamamoto (2008, p. 36), a política social no Brasil durante o governo Cardoso foi levada “ao coração das trevas do neoliberalismo”. E em relação à política econômica desse governo, a autora afirma:

A política econômica [...] conseguiu reduzir as taxas de inflação, mas não resultou em política redistributivas. Assim, transitou: “da pobreza da inflação” a “inflação da pobreza”, do “fim da inflação da moeda” a retomada da “inflação da dívida” [...], penalizando o conjunto da população. O “choque liberalizante” [...] resultou numa perversa combinação dos

resultados da política neoliberal: desemprego, recessão, desnacionalização da economia e aumento da vulnerabilidade externa. (IAMAMOTO, 2008, p. 36).

Essa tendência, de uma política cambial volátil, de contração de investimentos produtivos e as altas taxas de juros, vem se reafirmando e projetando também no governo Lula da Silva. De acordo com Iamamoto (2008, p 36), o governo Lula “ao manter a continuidade da política econômica, consagra a ortodoxia econômica monetarista recomendada pelos organismos internacionais como a única possível”. Na ausência de efetivas reformas, surgem programas sociais de benemerência e “programas focalizados de combate à pobreza”, na “tentativa de recompensar o que está sendo agravado pela política econômica” no Brasil.

No entanto, é imprescindível deixar claro que, a vitória do Presidente Lula, configura-se como um marco político na história do Brasil. Trata-se da “maior vitória política da esquerda em nosso país” (COUTINHO, 2003, p. 22 apud BRAZ, 2004, p. 49). A respeito disso, BRAZ discorre o seguinte:

Pela primeira vez foi eleito um representante legítimo dos trabalhadores. Mais que isso, de forma inédita triunfou um representante da classe operária brasileira com forte experiência de organização política, ele mesmo lidere histórico do movimento organizado dos operários nos últimos 25 anos. (BRAZ, 2004, p. 49).

Ainda que seja indiscutível que a vitória do governo Lula tem significado mais que simbólico no país, o cenário político-econômico nacional permanece favorável ao capital financeiro.

O primeiro ano de mandato (2003) e o início do segundo ano (2004) do governo Lula indicam, [...] na macropolítica econômica, uma continuidade do governo anterior. [...] Uma possível nova fase na história brasileira não se concretizou. A pretensa Era Lula transformou-se em mais um capítulo da Era FHC. [...] as políticas de Lula até aqui, em âmbito geral, reproduzem os últimos dez anos, perpetuando os seus desdobramentos sociais, especialmente as políticas sociais. Os poucos contornos de políticas contrárias ao neoliberalismo são extremamente localizados em algumas áreas do governo. Se este cenário não se reverter e já há movimentos políticos organizados em torno disso, possivelmente teremos rebatimentos na concreção mesma da profissão, tanto nas condições de trabalho dos assistentes sociais, quanto nos serviços públicos, onde se realizam em grande parte os processos interventivos do Serviço Social. (BRAZ, 2004, p. 59).

Para Sales (2006, p 32), os rumos e desdobramentos do Governo Lula, permanecem “submissos aos acordos do Fundo Monetário Internacional”. De acordo com a autora, a vitória do Partido dos Trabalhadores e a eleição do Presidente Lula, representava para o povo brasileiro “uma alternativa política de esquerda capaz de enfrentar a falta de vontade política das elites brasileiras em implementar medidas e reformas democráticas amplas”, no entanto, a população começou a verificar indícios que apontavam que o governo Lula começava a não justificar a confiança depositada (SALES, 2006).

Deste modo, pode-se visualizar que:

Por estas e outras esvaiu-se a confiança e começou a perda progressiva de entusiasmo no governo Lula por aqueles que o elegeram, em razão do encaminhamento de projetos sociais e econômicos bastante distintos *do que e por que* as urnas lhe sagraram uma *vitória contra o medo*. [...] medo da população – marcada por sucessivas ditaduras no país ao longo do século XX. (SALES, 2006, p 32, grifos do autor).

Para Simionatto, o discurso da equipe do governo Lula foi contrário às expectativas da população brasileira e as mudanças foram poucas significativas.

No âmbito das políticas sociais, algumas iniciativas importantes de unificação da área social foram tomadas, como a instituição do Bolsa Família, mas ainda sem integração com outras áreas, permanecendo, no limite como uma proposta de caráter assistencial, focalizadas nos segmentos pobres e vulneráveis [...] (SIMIONATTO, 2006, p 29).

Neste contexto, o governo Lula ainda firmou compromisso de respeitar os contratos assinados pelo governo anterior, principalmente acordos com o FMI.

Sob o argumento da “vulnerabilidade financeira externa” deixada pelos governos anteriores e da “herança maldita” em macroeconomia, fortaleceu-se o consenso de que a economia não poderia sofrer mudanças, o que implicou a continuidade da subordinação e da perda de autonomia em relação ao FMI. (SIMIONATTO, 2006, p. 28).

No entanto, apesar das ponderações referenciadas acima, no mês de dezembro de 2003, primeiro ano do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, aconteceu em Brasília, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, caracterizada como um marco no processo histórico da política de assistência social no Brasil, pois dentre as principais propostas debatidas e deliberadas durante a Conferência destaca-se a aprovação da Política

Nacional de Assistência Social - PNAS, da Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS e do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A PNAS surge para materializar efetivamente às diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, com uma perspectiva prioritária de implementar o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, integrando desta maneira o governo federal como os estaduais, Distrito Federal e os Municípios na defesa da garantia de direitos sociais à população, tendo a assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. (BRASIL, 2004).

Em que medida o SUAS pode cumprir com esse objetivo, depende da pujança do seu financiamento. Sendo assim, este tema, com seus desdobramentos, será aprofundado a partir da seção 3.

3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A NOVA LÓGICA DA POLÍTICA PÚBLICA

O Sistema Único de Assistência Social consolida a assistência social em nível nacional, com foco na proteção social das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. O SUAS, é o que há de mais legítimo que rege sobre a gestão da assistência social no Brasil, além de apresentar novos desenhos e direcionamentos para o financiamento dessa política social.

3.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS NOVAS PROTEÇÕES

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS recolocou na pauta do debate em todo país a retomada dos legítimos princípios e das diretrizes da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, assim como, os anseios, desafios e contribuições advindas de intelectuais, políticos, profissionais de assistência social, estudantes, trabalhadores e sociedade civil em geral, que reconhecem e defendem a política pública de assistência social como direito social.

A PNAS em vigor consistiu em proposta formulada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS¹⁵, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, ao Conselho Nacional de Assistência Social -CNAS. Em reunião do Colegiado deste Conselho, dia 22 de setembro de 2004, e por unanimidade de seus conselheiros, foi aprovado, através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 o texto final da Política Nacional de Assistência Social.

O processo que passou o novo texto da PNAS até sua aprovação foi amplamente debatido em todo país, pela sociedade civil organizada e representantes governamentais que buscavam a efetivação da Lei Orgânica de Assistência Social. Para compreensão da trajetória percorrida pela Política Nacional de Assistência Social até sua aprovação, a própria Política registra que:

¹⁵ Criado em 23 janeiro de 2004 pelo presidente Lula, cabe ao MDS a missão de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, bem como aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST). Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2008

A versão preliminar foi apresentada ao CNAS, em 23 de junho de 2004, pelo MDS/SNAS tendo sido amplamente divulgada e discutida em todos os Estados brasileiros nos diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras que garantiam o caráter democrático e descentralizado do debate envolvendo um grande contingente de pessoas em cada Estado deste país. Esse processo culminou com um amplo debate na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizado entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004, onde foi aprovada, por unanimidade, por aquele colegiado. (BRASIL, 2004, p. 07).

De acordo com a PNAS, a política pública de assistência social no Brasil deve ser realizada de maneira associada às demais políticas públicas¹⁶, considerando as desigualdades socioterritoriais para visar o seu enfrentamento, bem como à garantia dos mínimos sociais e à universalização dos direitos sociais sem nenhum tipo de distinção, seja étnico, racial, econômico, religioso entre outros. Com esta perspectiva, a assistência social rege como objetivos:

I - Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem. II - Contribuir para a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais. III - Assegurar que ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p 27).

Assim, o público usuário da política de assistência social é composto por cidadãos, famílias e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, com perda ou fragilidade dos vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; com suas identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; com desvantagem pessoal resultante de deficiências; com exclusão pela pobreza; com o uso de substâncias psicoativas, com a exposição a formas de exploração ou violência; com a inserção precária ou nenhuma inserção ao mercado de trabalho, dentre outras (BRASIL, 2004, p. 27).

Observa-se que Política Nacional de Assistência Social vem complementar a Lei Orgânica da Assistência Social, pois como pôde ser constatado, em relação ao público usuário

¹⁶ Política pública [...], não é sinônimo de política estatal. A palavra *pública*, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva como o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina *res pública*, isto é, *res* (coisa), *pública* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo. (PEREIRA, 2008, p 94).

da assistência social, a PNAS detalha minuciosamente quem serão os usuário da assistência social, algo não identificado na LOAS.

A PNAS também organiza as funções da Assistência Social, ou seja, os serviços socioassistenciais, a partir de três referências: a vigilância social, a defesa social e institucional ou defesa dos direitos socioassistenciais e a proteção social, hierarquizada em proteção social básica e proteção social especial, a qual se subdivide proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

Registra-se que a organização das proteções sociais da assistência social, classificadas em níveis de complexidade, deve ser considerada um grande avanço acarretado pela PNAS, afinal, elimina especificações que distinguem e classificam os usuários da assistência social. Pereira discute sobre esta questão:

Nos últimos anos, é possível detectar o aparecimento de novos sujeitos ou titulares de direitos, cujas garantias legais se especificaram guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem esses sujeitos entre si, tais como: idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, gerações futuras. Esta não é a tendência da garantia de direitos individuais, pois estes concebem o cidadão como sujeito genérico e abstrato, isso é, sem particularidades e especificações. (PEREIRA, 2008, p. 102).

Conforme dito anteriormente, a PNAS aponta que a política pública de assistência social será a base da proteção social no tripé da seguridade social. Assim, referenciando-se a Di Giovanni, a Proteção Social é entendida como:

As formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...]. Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (DI GIOVANI, 1998, p 10 apud BRASIL, 2004, p 25).

Pode-se dizer, então, que a Proteção Social é o conjunto de ações, cuidados, atenções e auxílios para a redução ou prevenção do impacto de situações de privação, abandono, violência, exploração, doença, na direção de garantia do desenvolvimento social e humano e dos direitos sociais. A proteção social deve garantir segurança de sobrevivência, que

englobam rendimento e autonomias, segurança de acolhida, e de convívio familiar, comunitário e social.

Conforme mencionado, as proteções sociais aprofundadas a assistência social são classificadas em dois níveis: Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE subdividida em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou de privações, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, e, ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras. (BRASIL, 2004).

Na proteção social básica, os serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos são executados de forma direta preferencial nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, podendo também ser executados em outras unidades básicas e públicas de assistência social.

A Proteção Social Especial prioriza a reestruturação dos serviços de abrigamento de indivíduos que, por uma série de fatores, não podem mais contar com a proteção e o cuidado de suas famílias. Pode-se afirmar que:

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções sócio-assistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e /ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2005, p. 20).

O nível médio de complexidade da proteção social especial considera os serviços de média complexidade aqueles voltados a famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Estes serviços requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada, com acompanhamento sistemático e monitorado. (BRASIL, 2004).

Os atendimentos da proteção especial de média complexidade, conforme recomenda a Política Nacional de Assistência Social, devem ser prestados nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS, porém, não precisam ser prestados somente

no seu território de abrangência, podem atender os usuários de regiões distintas ou de outras cidades, podendo trabalhar em conjunto com Poder Judiciário como Ministério Público e Promotorias e Órgãos do Executivo e Conselhos de Direitos.

A identidade visual das Unidades dos CREAS deve possuir identificação, conforme previsto pelo Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome.

O espaço físico deve possuir uma identidade visual própria: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Os CREAS co-financiados pela União deverão ter placa padrão, posicionada na frente do Equipamento (ao lado da porta), cujo modelo poderá ser obtido no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (BRASIL, 2006, p. 18).

O CREAS deve disponibilizar serviço especialmente em situações de risco pessoal e social, decorridos de negligência, abandono, ameaças, maus tratos, violência física, psicológica, sexual, discriminações sociais, e restrições à plena vida com autonomia e exercício de capacidades, atendendo prioritariamente crianças, adolescentes e suas famílias nas seguintes situações:

Crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que apresentem dificuldades no cumprimento das condicionalidades; crianças e adolescentes em situação de mendicância; crianças e adolescentes que estejam sob “medida de proteção” ou “medida pertinente aos pais ou responsáveis”; crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário suporte à reinserção sócio-familiar; adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida sócio-educativa de Internação Estrita, quando necessário suporte à reinserção sócio-familiar. (BRASIL, 2006, p. 09 - 10).

Já, a Proteção Social Especial de Alta Complexidade destina-se a famílias e indivíduos que, por situação de ameaça ou violação de direitos, necessitam ser retirados de seu núcleo familiar. Os serviços devem oferecer proteção integral, como moradia, alimentação, higienização, etc. Esses serviços podem ser prestados por meio de Atendimento Integral Institucional, Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido.

Além da proteção social, outra função da assistência social é a Vigilância Socioassistencial. Esta se refere ao desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão que o órgão público gestor da Assistência Social usará para identificar as formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável, com conhecimento sobre o cotidiano de vida das famílias e das condições concretas que geram vulnerabilidades ou provocam danos aos cidadãos.

E a terceira função trata, de acordo com a NOB/SUAS (2005) e a PNAS (2004), da Defesa Social e Institucional, das ações da Assistência Social que devem ser articuladas com outras políticas sociais, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Nesse sentido, os serviços de proteção social devem ser organizados de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e de sua defesa, tais como ouvidorias, centros de referência, conselhos direitos, entre outros. São direitos socioassistenciais previstos na PNAS - SUAS:

O direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestação de interesses; direito do usuário à oferta qualificada de serviços; direito de convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p. 34).

Desta maneira, os cidadãos precisam contar com locais onde possam denunciar e serem acolhidos quando houver a violação de seus direitos. Estes locais não devem voltar o atendimento a necessidades meramente biológicas. Afinal, para Pereira (2008, p. 102) “o ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidades de aprendizagem e desenvolvimentos, que devem ser consideradas” durante e após seu atendimento.

Percebe-se, portanto, que a assistência social é política pública afiançadora de direitos sociais a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independente de sua renda. Nesse aspecto, deve-se ressaltar o avanço significativo em relação aos mandamentos anteriores da Assistência Social, sempre focalizada em segmentos restritivos. Compete-lhe prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações de risco e prevenir a incidência de agravos à vida face às situações de vulnerabilidade, ocupando-se das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão e sua família enfrentam

no percurso da vida, decorrente de imposições sociais, econômicas, políticas, e de ofensas à dignidade humana (BRASIL, 2004).

Desta maneira as ações de Assistência Social devem produzir aquisições materiais, sociais e sócio-educativas ao cidadão e sua família, atender suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar, desenvolvendo assim, suas capacidades e talentos, além de seu protagonismo e autonomia.

A Política Nacional de Assistência Social, além de abordar de maneira inovadora as proteções afiançadas pela assistência social, as define e apresenta na perspectiva do novo modelo de gestão da política pública de assistência social, consubstanciado no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

3.2 CONCEITOS E BASE DE ORGANIZAÇÃO DO SUAS

Levando em conta as considerações apreciadas no decorrer deste trabalho, verifica-se que a história da política pública de assistência social foi e continua sendo desenvolvida de acordo com projetos políticos e projetos políticos partidários no Brasil. O Sistema Único de Assistência Social - SUAS, nesta perspectiva, é um novo modelo de gestão da política pública de assistência social que possibilita a efetividade de planejamento nacionalmente pactuado indiferente de aspirações políticas e siglas partidárias.

O SUAS é constituído pelo conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social, prestados diretamente pelo Estado ou por organizações não-governamentais em todo território nacional a “um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade e do risco social, da pobreza, precária inclusão social. Esse público é heterogêneo segundo recortes etários, de gênero, entre outras e apresenta demandas e necessidades protetivas”. (LOPES, 2006, p. 83).

Portanto, o Sistema Único de Assistência Social regulariza e organiza as necessidades de proteção social, definidas em lei e voltadas ao atendimento de usuários da política de assistência social. Trata-se de uma nova lógica de organização das ações sócio-assistenciais em todo o território nacional, tendo como foco prioritário à atenção à família e seus membros e seu território de vivência. Assim, o SUAS apresenta um novo modelo de gestão descentralizado, participativo e compartilhado no co-financiamento da política pelos três entes federativos, definindo de maneira clara as competências técnico-políticas da União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, para o enfrentamento das desigualdades sociais no país. (BRASIL, 2004, p. 33).

Enfatiza-se que o SUAS surge com o objetivo de materializar o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social e da Política Nacional de Assistência Social definindo e organizando elementos essenciais à execução da política pública de assistência social, “possibilitando assim a normatização dos padrões de serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclaturas da rede socioassistencial¹⁷” (BRASIL, 2004, p. 33).

No entanto, a política de assistência social, mesmo após 21 anos de reconhecimento como política pública, instituída na Constituição Federal de 1988 e 15 anos de instituição da Lei Orgânica de Assistência Social, ainda não é compreendida em sua totalidade, tanto pela sociedade civil, quanto pelo Estado, além de possuir múltiplos entendimentos, principalmente de caridade *versus* direito, não permitindo rupturas.

O Sistema Único de Assistência Social vem romper com esta multiplicidade de versões, apresentando a política de assistência social, conforme relata Behring (2008, p. 45), “longe do sentido de solidariedade, pacto social e reforma democrática e redistributiva”. Esta mudança de concepção exige um reordenamento institucional, de forma que rompa com a tradição dos governantes, que a desfiguram em prática de benesses, para o real significado que a identifica como uma política pública, este é um dos propósitos do SUAS.

Pode-se afirmar que a Carta Constitucional de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social do ano de 1993 e a recente Política Nacional de Assistência Social de 2004 são iniciativas que procuram instituir a política pública de assistência social como política de seguridade. Estes marcos jurídico-legais conseguiram configurar avanços no sentido de desenhar a assistência social no campo dos direitos sociais no Brasil. Contudo, a política econômica neoliberal cria obstáculos sérios para a consolidação real da seguridade social e especialmente para a política pública de assistência social, principalmente pela via do financiamento.

Assim, para dar efetividade no reordenamento da política de assistência social, numa proposta de grande mudança no padrão de proteção social do país, o SUAS define e organiza os elementos indispensáveis na execução da política de assistência social a partir dos seguintes eixos estruturantes:

¹⁷ A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supões a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (BRASIL, 2005, p. 22)

- Matricialidade Sócio-Familiar;
- Descentralização político-administrativo e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Controle Social
- O desafio da participação popular / cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A informação, o Monitoramento e a Avaliação
- Financiamento.

No decorrer deste trabalho, constatou-se um diagnóstico não muito otimista para os desdobramentos do financiamento das políticas sociais no Brasil, em especial da política de assistência social, apesar das importantes conquistas com a Constituição Federal, a LOAS e a PNAS. “Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contra-reforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 147).

No entanto, a assistência social, por meio de profissionais, gestores, usuários, conselheiros, entidades parceiras e sociedade em geral, busca construir no decorrer de sua história uma base de legitimidade forte para o financiamento da política.

Um dos instrumentos que consagra e disciplina a articulação, a pactuação¹⁸ e a deliberação a ser efetivada entre os três entes federados no financiamento da assistência social é a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Este é o mais recente instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004. A NOB/SUAS surge para efetivamente consolidar a PNAS e estabelecer os parâmetros para construção do Sistema Único de Assistência e seu real funcionamento.

A construção da Norma Operacional Básica/SUAS diz respeito a um processo que levou onze anos de formulação e de debates. No mês de julho de 2005, o Conselho Nacional

¹⁸ Entende-se por pactuação, na gestão da Assistência Social, as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação nem tão-pouco de deliberação. As pactuações de tais instâncias só são possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizada por meio de publicação da pactuação e submetidas às instâncias de deliberação. As instâncias de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social são as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Essas instâncias são organizadas em âmbito federal (CIT) e estadual (CIB), com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política pública de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo, desde que não firam as atribuições específicas dos conselhos, estabelecidas nas respectivas leis de criação e regimentos internos (BRASIL, 2005, p. 47).

de Assistência Social, aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS, deliberada pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, assim como a PNAS e o SUAS.

Antes da aprovação da NOB/SUAS de 2005, dois outros textos correspondentes a NOB de 1997 e a NOB de 1998 já haviam sido discutidos e deliberados no País, porém referidas aos conteúdos da PNAS anterior, de 1998/99. Em 1997, pode-se considerar que a proposta mais representativa foi a organização da assistência social, a partir de dois níveis de gestão: a estadual e a gestão municipal.

“[...] a gestão estadual, pela qual o Governo do Estado recebe os recursos de instancia federal advindos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), com a função de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios, celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios que ainda não cumpriam requisitos do art. 30 da LOAS. A instancia estadual também deveria executar programas e projetos de caráter regional e complementar; 2) quanto a gestão municipal, o município receberia diretamente recursos do nível federal, via repasse do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Nesse nível, a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estaria sob a competência da esfera municipal. (BRASIL, 2005, p. 12).

Assim, os entes federados, para receberem recursos da União na implantação e implementação de ações de assistência social no Brasil, de acordo com o Sistema Único de Assistência Social devem ser classificados dentro dos quatro níveis de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União.

Na gestão dos Municípios, há três níveis de habilitação: inicial, básica e plena. Nestes três níveis, o Sistema Único de Assistência Social estabelece requisitos para a habilitação, exige que determinadas responsabilidades sejam cumpridas¹⁹ e também oferece incentivos para a habilitação municipal. Registra-se, no entanto, para os municípios “não habilitados nas condições de gestão inicial, básica e plena, a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social são de responsabilidade do Gestor Estadual”. (BRASIL, 2005, p 31).

Os municípios habilitados em gestão inicial estarão aptos a receber recursos federais, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social, para aplicação em Piso Básico, Piso

¹⁹ Em relação ao processo de municipalização da gestão social, de acordo com Baretta e Martins: “Hoje há um grande hiato na área social entre o velho modelo e o novo, uma vez que o governo federal, apesar de normatizar o processo de municipalização, ainda impõe programa e projetos, sem considerar as peculiaridades de cada município e sem respeitar os princípios previstos na Constituição e na LOAS (BARETTA; MARTINS, 2004, p. 63).

de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I. Para a habilitação neste nível, há dois requisitos que os municípios devem cumprir: atender os requisitos do art 30 e seu parágrafo único²⁰ da LOAS e destinar e executar investimentos próprios do município para ações de Proteção Social Básica.

As responsabilidades dos municípios habilitados neste nível de gestão são: manter atualizados dos dados da REDE SUAS, preencher o plano de ação e relatórios de gestão do sistema SUAS-WEB e cadastrar as famílias em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único. É importante salientar que para Baretta e Martins, alguns municípios têm encontrado dificuldades no processo de descentralização e de planejamento.

Um exemplo das dificuldades que os município enfrentam quando há imposição de ações foi a do Cadastramento Único de Programas Sociais, em 24 de julho de 2001, por meio do Decreto nº 3.877, cujo objetivo central, do governo federal, foi realizar o mapeamento da pobreza e a identificação dos beneficiários de outros programas federais a partir dos dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (PNAD), realizada em 1999 e 2000. Para que as famílias pobres fossem inseridas no programa e beneficiadas pelos programas complementares, deveriam comprovar uma renda *per capita* de até metade do salário mínimo e apresentar a documentação de todos os membros da família. (BARETTA; MARTINS, 2004, p. 69).

Para as autoras, a grande maioria dos municípios brasileiros estava despreparada para realizar esta tarefa. Outra dificuldade no cumprimento esta determinação foi o fato de que os municípios não haviam recebido orientações claras de como proceder no cadastramento das famílias, pois as informações recebidas foram em poucos encontros regionais e os dados apresentados foram gerais e superficiais.

Para os municípios habilitados na gestão básica, a NOB/SUAS de 2005, estabelece obrigatoriamente que:

[...] o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do

²⁰ Art. 30. Artigo 30 - É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. Parágrafo único - É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Parágrafo único incluído pela Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998) (Parágrafo único incluído pela Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998) (LOAS, 1993, p. 27).

desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso, deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. (BRASIL, 2005, p. 26)

Para o cumprimento desses pressupostos, é necessária a realização dos seguintes requisitos:

- Atender o art. 30 da LOAS e seu parágrafo único.
- Destinar recursos próprios do município ao FMAS para ações de Proteção Social Básica.
- Estruturar Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, a quantidade de CRAS deverá ser conforme o porte do município.
- Possuir e manter local de acanhamento dos beneficiários do BPC e dos benefícios eventuais, com no mínimo um assistente social.
- Apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC.
- Garantir prioridades nos atendimentos as famílias beneficiárias de Programas de Transferência de Renda.
- Realizar diagnóstico das áreas de risco e vulnerabilidade social.
- Ter os Conselhos (CMAS, CMDCA e CT) em funcionamento.
- Possuir na Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social, um profissional de nível superior.

No que se refere às responsabilidades deste nível de gestão, além das responsabilidades do nível de gestão inicial, as quais são válidas também para o nível de gestão básica, há ainda, a responsabilidade do município em participar das ações regionais e estaduais nos serviços de média e/ou alta complexidade, instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pela rede e identificar e reconhecer as entidades que atendam requisitos para estabelecimento do vínculo com o SUAS.

No nível de gestão plena, os municípios devem assumir “a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente ao usuário [...]” (NOB/SUAS, 2005, p 28). De acordo com Muniz (2006, p. 156) “A NOB/SUAS estabeleceu critérios de distribuição de recursos [...] bastante justos. No entanto, o volume de repasses ainda é extremamente exíguo. Os incentivos para que os municípios implantem o sistema e assumam a gestão plena ainda são bastante frágeis [...]”.

Os municípios, além do compromisso de assumir a gestão completa da assistência social para habilitarem-se na gestão, têm que preencher os demais requisitos para a gestão nos níveis inicial e básica e ainda investir recursos municipais em ações de Proteção Social Especial e benefícios eventuais; possuir um profissional de nível superior na secretaria executiva de todos dos Conselhos Municipais; declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade; nomear e lotar o gestor do fundo na Secretaria de Assistência Social ou congêneres e elaborar e executar a política de recursos humanos para profissionais que atuem na área da Assistência Social.

As responsabilidades inovadoras na gestão plena são a prestação de serviços de Proteção Social Especial, o estabelecimento de pacto de resultados com a rede prestadora de serviços sócio-assistenciais, a capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da sociedade civil e a ampliação dos atendimentos dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social.

A habitação do Distrito Federal ocorre quando este assume a gestão da Assistência Social comprometendo-se com responsabilidades essenciais ao desenvolvimento da política pública de assistência social e com o aprimoramento do sistema. A habitação dos Estados é semelhante a do Distrito Federal.

O Estado deve assumir a gestão da Assistência Social, dentro de seu território, assumindo responsabilidades básicas, como prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, co-financiar a proteção social básica e ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade e gerir os recursos federais e estaduais, destinados a co-financiamento das ações de caráter continuadas de Assistência Social dos municípios não-habilitados nos níveis de gestão inicial, básica ou plena.

No âmbito estadual, de acordo com a NOB/SUAS, as negociações e pactuações, da gestão da assistência social serão realizadas na Comissão Intergestores Bipartite – CIB. As CIB são instâncias com particularidades diferenciadas dos conselhos e não substituem o papel do gestor. Cabem a essas um lugar importante para pactuar procedimentos de gestão a fim de qualificá-las para alcançar o objetivo de ofertar ou de referenciar serviços de qualidade ao usuário. (BRASIL, 2005, p. 47).

A CIB é composta por 03 representantes do governo estadual, indicados pelo gestor do estado de assistência social, e por 06 gestores municipais indicados pelo Colegiado

Estadual de Gestores Municipais. São algumas de suas competências de acordo com a Norma Operacional Básica/SUAS:

Pactuar a distribuição /partilha de recursos estaduais e federais destinados ao co-financiamento das ações e serviços socioassistenciais [...]; pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o co-financiamento das ações e serviços socioassistenciais para os municípios. (BRASIL, 2005, p. 48).

Em nível federal, a gestão da União de assistência social, se dará a partir de 23 responsabilidades detalhadas na Norma Operacional Básica/SUAS, entre elas estão a coordenação, regulação e o co-financiamento no processo de implementação de serviços e programas de proteção social básica e proteção social especial, bem como estabelecer da regulação dos pisos destas proteções e as ações correspondentes para os estados, Distrito Federal e municípios no que tange o co-financiamento da união, além de formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da Assistência Social.

Assim como na gestão estadual, a União também realizará as negociações e pactuações em um espaço de articulação entre os gestores municipais, estaduais e o federal, ou seja, na Comissão Intergestores Tripartite – CIT. A condição de “tripartite” se dá, pois a CIT, é composta por 05 representantes da União, 05 membros do Distrito Federal e Estados e 05 membros representando os Municípios. São competências da CIT, entre outras:

Pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para o co-financiamento de ações e serviços da Assistência Social para estados, Distrito Federal e municípios e atuar como instancia de recurso de municípios, no que se refere a habilitação, alteração de gestão, renovação da habilitação e avaliação da gestão, quando não tenha havido decisão consensual nas Comissões Intergestores Bipartite. (BRASIL, 2005, p. 49).

Pode-se evidenciar que com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, todas as esferas de governo, a municipal, estadual, federal e Distrito Federal, obedecem a critérios, competências e responsabilidades na gestão e no financiamento da política de assistência social, que na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência de 1993 não haviam sido detalhadas. Conforme afirmam Boschetti, Teixeira e Dias:

Ainda que a análise da implementação de uma política social não possa de dar apenas pela via da execução orçamentária, sabemos que esta é condição para que aquela se efetive e garanta o acesso do cidadão aos bens e serviços públicos. Sem recurso não há política social. (BOSCHETTI; TEIXEIRA; DIAS, 2006, p. 72).

Apesar do longo e árduo caminho que o financiamento da política de assistência social tem a percorrer no Brasil para consolidar seu caráter universal e sem condicionalidades, o SUAS é um grande passo nesta trajetória. Assim, o desenho da assistência social como dever do Estado e direito do cidadão, ganhou densidade com o Sistema Único de Assistência Social, em termos de uma tradução mais completa e clara das atribuições governamentais e da relação entre ela, rompendo com a segmentação e o financiamento incerto que marcou a implementação da LOAS na última década.

3.3 PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Outra importante conquista reafirmada com a NOB/SUAS, foi o processo de planejamento do orçamento da Assistência Social. O financiamento da Política é detalhado, por meio do orçamento Plurianual e Anual em todas as esferas de governo, federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988, no art. 165, determina os instrumentos legais para o sistema orçamentário brasileiro. Aponta que o Poder Executivo será responsável pela elaboração respectivamente do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

§1º [...] o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública [...] para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. §2º A lei de diretrizes orçamentária compreenderá as metas e prioridades da administração pública [...], incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal, [...] seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimentos; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

Destarte, o Plano Plurianual – PPA deve se voltar para o planejamento das ações governamentais, com duração de quatro anos, publicado através de uma lei ordinária, que inicia sua execução no segundo ano de mandato governamental e encerra no primeiro ano do governo subsequente. Portanto, nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício

financeiro, poderá começar sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme diz a Constituição Federal, em seu artigo 167, § 1º (BRASIL, 1988).

O segundo instrumento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, antecipa e orienta o sentido dos gastos públicos, compreende as prioridades e metas programáticas e estabelece os limites de receita e despesa, a cada ano, ou seja, a LDO detalha anualmente as metas estabelecidas no PPA.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual – LOA deve explicitar as prioridades, dimensionar as possibilidades de gasto, ou seja, demarcar e autorizando as receitas e de despesas governamentais.

A constituição Federal de 1988, além de ampliar direitos, estabeleceu mecanismos orçamentários para assegurar a articulação entre planejamento e orçamento, por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como as fontes de financiamento e a extensão de fundos Específicos para políticas sócias, tendo em vista a proteção social unificada à gestão democrática e transparente dos recursos. Apesar de ainda prevalecerem dificuldade em publicizar a execução do orçamento público, tal processo permite acompanhar os recursos aprovados e efetivamente executados por políticas e programas [...], o que vem possibilitando o exercício do controle social sobre o Estado de modo mais sistemático e regular. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, DIAS, 2006, p 72).

É interessante ressaltar que a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento público é de suma importância para o controle social, logo, o orçamento poderá e deverá ser orientado conforme as necessidades mais urgentes da população. Este planejamento participativo permite ao governo priorizar as propostas mais demandadas dos cidadãos. Trata-se de controle social na efetiva participação no processo de formulação e implementação do ciclo orçamentário. De acordo com PAIVA (2003), o funcionamento do ciclo orçamentário descentralizado e participativo interfere democraticamente na redefinição da agenda de crescimento da economia do país, desenhando propostas e políticas públicas capazes de impulsionar o crescimento e o desenvolvimento sustentável.

Percebe-se, deste modo, que o acompanhamento e participação na elaboração orçamentária das políticas públicas, com destaque a assistência social, é um mecanismo capaz de exigir que o Estado cumpra pelo menos o que foi planejado a gastar, na Lei Orçamentária. É certo que somente este controle social não é suficiente, tem-se que participar da disputa política cobrando mais recursos para os programas da área social.

Conforme dito anteriormente, o Estado tem que inverter suas prioridades, deixar de priorizar compromissos com o capital financeiro e investir em políticas sociais. Pois para SADER (2004, p. 09), quando o Estado gasta mais com o pagamento dos juros de sua dívida do que com as políticas públicas “está claramente transferindo recursos do mundo do trabalho - dos que vivem do seu trabalho - para o mundo da especulação, fortalecendo o capital financeiro às expensas [...] dos recursos para políticas sociais”.

A NOB/SUAS também estabelece que a política de Assistência Social deve ser apresentada na função 08 das propostas orçamentárias de todos entes federativos, e os recursos destinados aos serviços, programas, projetos e benefícios realizados pelo governo ou por entidades não-governamentais de assistência social, deverão ser alocados para o Fundo de Assistência Social.

3.3.1 Fundo de Assistência Social

A gestão financeira da política de assistência social se efetiva por meio dos Fundos de Assistência Social. São através deles que são alocados os recursos para o financiamento e co-financiamento de ações da política nas três esferas de governo, mediante avaliação, aprovação e publicação de resoluções dos Conselhos de Assistência Social. Obrigatoriamente, os fundos especiais têm que estar vinculados ao respectivo órgão público que coordena a gestão da Política Pública de Assistência Social, nos âmbitos federal, estadual e municipal, afinal, os fundos não possuem autonomia administrativa e financeira, nem personalidade jurídica.

De acordo com a art. 30 da Lei Orgânica de Assistência, é condição indispensável para o Distrito Federal, estados e municípios instituírem seus fundos especiais, para receber co-financiamento do governo federal, através do Fundo Nacional de Assistência Social. A instituição, funcionamento, controle e fiscalização do Conselho de Assistência Social também é outro quesito para a alocação de recursos provenientes do FNAS para entes federativos. No entanto, de acordo com Campos (2006), há muita dificuldade por parte dos conselhos de assistência social em cumprirem com seu papel de avaliador e fiscalizador nos processos de gerenciamento das propostas orçamentária dos Fundos de Assistência Social.

O controle social enquanto fiscalização da gestão dos recursos pressupõe conhecimentos específicos das áreas de administração e de contabilidade. A

habilitação para o exercício desta competência, segundo demandas das conferências de assistência social nos três níveis de governo, é a matéria mais requisitada para os programas e de capacitação dos conselheiros. Neste campo, observamos algumas dificuldades importantes para o exercício do controle social. A primeira é a inexistência, nos conselhos, de um quadro de profissionais habilitados e politicamente independentes do Poder Executivo – um conjunto de técnicos sob a coordenação do Conselho e designados para o trabalho de assessoramento dos conselheiros; a segunda está relacionada a irregularidade das informações à gestão dos recursos e das ações desenvolvidas pelo Executivo na área assistencial - a maioria dos gestores não apresenta com regularidade os relatórios contábeis à apreciação dos conselhos, e a terceira é a ausência de qualificação dos próprios conselheiros para o exercício destas competências. (CAMPOS, 2006, p. 106).

No entanto, apesar das dificuldades encontradas no processo de fiscalização dos recursos alocados nos Fundo de Assistência Social, é fundamental considerar uma importante conquista para o financiamento da política de assistência social, com a instituição de Fundos específicos que permita o controle do orçamentário da política, pois “o repasse regular de fundo a fundo instalado pelo SUAS, quebra o velho trato triangulado de convênios [...] é de imenso avanço para o modelo de financiamento [...] até então vivenciado” (SPOSATI, 2006, p. 110). A Norma Operacional Básica expressa que:

A instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração, bem como para o controle social de toda execução financeira. (BRASIL, 2005, 52).

O financiamento da Assistência Social, através do Fundo de Assistência Social, pressupõe regularidade dos recursos de maneira automática para o cumprimento das ações de serviço social. O financiamento proposto como referência o SUAS, de acordo com a PNAS (2004), se dará mediante a transferência de recursos e de repasses financeiros de fundo a fundo, ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social, para os Fundos Estaduais e Fundo Municipais de Assistência Social, bem como dos Fundos Estaduais para os Fundos Municipais, seguindo critérios pautados em diagnósticos e indicadores sócio-territoriais locais e regionais, considerando “nesse processo o porte dos municípios, a complexidade e hierarquização dos serviços. [...] superando a relação convencional tradicional e incorporando e ampliando o financiamento dos serviços [...]” (BRASIL, 2005, p 53). Para Sposati, a implementação do SUAS rescindi com o modo paternalista de financiamento federal, estadual e municipal da assistência social.

Finalmente foi rompida a transferência de recursos pela via convencional – um convênio entre o gestor federal e o gestor municipal – onde o município não era considerado ente federativo, mas, praticamente, uma testemunha ou padrinho do convênio federal com uma entidade social. A partir do SUAS a transferência de recursos federais é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados e na forma de piso. (SPOSATI, 2006, p 96).

O financiamento da política de assistência social, na perspectiva do SUAS, pretende romper com as práticas centralizadoras, genéricas e segmentadas que se perpetuaram ao longo da história da política de assistência social. Nesta direção, a co-responsabilidade com a previsão de recursos passa a ser das três esferas de governo, com foco na provisão da proteção social brasileira, respeitado a gestão compartilhada.

Como visto, a assistência social, em seu percurso histórico, vai se reestruturando conforme os dispositivos da LOAS, da PNAS/NOB e do recente SUAS, focando o processo de descentralização e municipalização da política, os quais serão explicitados e decifrados a seguir, a partir da experiência do município de Florianópolis.

4 OS NÚMEROS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS

Conhecer as particularidades do município é importante para dimensionar o campo das necessidades sociais, as demandas em termos de direitos socioassistenciais, a população alvo de ações, e os serviços da assistência social, além de subsidiar em processos de planejamento, gestão e avaliação, e na orientação de alocação de recursos públicos destinados às políticas públicas de alcance social. Assim, para melhor compreensão dos dados da composição e da magnitude do financiamento da política de assistência social, especialmente da receita e despesas do Fundo Municipal de Assistência Social de Florianópolis, apresenta-se a seguir um panorama do município.

4.1 DADOS GEOECONÔMICOS

Desterro, assim era chamada Florianópolis no séc. XIX, por Decreto Imperial, foi elevada à categoria de cidade, tornando-se Capital de Santa Catarina em 1823. Durante governo de Hercílio Luz, Desterro recebeu a denominação de Florianópolis, em homenagem a Floriano Peixoto, através da Lei estadual nº 111, de 1º de outubro de 1894.

A cidade ao entrar no séc. XX passou por profundas transformações, sendo que a construção civil foi um dos seus maiores suportes econômicos. A implantação das redes básicas de energia elétrica, do sistema de fornecimento de água e de captação de esgotos somou-se à construção da Ponte Governador Hercílio Luz, como marcos do processo de desenvolvimento urbano.

De acordo com dados extraídos do censo demográfico, realizado no ano de 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em Florianópolis, 90% de população possui o abastecimento de água ligada através de rede geral, os outros 10% estão ligados a outras formas de abastecimento conforme aponta a tabela 02 abaixo:

Tabela 02 - Comparativo do abastecimento de Água em Florianópolis.

	Domicílios 1991		Domicílios 2000	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Ligados a Rede Geral	54.858	80,2%	93.092	90%
Canalizados Poço ou Nascente	9.444	13,8%	7.217	7,0%
Não Canal. Poço ou Nascente	395	0,6%	151	0,1%
Outros Canalizados	3.057	4,5%	3.092	2,6%
Outros não Canalizados	671	1,0%	268	0,3%
Total	68.425	100,0%	103.820	100%

Fonte: IBGE Censo (2000).
Elaboração própria.

Em relação à instalação sanitária, de acordo com informações obtidas através do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no ano de 2002, aproximadamente 47,9% da população possui rede de esgoto ou rede pluvial, 44,9% estão ligados à fossa séptica. Os demais possuem outros sistemas de esgoto ou nenhum, conforme apresenta a tabela seguinte, que aponta de maneira detalhada o número de domicílios e o percentual que cada um destes representa no sistema sanitário em Florianópolis.

Tabela 03 - Instalação sanitária em Florianópolis no ano de 2002

Esgoto	Domicílios 2002	
	Quantidade	Porcentagem
Ligados a Rede Esgoto ou Pluvial	49.726	47,9%
Fossa Séptica	46.621	44,9%
Fossa Rudimentar	4.814	4,6%
Vala	747	0,7%
Rio, Lago ou Mar	1.255	1,2%
Outro Escoadouro	130	0,1%
Sem Banheiro ou Sanitário	527	0,5%
Total	103.820	100%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2009)
Elaboração própria.

A coleta de lixo em Florianópolis, no ano de 1991, atingia cerca de 93,2% dos domicílios do município; já no ano de 2000, este percentual subiu para aproximadamente 99%, somente 1% das residências não são contempladas com a coleta de lixo realizada pela

Companhia de Melhoramentos da Capital – COMCAP, percentual equivalente a 1.072 domicílios segundo a tabela a seguir:

Tabela 04 - Coleta de lixo em Florianópolis

	Domicílios 1991		Domicílios 2000	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Coletado	63.797	93,2%	102.748	99,0%
Não Coletado	4.628	6,8%	1.072	1,0%
Total	68.425	100,0%	103.820	100,0%

Fonte: IBGE Censo 2000.
Elaboração própria.

No tocante à dimensão geográfica, o município de Florianópolis possui uma área de 436,5 km². Os limites geográficos estão configurados por duas porções de terras, uma refere-se à Ilha de Santa Catarina, que ao leste é banhada pelo oceano Atlântico, ao norte pela baía norte e ao sul pela baía sul, e a outra porção localizada na área continental, que se limita a oeste com o município de São José. O município é dividido em doze distritos: Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, São João do Rio Vermelho, Rationes, Santo Antônio de Lisboa, Sede ou Centro, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha, Pântano do Sul, Campeche e Barra da Lagoa.

Em janeiro de 1998, a Lei Complementar Estadual nº 162 instituiu a Região Metropolitana de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste de Santa Catarina, estas foram criadas com objetivo principal de dinamizar as soluções dos problemas urbanos comuns. A população total do aglomerado urbano de Florianópolis (Florianópolis, Biguaçu, Palhoça e São José), representa 93,97% da população total do Núcleo de Região Metropolitana, composta ademais pelos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Governador Celso Ramos, Santo Amaro da Imperatriz, e São Pedro de Alcântara.

No que se refere aos aspectos econômicos, Florianópolis tem sua economia alicerçada nas atividades do comércio, prestação de serviços públicos, indústria de transformação e turismo, destacando-se na prestação de serviços e no comércio. Recentemente a indústria do vestuário e a informática vêm se tornando também setores de grande desenvolvimento e atua como centro político-administrativo na qualidade de capital.

Quanto ao setor primário, a sua magnitude é de pequena relevância, entretanto algumas culturas ainda se destacam como a cana-de-açúcar, mandioca, banana e milho. As

atividades pesqueiras também são fontes de geração de riqueza através da pesca artesanal de algumas comunidades (Barra da Lagoa, Lagoa da Conceição, Ingleses, Pântano do Sul) entre outras. Atualmente, a criação de ostras também se constitui como um novo incremento na renda do setor.

O setor secundário vem, nos últimos anos, apresentando grande desenvolvimento, na indústria do vestuário, alimento, móvel, bebida, e principalmente na chamada indústria não poluente da microinformática e tecnologia.

O setor terciário é o mais expressivo, pois, além de ser integrado pelas sedes do governo estadual e das representações de órgãos e entidades federais, engloba um centro comercial e de serviços bastante desenvolvido e diversificado, especialmente nas atividades bancárias, educacionais e de saúde, não deixando de enfatizar o segmento do turismo, ainda que quase realizado apenas de janeiro a março. Este representa uma grande movimentação na economia local, determinando diretamente o aumento de renda per capita.

O Turismo é hoje uma das mais importantes atividades econômicas de Florianópolis. Na temporada de verão 2004/2005 o fluxo de turistas foi de 574.098, sendo que 453.516 nacionais e 120.582 estrangeiros. A receita gerada foi de aproximadamente 170 milhões de dólares, 127 milhões de dólares por turistas nacionais e 43 milhões de dólares por turistas estrangeiros (SANTUR, 2005).

A seguir, apresentam-se as tabelas 5 e 6 com a composição do Produto Interno Bruto de Florianópolis no ano de 2000 e o comparativo do Bruto Interno Bruto per capita no município de Florianópolis, no Estado de Santa Catarina e no Brasil entre 1991 a 2000.

Tabela 05 - Composição do PIB, empregos e setores de atividades econômicas em Florianópolis- 2000

Setores	PIB – R\$	%	Empregos	%
Indústria	104.775.529,60	6,04%	4.681	5,85%
Comércio	483.067.312,70	27,53%	15.183	18,96%
Serviços	1.160.203.804,00	66,12%	46.608	58,20%
Outros	6.647.551,70	0,31%	13.607	16,99%
Total	1.754.694.198,00	100%	80.079	100%

Fonte: IBGE Censo 2000.
Elaboração própria.

Pode-se verificar que quase 17% da população de Florianópolis no ano de 2000 movimenta somente 0,31% da riqueza do município, revelando a grande concentração de renda na cidade. Verifica-se também na tabela 05 que cada setor produz mais riqueza, proporcionalmente, do que o número de empregos, revelando, principalmente a precarização do trabalho e a renda do setor informal e de atividade do setor primário. Para Iamamoto:

A transferência de riqueza entre classes e categorias sociais [...] está na raiz do aumento do desemprego crônico, da precarização das relações de trabalho [...]. O investimento especulativo no mercado [...] impõe mecanismo de ampliação de taxa de exploração por meio de políticas de gestão; “enxugamento de mão de obra barata”; intensificação do trabalho e aumento da jornada sem correspondente aumento de salários [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 26-27).

Assim, identifica-se que na perspectiva do mercado, o lucro da produção se dá a partir do aumento do desemprego estrutural e da redução do trabalho protegido, o que pode ser visualizado na tabela 05.

Outro dado que merece destaque, e que se mostra contraditório as informações apresentadas na acima, é o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano de Florianópolis. O IDH é uma medida comparativa que padronizada a avaliação e a medida do bem-estar de uma população, englobando a riqueza, a educação e a esperança de média de vida. De acordo com dados do Censo realizado pelo IBGE no ano de 2000, o IDH do Município de Florianópolis naquele ano era de 0,881 média superior ao Índice brasileiro que em 2007 representava 0,807.

Cabe salientar que o índice varia de zero, nenhum desenvolvimento humano, até 1, desenvolvimento humano total. O IDH pode ser classificado de 03 maneiras, quando está entre 0 e 0,499 é considerado baixo, entre 0,500 e 0,799 pode ser considerado médio e quando o IDH está entre 0,800 e 1, é avaliado como alto. Deste modo, verifica-se o alto Índice do IDH na capital de Santa Catarina, apesar do aumento do trabalho informal e da concentração de renda no município.

Assim, na tabela 06, apresenta-se o comparativo do PIB de Florianópolis, Santa Catarina e do Brasil.

Tabela 06 - Produto Interno Bruto Per Capta em Florianópolis, Santa Catarina e Brasil 1991 – 2000 (R\$)

ANO	FLORIANÓPOLIS*	SANTA CATARIANA**	BRASIL**
1991	7.632,00	3.062,00	5.595,00
1992	7.323,00	2.944,00	5.480,00
1993	5.567,00	2.244,00	5.664,00
1994	6.576,00	2.692,00	5.909,00
1995	11.907,00	4.893,00	6.072,00
1996	15.200,00	6.025,00	6.148,00
1997	14.524,00	6.210,00	5.327,00
1998	13.878,00	6.446,00	9.192,00
1999	13.260,00	6.806,00	6.160,00
2000	12.292,00	7.902,00	6.386,00

Fonte: *Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças /** IBGE, Censo (2000).
Elaboração própria.

Já em relação ao porte do município, Florianópolis conta com uma população de 396.723 habitantes, segundo estimativa do IBGE no ano de 2007. Destes, 97% estão concentrados na área urbana e somente 3% correspondem à população rural. De acordo com o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis em 2000, a região territorial do município na área insular, composta pela região central, apresentava o maior contingente populacional, 139.463 habitantes. O município é considerado como a única capital do país que não é a maior cidade do seu Estado, tendo a população inferior a da cidade de Joinville, que já atingiu 487.003 habitantes. (IBGE, 2007).

A Política Nacional de Assistência Social caracteriza os municípios brasileiros a partir de 05 grandes grupos, conforme o seu número de habitantes. A capital de Santa Catarina, por possuir sua população superior a 300.000 habitantes, é considerada como um município de grande porte, pois possui uma população entre 100.001 a 900.000 moradores. Os demais grupos compreendem as seguintes características, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social.

- Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes
- Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Municípios médios: com população entre 50.000 a 100.000 habitantes
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes

➤ **Metrópoles:** com população superior a 900.000 habitantes

Do total da população, estima-se que 192.013 são do sexo masculino e 204.710 pertencem ao sexo feminino, observando-se um excedente de 12.697 mulheres (51,60% do total do município), de acordo com tabela abaixo:

Tabela 07 - População Residente por Sexo

	Total	Homens	Mulheres
Florianópolis	396.723	192.013	204.710
Percentual	100%	48,40%	51,60%

Fonte: Estimativa realizada proporcionalmente de acordo com o IBGE, Censo (2000).
Elaboração própria.

A Política Nacional de Assistência Social (2004), condizente com a lógica da territorialização, aponta que conhecer “a dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico [...], e a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles”.

Florianópolis por possuir características distintas de outras cidades, como ser a única capital do País que é uma ilha, tem passado nas últimas décadas, por profundas transformações econômicas, culturais e, principalmente, sociais. Em virtude destas mudanças no perfil cultural e socioeconômico do município, a cidade também está se adequando a critérios e requisitos estabelecidos por marcos jurídicos-legais que regem sobre a Política de Assistência Social, conseqüentemente sobre a implementação e financiamento desta política.

4.2 DADOS DA ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis foi regulamentada pela Lei nº 1.674 de 23 de novembro de 1979. No artigo 28, inciso IV desta Lei, apresenta-se a estrutura organizativa da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, onde cada uma das políticas está classificada por departamentos. O Departamento de Desenvolvimento Social era composto por 01 divisão de Ação Comunitária, 01 divisão de Desenvolvimento Social ao Menor e 01 uma divisão de Assistência Social.

Em 27 de dezembro de 1985, através da Lei nº 2.350, foi desmembrado o Departamento de Saúde e o Departamento de Desenvolvimento Social da Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Através desta Lei, foi criada somente a Secretaria Municipal de Educação. Cabe salientar, que não registra-se nos arquivos da Prefeitura Municipal de Florianópolis a lei ou similar que regulamente o Departamento de Saúde e o de Desenvolvimento Social em uma nova secretaria, talvez por ela ter subsistido à criação da Secretaria de Educação.

A próxima lei que abordou sobre a gestão da política de assistência social em Florianópolis, foi a Lei nº 5.831 de 21 de março de 2001, sancionada no governo da Prefeita Ângela Regina Heinzen Amim Helou, que cria a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. No entanto, quando o atual Prefeito Dário Elias Berger, assumiu a Prefeitura Municipal de Florianópolis em seu primeiro mandato, no ano de 2005, no dia 18 de fevereiro daquele ano, sancionou a Lei Complementar nº 158, que desmembrou a secretaria criada pela lei citada acima em Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social - SMCAIFDS.

Dois anos após a sanção da Lei Complementar nº 158, a SMCAIFDS passou por uma nova reestruturação, sua nomenclatura foi modificada, desta vez corretamente, para Secretaria Municipal de Assistência Social, no dia 17 de agosto do ano de 2007, através da Lei nº 7.398. Entretanto, no dia 27 de janeiro de 2009, foi aprovada a Lei Complementar nº 348/2009, que renomeou intempestivamente a Secretaria Municipal de Assistência Social, como Secretaria Municipal de Assistência Social e Juventude - SEMAS, vigente até o momento.

A Secretaria de Assistência Social e Juventude, órgão gestor da Política de Assistência Social em Florianópolis está estruturada administrativamente por 06 diretorias, são elas: Diretoria de Serviços Básicos, Diretoria de Serviços de Média Complexidade, Diretoria de Serviços de Alta Complexidade, Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, Diretoria de Mobilização Comunitária e Diretoria da Juventude.

Os principais serviços sócioassistenciais desenvolvidos pelo município na proteção social básica são: Programa de Atenção Integral à Família, Proteção Social Básica para Idosos, Serviços Sócioeducativos destinados a crianças e jovens com até 17 anos, Plantão Social, Projetos de Geração de Renda e Inclusão Produtiva, além de programas municipais de transferência de renda por meio de benefícios eventuais. Para o cumprimento dessas ações, na cidade de Florianópolis, há implantado e em funcionamento 01 Centro de geração de trabalho e renda profissionalizante, 01 Centro de múltiplo uso para ações sociais e comunitárias, além

de 05 CRAS - Centros de Referência da Assistência Social, onde 01 está localizado na região central, 02 na região continental, 01 no norte da ilha e o 5º CRAS localiza-se na região sul do município.

Em relação aos serviços de proteção social especial, as ações desenvolvidas que merecem destaque são: Serviço de apoio e orientação a indivíduos e famílias vítimas de violência, Serviço de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescente e suas famílias, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Serviços de acolhimento em abrigo para crianças, adolescentes, idosos e mulheres, Projeto de abordagem e acolhimento à população de rua e Serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas sócioeducativas em meio aberto. As principais unidades físicas implementadas na rede socioassistenciais responsável pelos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade são: 01 CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, 01 Casa Lar conveniada, 01 Casa de acolhida para pessoas em situação de rua, 01 Casa de passagem para pessoas em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, 10 abrigos conveniados, sendo que 02 são para acolhimento para idosos, 01 para mulheres e 07 destinados a crianças e adolescentes.

Assim, para que todos os serviços e ações de assistência social sejam desenvolvidos no município, a Lei Orgânica de Florianópolis, em seu capítulo VI, dispõe sobre a Assistência Social, Família, Criança, Adolescente, Idoso e Pessoas com Deficiência, definindo como competências da Assistência Social:

Art. 139 - I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e aos adolescentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a prestação de atenção especial à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família. Art. 140 - As ações e serviços municipais de assistência social serão realizados diretamente pelo poder público e com a colaboração de entidades beneficentes e comunitárias. (FLORIANÓPOLIS, 1990, p. 54).

Em relação à gestão do SUAS, em Florianópolis, o município teve seu requerimento de gestão plena aprovado durante a octogésima oitava Assembléia Geral Ordinária do Conselho Municipal de Assistência Social, realizada no dia 11 de agosto de 2005. A opção por gestão plena, conforme exposto anteriormente, significa que o município tem a

responsabilidade de gestão total das ações de Assistência Social, organizando a proteção social básica e proteção social especial de média e de alta complexidade.

A habilitação de gestão plena também requer que o município possua o Conselho Municipal de Assistência Social em pleno funcionamento, estruturado com uma secretaria executiva e com profissional que possua nível superior. Outro requisito da gestão plena é a alocação recursos financeiros próprios do orçamento da cidade ao Fundo Municipal de Assistência Social. Portanto, para efetivar esses requisitos à habilitação em gestão plena, foi aprovada a Lei nº 4.958, em 16 de julho de 1996, criando o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social.

De acordo com a Lei nº 4.958, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de Florianópolis é um órgão colegiado descentralizado e participativo, possui caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo. Sua composição é paritária entre governo e sociedade civil, ou seja, o CMAS é composto por 14 membros e respectivos suplentes, 07 são representantes governamentais e 07 da sociedade civil organizada. É importante lembrar, que as funções dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social não podem ser remuneradas. São algumas competências do Conselho Municipal de Assistência Social:

I - Definir as prioridades da Política de Assistência Social de Florianópolis;
 II - Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS; III - Estabelecer as diretrizes a serem observadas na criação do Plano de Ação; IV - Definir critérios para celebração de convênios e contratos entre o município e as entidades e organizações de Assistência Social; V - Aprovar o Plano Municipal de Assistência Social, elaborado pelo Comando Único da Assistência Social no município; VI - Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social do Município; VII - Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social públicos e privados em âmbito municipal; VIII - Regulamentar a forma de concessão e valor para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, e outros eventuais conforme o disposto no parágrafo 2º do art. 22 da Lei 8742/93; IX - Orientar e controlar a administração e o funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e aprovar o seu Regimento; X - Aprovar os critérios para programação e execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal e fiscalizar a movimentação dos recursos; XI - Apreciar e aprovar a proposta orçamentária para a Assistência Social do Município a serem encaminhadas pelo Comando Único da Assistência Social no Município [...]. (FLORIANÓPOLIS, 1996, p. 03).

De acordo com Ferraz, o papel dos conselhos é indispensável para a efetividade de uma gestão descentralizada e participativa.

O Conselho de Assistência Social caráter permanente, composição paritária entre representantes do governo e da sociedade e tem natureza deliberativa. A sua existência e as atribuições legalmente definidas não dependem da vontade episódica de um gestor, [...] e isto lhes confere uma nova institucionalidade no âmbito do Poder Executivo. (FERRAZ, 2006, p. 111).

Porém, conforme aponta Sposati, (1994, p. 104) “Os conselhos são arenas de negociação” e por isso exige-se que os Conselheiros estejam preparados para “formular opiniões e argumentos defensivos da qualidade dos atendimentos e dos direitos” (SPOSATI, 1994, p 104, apud CAMPOS, 2006, p. 44).

Assim, pode-se verificar que é certo que na gestão da política de assistência social e no financiamento desta é fundamental o papel exercido pelos Conselhos de Assistência Social, realizando o controle social e a garantia de direitos. Outro instrumento que fomenta, respeita a gestão da assistência social e é facilitador do controle social é o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

Conforme a Lei nº 4.958, que cria o FMAS, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS serão aplicados em:

[...] Financiamento total ou parcial de programas, projetos e serviços de Assistência Social desenvolvidos pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela execução da Política de Assistência Social ou por órgãos conveniados; II - Pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público e privado para execução de programas e projetos específicos do setor de assistência social; III - Aquisição de material permanente e de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas; IV - Construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para prestação de serviços de assistência social; V - Desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de assistência social; VI - Desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de assistência social; VII - Pagamento dos benefícios eventuais, conforme o disposto no inciso I do artigo 15 da Lei Orgânica de Assistência Social. (FLORIANÓPOLIS, 1996, p. 05).

Sendo assim, os recursos alocados no FMAS financiarão ações diretas executadas pelo município e indiretas, realizadas por entidades de assistência social, cadastradas e reconhecidas no CMAS. Esses recursos, destinados a implantação e implementação de serviços de assistência social, como de programas, projetos, serviços e benefícios, serão co-financiados através das transferências financeiras do governo federal, estadual e de recursos próprios do município.

4.3 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento da política municipal de assistência social obedece a um procedimento comum aos demais orçamentos setoriais. Nos termos do ciclo orçamentário, seu planejamento deve ser de acordo com os instrumentos legais que compõem o sistema orçamentário para todas as políticas governamentais. Ou seja, a elaboração, a apreciação e a execução do orçamento devem ser previstas e apresentadas no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA. Portanto, o orçamento da assistência social é planejado, atendendo ao disposto na Política Nacional de Assistência Social e as ações aprovadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social, conforme sistematização do Plano Municipal de Assistência Social.

Para assegurar recursos à política da assistência social é preciso determinar, desde o Plano Plurianual - PPA, os programas e projetos prioritários que organizarão as ações que serão desenvolvidas no âmbito do sistema de direitos da assistência social, durante os quatro anos de mandato do governo vigente. Após a explicitação dos programas no PPA, serão expostos os conteúdos das prioridades da política de assistência social que irão compor a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, estabelecendo os limites de receita e de despesa ano a ano. A LDO irá orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, que visa estabelecer as metas e os resultados entre a receita e as despesas. Cabe salientar que o artigo 167, da Constituição Federal de 1988, veda o início de quaisquer programas e projetos não incluídos na LOA.

Como dito, o planejamento do orçamento da política de assistência social também deverá ser orientado pelo Plano de Assistência Social, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, artigo 30. Segundo a Norma Operacional Básica/SUAS, o “Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico, que organiza, regula e norteia” a política de assistência social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social. O Plano de Assistência Social deve comportar:

[...] os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondentes para sua implementação; as metas estabelecidas; os recursos e impactos esperados, os recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários; os mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução. (BRASIL, 2005, p. 44).

Para que o Plano Municipal de Assistência Social fosse formulado no Município de Florianópolis, na gestão 2005-2008, foi designada, por meio do Decreto nº. 3663 de 03.09.2005, uma comissão de técnicos municipais para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis. Este englobaria, de acordo com o PPA, o planejamento das ações de assistência social bem como o seu financiamento durante os anos de 2006 a 2009. De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social, as bases deste “são as diretrizes contidas na Política Nacional de Assistência Social” e a exposição do:

[...] diagnóstico social da cidade na perspectiva de ações preventivas e de inclusão social; territorialização de ações básicas; articulação e integração com políticas e serviços; organização da rede ampliada de parcerias governamentais e não governamentais; e especialmente o redimensionamento da estrutura funcional que prevê inclusive a política de recursos humanos contemplando capacitação – formação continuada, habilitação e especialização dos técnicos do Comando Único, fundamental à implantação e implementação dos programas e projetos sociais neste novo contexto. (FLORIANÓPOLIS, 2005b, p. 01)

Torna-se relevante mencionar que a NOB/SUAS ainda aponta que “os municípios, o Distrito Federal e os estados, quando respondendo pela gestão financeira dos municípios não habilitados, o Plano deverá se desdobrar anualmente, em um Plano de Ação” (BRASIL, 2005b, p 44).

Sendo assim, após o processo de planejamento orçamentário da política de assistência social, compete ao Conselho de Assistência Social analisar, avaliar, rejeitar ou aprovar o Plano de Assistência Social ou o Plano de Ação que conterà a previsão de investimentos para política de assistência social. Os recursos serão destinados para o Fundo Municipal de Assistência Social, onde serão transferidos diretamente aos usuários por meio da concessão de benefícios ou financiarão ações de assistência social na garantia dos direitos socioassistenciais e na defesa destes, quando violados.

Portanto, pode-se visualizar que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o orçamento público define o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração pública, tornando-se instrumento regulador de finanças públicas, procurando manter o equilíbrio financeiro, evitando a expansão de gastos. O orçamento possibilita aos órgãos de representação um controle político sobre os órgãos executivos. (MANUAL DE FUNDOS PÚBLICOS, 2003).

Desta maneira, observa-se que a formulação e a pactuação deste ciclo orçamentário, devem corresponder às necessidades da população e, principalmente, das capacidades e compromissos institucionais do gestor de cada ente federado. Afinal, com exceção da política pública de saúde e educação, que possuem garantias constitucionais que garantem percentuais mínimos de vinculação orçamentária (respectivamente 15% e 25%), a pactuação orçamentária das demais políticas públicas depende do compromisso que cada gestão estabelece com as mesmas. Pode-se observar, por conseguinte, que a alocação de gastos na grande maioria das vezes é mais generosa com algumas políticas sociais do que outras, mas antes que se possa concordar ou não com o perfil desta alocação, é necessário compreender como isso acontece. De acordo com Graça:

Para os [...] interessados em construir uma sociedade mais justa e igualitária, o acompanhamento da execução orçamentária é fundamental, pois poderá indicar o grau de comprometimento dos governantes com o pagamento da imensa dívida social, por meio do combate às desigualdades e à pobreza e da promoção do desenvolvimento sustentável. Isso porque entendemos que o orçamento é peça fundamental na política econômica, permitindo ao Estado implementar políticas indutoras de desenvolvimento com equidade [...] (GRAÇA, 2009, p. 07).

Em uma cidade tão heterogênea e desigual como Florianópolis, dada a diversidade de problemáticas e possibilidade de respostas, os recursos do orçamento da política de assistência social em muitas situações podem ser usados para fins eleitoreiros e clientelistas. Este legado ainda paira em termos de expectativas e práticas. Para que esse processo de vinculação do patrimonialismo seja rompido ou o direito seja efetivado é necessário compreender a dinâmica do financiamento desta política.

4.3.1 Planejamento e Indicadores de Financiamento

Para iniciar a análise sobre o financiamento da política de assistência social no município de Florianópolis, torna-se importante elencar três indicadores sobre financiamento e gasto público. O primeiro indicador trata da natureza das fontes de recursos, o segundo da direção do gasto e o terceiro da magnitude do gasto.

Em relação à natureza das fontes de recursos, de acordo com Fagnani (1998), este indicador permite identificar a veracidade do discurso público, pois, é possível diagnosticar, de fato, que esfera de governo está investindo em políticas sociais no Brasil. Para o autor, as

políticas públicas no País têm sido financiadas, nas últimas décadas, a partir de fontes de três naturezas: recursos fiscais, recursos auto-sustentados e de contribuições fiscais.

[...] os recursos fiscais são proveniente das receitas de impostos e taxas, os quais são aplicados a fundo perdido, sem necessidade de gerar retorno financeiro [...]. Os recursos auto sustentados, ao contrario, são valorizados como aplicações financeiras. Entre eles, destacam-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e a Caderneta de Poupança. (FAGNANI, 1998, p. 123).

Em relação às contribuições sociais, mencionadas anteriormente, são custeadas da renda dos trabalhadores, empregadores e dos contribuintes em geral.

O segundo indicador que aborda sobre a direção do gasto público, possibilita visualizar para onde foram direcionados os recursos pertinentes à política de assistência social. Este estudo traz a possibilidade de analisar se os recursos orçados, previstos para a implantação e funcionamento dos programas, projetos, serviços, ações e benefícios da assistência social, foram executados. Como indicador, permite ainda observar as tendências das opções políticas, conforme a alocação dos recursos públicos, pois na esfera orçamentária não há garantias de que o financiamento será executado. Como a verba será gasta é outro processo político muitas vezes mais complexo, pois, só se pode gastar o que está arrecadado, o que não garante o cumprimento do orçamento, que pode ser superdimensionado.

O terceiro indicador de análise do financiamento é a magnitude do gasto. Ele permite identificar se os recursos previstos são condizentes com as demandas. “Este exame deve ser sempre realizado considerando as perspectivas históricas, que demonstrem a evolução do gasto per capita”. (FAGNANI, 1998, p 122).

4.3.2 A tradução dos dados do financiamento em Florianópolis

Para apresentar a análise da composição do financiamento da política de assistência social em Florianópolis, vinculada ao Fundo Municipal de Assistência Social, observou-se também a política de saúde e a de educação, para orientar as investigações, no sentido de garantir uma base comparativa mais consistente.

O que levou a escolher as políticas citadas acima, foi o fato de ambas possuírem garantias previstas em marcos jurídico-legais que asseguram percentuais mínimos de

investimentos em suas áreas. No caso da política de saúde, foi a Emenda Constitucional nº 29/2000, aprovada em 13 de setembro de 2000, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A referida emenda estabelece que municípios, estados, distrito federal e a união destinem percentuais mínimos de suas receitas em ações e serviços públicos de saúde. Conforme a resolução nº 322 de 08 de maio de 2003 do Conselho Nacional de Saúde transcreve, o investimento em saúde deverá ser para os estados de 12% ou mais e, para os municípios, igual a 15% ou superior.

Em relação à política de educação, a CF/88 estabelece no art nº 212, que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da sua receita resultante de imposto, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988, p. 220).

Ainda em relação à política de educação, a Lei Orgânica do Município de Florianópolis, promulgada em 1990, em seu art 122, dispõe sobre o seguinte teor:

O Município aplicará, anualmente, pelo menos, vinte e cinco por cento da receita proveniente de seus impostos e dos impostos estadual e federal de cuja arrecadação participe, na manutenção, ampliação e no desenvolvimento do ensino, ressalvadas as despesas com programas de alimentação e assistência à saúde, no ensino fundamental, que serão custeados com recursos federal, estadual e outros recursos orçamentários municipais. (Florianópolis, 1990, p. 50).

Desta maneira, a vinculação orçamentária da política de educação, de acordo com exposto acima, em relação ao município será de no mínimo 25% da arrecadação de impostos.

É importante deixar claro que, para a análise dos dados apresentados nessa pesquisa, foi seguido o conceito de *receita orçada* ou *prevista*, *receita arrecadada* e *receita executada*. Porque para obter dados concretos em relação ao financiamento das políticas públicas aqui apresentadas, em especial da assistência social, somente com o orçamento previsto não se atingiria informações precisas sobre os gastos públicos, pois, o orçamento sem a devida arrecadação, em nada pode ser investido, já que se trata somente de uma previsão.

Para contribuir, o dicionário Aurélio define o verbo orçar como:

[...] ato ou efeito de avaliar, calcular, computar; discriminação da origem e da aplicação de recursos a serem usados para determinado fim; documento que discrimina a receita e a despesa da administração pública para o exercício seguinte, encaminhado anualmente pelo Poder Executivo à aprovação do Poder Legislativo; cálculo da receita que se deve arrecadar

num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo Executivo e submetido à aprovação das respectivas câmaras legislativas. (NOVO DICIONÁRIO ELETRÔNICO AURÉLIO, 2004).

Percebe-se, portanto, que o termo orçamento possui característica de estimativa. Desta mesma maneira, se assemelha ao orçamento do financiamento público, pois, apresenta uma previsão da execução de políticas implementadas durante o governo.

Assim, a análise do financiamento da política de assistência social, saúde e educação, restringiram-se ao orçamento previsto, arrecadado e executado da função saúde (10), educação (12) e do Fundo Municipal de Assistência Social, que está englobado na Função Assistência Social (08) dos orçamentos fiscais de 2006, 2007 e 2008. A classificação funcional exibida acima está apresentada conforme a Portaria n° 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, que discrimina os conceitos das despesas por funções, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Conforme a Portaria, entende-se por função “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público”, e para a classificação de subfunção pode-se afirmar que:

A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas [...] (BRASIL, 1999, p. 01).

Logo, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se agrupam em torno das funções, classificando a despesa de acordo com a especificação do seu conteúdo e produto. Cada uma das subfunções abrange diversos programas e ações, conforme estabelecido pelo Poder Executivo para as estruturas de seus programas, códigos e identificações, respeitando os conceitos da Portaria n° 42/99.

A assistência social identificada pela função (08), nos termos da Lei 4.320 de 1964, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. E, enquadrada na Portaria n° 42/99, agrega as seguintes subfunções: Assistência ao Idoso (identificada pelo código 241), Assistência a Pessoas com Deficiência (242), Assistência à Criança e ao Adolescente (243) e Assistência Comunitária (244).

Durante a elaboração do orçamento pelo poder executivo, as classificações por função e subfunção devem estar identificadas tanto no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Porém, é importante deixar claro que para realização das análises dos dados que serão apresentados a seguir, foi realizado grande esforço para compreender a integração entre PPA, LDO e LOA e os demonstrativos financeiros que apresentam a arrecadação e a execução das ações previstas no Plano e Leis de sistematização do orçamento. Este foi um dos motivos que não apresenta-se uma ampla análise da execução orçamentária de todas as aplicações da função assistência social (08), e sim a sua destinação mais legitimada e ampla que é o Fundo Municipal de Assistência Social, que pode ser considerado o que possui a maior dotação orçamentária para execução da política de assistência social no município de Florianópolis.

Embora a pesquisa se dedique especialmente ao financiamento do FMAS, cabe esclarecer que foi percebida a destinação de recursos previstos da função assistência social (08) a outros fundos e autarquias ligadas ao Poder Executivo, como por exemplo, a aplicação de recursos da assistência social, entre os anos de 2006 e 2008, para a Fundação Franklin Cascaes - FFC, Fundação Municipal de Esportes - FME, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, Fundo Municipal de Saúde - FMS, Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis – IGEOF e, ainda, para o pagamento de Taxa de Iluminação Pública. Decifrar essa outra aplicação da função 08, considerada por muitos, inconstitucional, é uma tarefa bastante complexa e relevante, que exigiria pesquisar detalhadamente para onde foram alocados os recursos da função assistência social (08) e, mais abstruso ainda, se estes recursos foram mesmos aplicados em ações de assistência social. É tema, portanto, para outros estudos.

Diante disso, é mister registrar que nem todo o orçamento das políticas sociais, em especial da assistência social, passam por Fundos específicos. Para BOSCHETTI, SALVADOR (2006, p 44), os recursos “podem, também, estar sendo aplicados em outras políticas sociais [...] o que demanda uma análise minuciosa impossível de ser aqui realizada”.

Para o diagnóstico do financiamento do FMAS, detalha-se gradualmente como ocorre este processo. Para isso, investiga-se a composição do orçamento fiscal²¹ previsto nas Leis Anuais Orçamentárias do ano de 2006 a 2008, respectivamente Lei n° 6.910, Lei n° 7.255 e Lei n° 7.500.

No que diz respeito à receita prevista e a receita arrecadada em Florianópolis, no período de 2006 a 2008, a tabela 08 demonstra a seguinte situação.

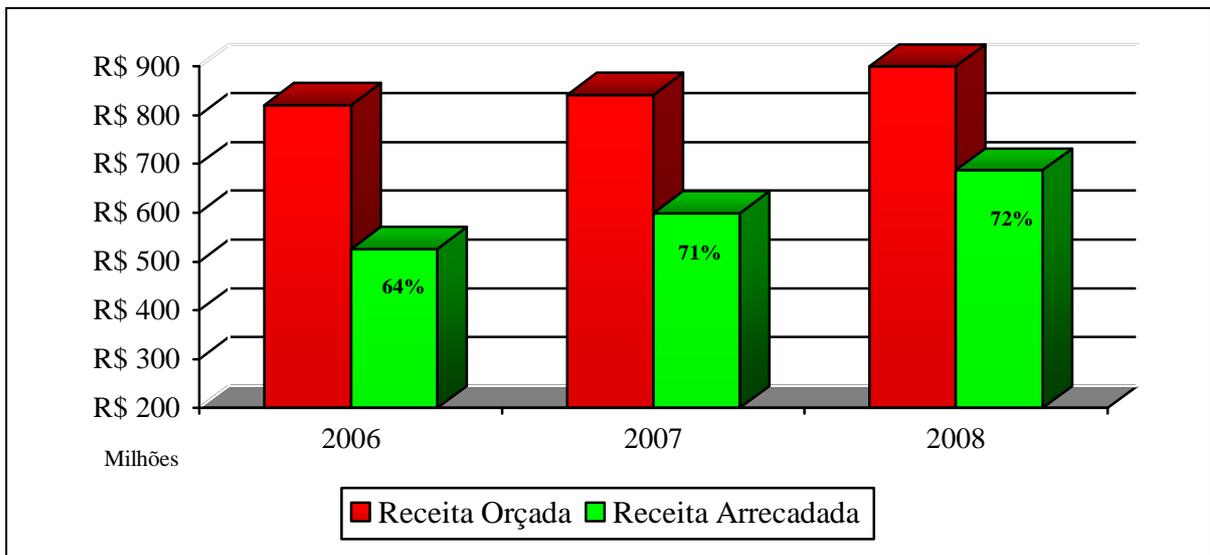
²¹ O Orçamento Fiscal engloba os Poderes Legislativo e Executivo do Município, incluindo os Órgãos da Administração Direta, Indireta, Fundações, Fundos, Empresas de Economia Mista e Autarquias, instituídos e mantidos pelo Município.

Tabela 08 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada por Ano

Especificação	2006		2007		2008	
	Receita Orçada (Prevista)	Receita Arrecadada	Receita Orçada (Prevista)	Receita Arrecadada	Receita Orçada (Prevista)	Receita Arrecadada
Orçamento Fiscal	821.833.072,00	526.946.323,66	842.898.001,00	599.040.843,09	963.057.929,00	687.923.335,01

Fonte: Betha Sistemas – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada: administração, indireta e funcional (2009)
Elaboração própria.

Referente a este comparativo, para uma análise mais explícita, cabe o gráfico 02:

**Gráfico 02 Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada por Ano.**

Fonte: Betha Sistemas – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada: administração, indireta e funcional, (2009).
Elaboração própria.

Os dados demonstram o progressivo crescimento da arrecadação do município durante o triênio apresentado, principalmente entre o ano de 2006 para 2007, com aumento de 7% na arrecadação, em sintonia com a tendência de expansão da economia havia em todo o país. O maior aumento na arrecadação se deu nos primeiros dois anos de execução do Plano Plurianual. Pode-se verificar, na tabela 08 e no gráfico 02, que, nos três anos correspondentes a esta pesquisa, a arrecadação do município oscilou entre 65% e 72%.

Do valor total da receita arrecadada do município, a maior parte é composta da receita de impostos municipais (ISS – Imposto sobre Serviços, IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), da receitas de transferências da União (Quota-Parte do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, Quota-Parte do ITR - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural, Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF) e de receitas de transferências do Estado (Quota-Parte do ICMS - Imposto sobre operações

relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços, Quota-Parte do IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, Quota-Parte do IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação), entre outros. A outra parte da receita, a que possui menor arrecadação, é composta pelas taxas, que são cobradas como remuneração a um serviço público e pelas contribuições que incidem sobre a força de trabalho, além do lucro obtido pelas transações financeiras realizadas pelo executivo municipal.

A apresentação dos números referentes à arrecadação de impostos do governo municipal de Florianópolis, nos anos 2006 a 2008, possui os seguintes dados:

Tabela 09 - Comparativo da receita total arrecada com a receita de impostos arrecadados

Especificação	2006		2007		2008	
	Receita Arrecadada	Impostos Arrecadados	Receita Arrecadada	Impostos Arrecadados	Receita Arrecadada	Impostos Arrecadados
Receita	526.946.323,66	338.214.510,83	599.040.843,09	388.091.730,01	687.923.335,01	456.381.403,58

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento de Florianópolis.
Elaboração própria.

A seguir, têm-se os demonstrativos dos percentuais que representam a arrecadação os impostos municipais e da arrecadação de taxas e contribuições.

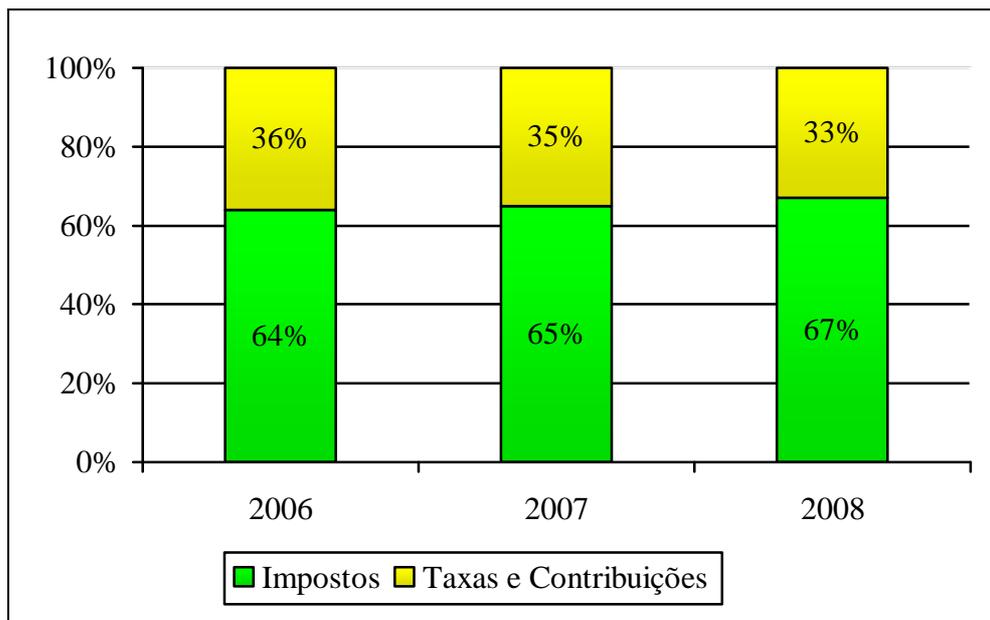


Gráfico 03 Comparativo do percentual da Receita de Impostos Municipais Arrecadados com a Receita de Taxas e Contribuições Arrecadadas

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento de Florianópolis.
Elaboração própria.

Como se pode constatar, a arrecadação de impostos é a principal fonte de recursos do município e, no período de 2006 a 2008, manteve-se estável, como pequenos crescimentos durante estes anos.

Assim, semelhante ao orçamento fiscal, que possui um orçamento anual previsto e posterior arrecadação de fato, para que se tenha investimento público na política de Assistência Social, Saúde e Educação, é necessário obedecer esta mesma dinâmica, ou seja, realizar a previsão orçamentária e financeira, após a arrecadação. Pode-se mencionar que de acordo como artigo nº 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LS nº 101, de 04 de maio de 2000, a “previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” consistem em requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal da instituição.

Sendo assim, apresenta-se no gráfico 04, para título de visualização, o comparativo do orçamento da função assistência social, que está englobada no Fundo Municipal de Assistência Social e das funções saúde e educação.

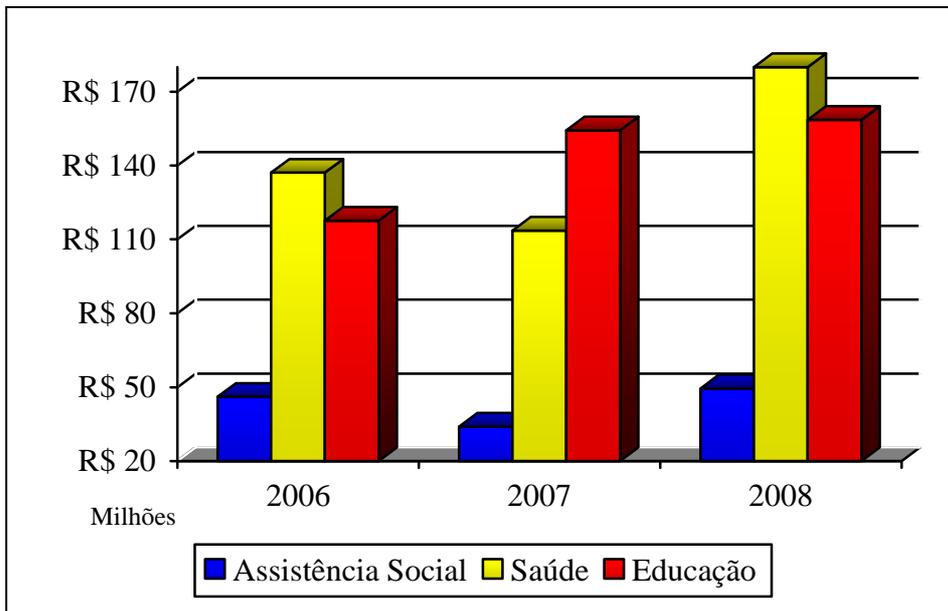


Gráfico 04 Comparativo da Receita Orçada para a Função Assistência Social, Função Saúde e Função Educação por Ano.

Fonte: Lei nº 6.910/05, Lei nº 7.255/06 e Lei nº 7.500/07, que estima a receita e fixa a despesa do orçamento do Município de Florianópolis para o exercício, respectivamente de 2006, 2007 e 2008

Elaboração própria

Pode-se perceber o quão desigual é o orçamento entre a política de assistência social, política de saúde e a política de educação no Município de Florianópolis. O gráfico 04 permite verificar que, na lógica do orçamento público, é ainda mais evidente que a política de

assistência social, por não ter assegurado mecanismos político-legais que garantam seu adequado financiamento no rol das políticas públicas, possui menor densidade institucional e legitimidade política, principalmente se comparada à política de saúde e a política de educação, que possuem garantias de transferências automáticas. Para compreensão, as transferências automáticas ou vinculadas configuram o repasse automático de recursos, obedecendo a critérios previamente pactuados e legalmente estabelecidos.

De acordo com Paiva (2003, p 271), as transferências vinculadas “são politicamente rejeitadas, devido, logicamente, ao desinteresse do governo [...] em perder receitas e poder simultaneamente”. Razão pela qual as transferências vinculadas ou automáticas em sua grande maioria são realizadas por meio de Fundo a Fundo (F-F). No caso da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social a proposta dos Pisos já se revela uma tentativa dessa modalidade de repasse.

Dando continuidade, foi realizada a análise comparativa somente entre o Fundo Municipal de Assistência Social, que é parte constituinte da Função Assistência Social e que é principal alvo desta pesquisa, e as funções saúde e educação. Observa-se, assim, de maneira ainda mais nítida a desigualdade entre os orçamentos previstos nas LDO de 2006, 2007 e 2008, entre a política de assistência social, saúde e educação.

Desse modo, a próxima tabela demonstra a receita orçada segundo as Leis Orçamentárias Anuais, as receitas arrecadadas e os valores executados para cada política pública.

Tabela 10 - Comparativo da Receita Orçada / Arrecadada / Executada do Fundo Municipal de Assistência Social, da função Saúde e função Educação por Ano.

2006			
Investimentos	Receita Orçada*	Receita Arrecadada / Aplicação Obrigatória**	Executado***
Fundo Municipal de Assistência Social	34.223.968,00	9.282.250,10	9.751.206,89
Saúde	137.138.198,00	50.732.176,62	53.622.775,82
Educação	117.623.860,00	84.553.628,00	104.512.185,00
2007			
Investimentos	Receita Orçada	Receita Arrecadada / Aplicação Obrigatória	Executado
Fundo Municipal de Assistência Social	25.256.699,00	11.431.121,00	10.840.539,24
Saúde	113.679.101,00	58.231.760,00	67.306.621,10
Educação	154.315.625,00	97.022.932,50	117.126.673,59
2008			
Investimentos	Receita Orçada	Receita Arrecadada / Aplicação Obrigatória	Executado
Fundo Municipal de Assistência Social	26.259.300,00	13.953.051,07	13.594.711,56
Saúde	181.001.756,00	68.457.210,54	86.037.021,91
Educação	158.641.091,00	114.095.350,90	137.644.206,09

Fonte: *Lei n° 6.910/05, Lei n° 7.255/06 e Lei n° 7.500/07, que estima a receita e fixa a despesa do orçamento do Município de Florianópolis para o exercício, respectivamente de 2006, 2007 e 2008, ** Betha Sistemas – Demonstrativo dos Recursos Recebidos a Qualquer Título e Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento, *** Betha Sistemas – Comparativo da Despesa Autorizada com a Empenhada e Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento.
Elaboração própria

Diante dos dados obtidos das Leis Orçamentárias Anuais n° 6.910/05, Lei n° 7.255/06 e Lei n° 7.500/07, é importante ressaltar que os valores correspondentes a receita orçada de cada ano equivalem a uma previsão da arrecadação conforme exposto anteriormente. No entanto, de partida, identifica-se a disparidade entre a previsão e a receita arrecadada, o que indica a necessidade de redimensionamento da expectativa aparentemente da receita superestimada.

Mesmo sendo somente a previsão de investimentos, já se pode observar no gráfico 05 a desproporcionalidade dos orçamentos previstos para a Fundo Municipal de Assistência Social, Função Saúde e Função Educação, conforme dados a seguir:

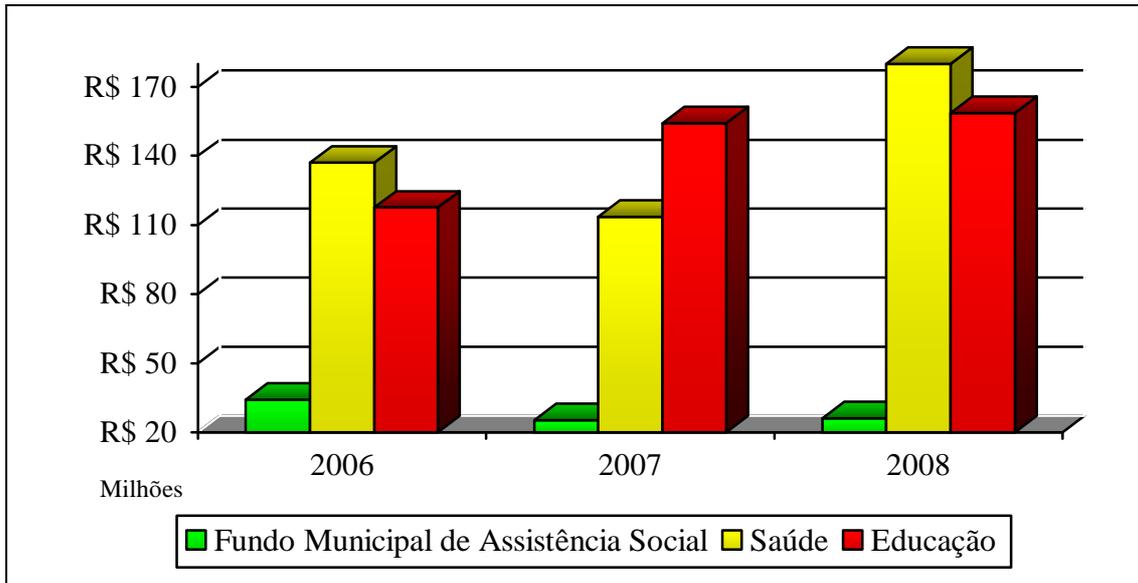


Gráfico 05 Comparativo da Receita Orçada para o Fundo Municipal de Assistência Social, Função Saúde e Função Educação por Ano.

Fonte: Lei n° 6.910/05, Lei n° 7.255/06 e Lei n° 7.500/07, que estima a receita e fixa a despesa do orçamento do Município de Florianópolis para o exercício, respectivamente de 2006, 2007 e 2008.

Elaboração própria

A ilustração dos dados no gráfico 05 exhibe que somente o orçamento da função educação obteve crescimento contínuo, mesmo tendo seu orçamento inferior à política de saúde nos anos de 2006 e 2008. Já a saúde sofreu variadas oscilações durante os três anos, obtendo no ano de 2007 seu menor orçamento comparado de 2006 a 2008.

Em relação à execução do orçamento, cabe lembrar que os municípios obrigatoriamente devem destinar para a política de saúde e de educação, respectivamente, 15% e 25% de sua receita proveniente de impostos, segundo a Emenda Constitucional n° 29/2000 e do art n° 212 da Constituição Federal de 1988. Para melhor apreciação do investimento consolidado em saúde e educação nos anos de 2006, 2007 e 2008, a título de ilustração apresentamos o gráfico 06.

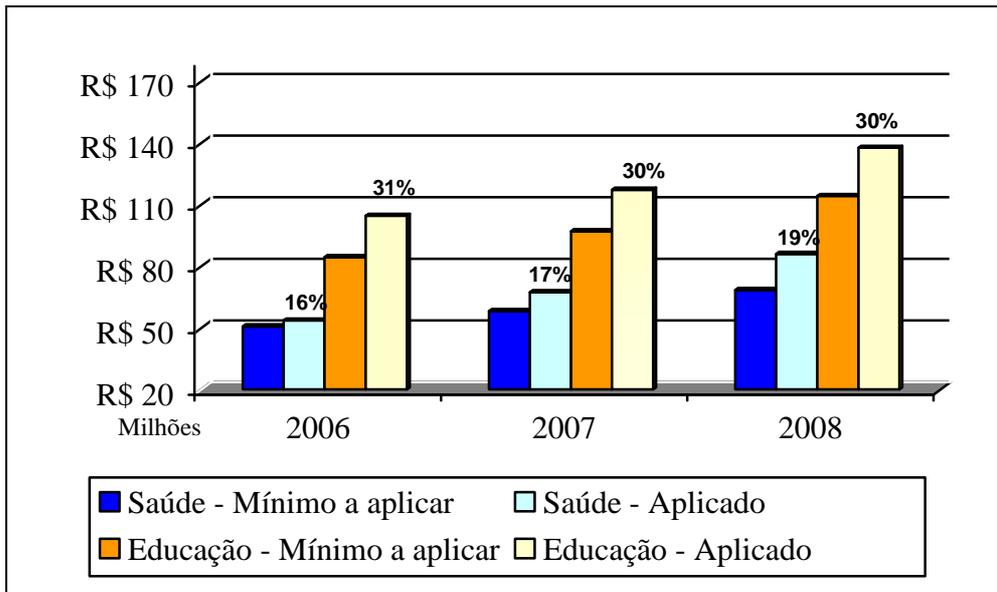


Gráfico 06 Comparativo da Receita Obrigatória Mínima a Aplicar com a Receita Aplicada na Função Saúde e Função Educação por Ano.

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento.

Elaboração Própria

Percebe-se que o investimento municipal de Florianópolis na política de saúde e de educação tem aumentado constantemente. O percentual de aplicação em saúde, que deveria ser de no mínimo 15%, foi superior nos três anos e obteve aumento de 16% para 19% no período entre 2006 a 2008. Os dados dos investimentos em educação também se apresentam superiores ao percentual obrigatório, além dos 25% de aplicação mínima determinada pela Constituição Federal de 1988, o volume a mais aplicado foi de 5,90% em 2006; 5,18% em 2007 e 5,16% em 2008, em valores reais, representam R\$ 19.958.557,00 R\$ 20.103.741,00 e R\$ 23.548.855 a mais investidos na política municipal de educação.

Assim, a magnitude do gasto em saúde e educação tem se apresentado relevante em relação ao financiamento do município, tanto a partir do orçamento quanto a partir de sua execução.

Em relação ao orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social, percebe-se um decréscimo de aproximadamente 09 milhões de reais em seu orçamento do ano de 2006 para 2007. Em números reais, o orçamento diminuiu de R\$ 34.223.968,00 no ano de 2006 para R\$ 25.256.699,00 no ano de 2007. Por outro lado, de 2007 para 2008 há um significativo crescimento, de aproximadamente 01 milhão de reais, correspondente ao total de R\$ 26.259.300,00 do orçamento fiscal no ano de 2008. Mesmo com as oscilações de valores dos orçamentos do FMAS, de acordo com a tabela 09, observa-se que o orçamento do Fundo em percentuais foi equivalente a 1,8%, 1,9% e 2,0% dos orçamentos fiscais do município de

Florianópolis nos anos de 2006, 2007 e 2008. Todavia, em relação à arrecadação, ou seja, ao montante destinado ao FMAS, os valores correspondem a R\$ 7.473.161,09, R\$ 8.160.367,87 e R\$ 10.396.165,29, respectivamente em 2006, 2007 e 2008. Estes últimos números correspondem a exatamente 1,4%, 1,4% e a 1,5% da receita total arrecadada pelo município nos três anos já mencionados acima.

Com base no que foi relatado e levando em conta que o município não arrecadou 100% do que havia previsto nos orçamentos fiscais de 2006 a 2008, no mínimo os percentuais de repasses orçamentários estimados ao FMAS deveriam ter sido mantidos, porém, diante das constatações, registrou-se que não houve equidade nos percentuais previstos e aplicados no Fundo. Durante os anos de 2006, 2007 e 2008, o FMAS perdeu respectivamente 0,4%, 0,5% e 0,5% entre o orçamento previsto e o financiado nesses três anos.

Conforme os dados apresentados, pode-se ver que a cada etapa do processo orçamentário há perdas para a política de assistência social, revelando que na realização da política de financiamento público o compromisso com a Política de Assistência Social vai se reduzindo, o que permite considerar, que a importância da área não é considerada, com a relativização do seu peso no cômputo dos valores.

Para apreciar de maneira ilustrativa as constatações transcritas acima, e examinar o irrisório investimento no FMAS, apresenta-se o comparativo do orçamento fiscal previsto e o comparativo da receita aplicada no FMAS, no ano de 2008.

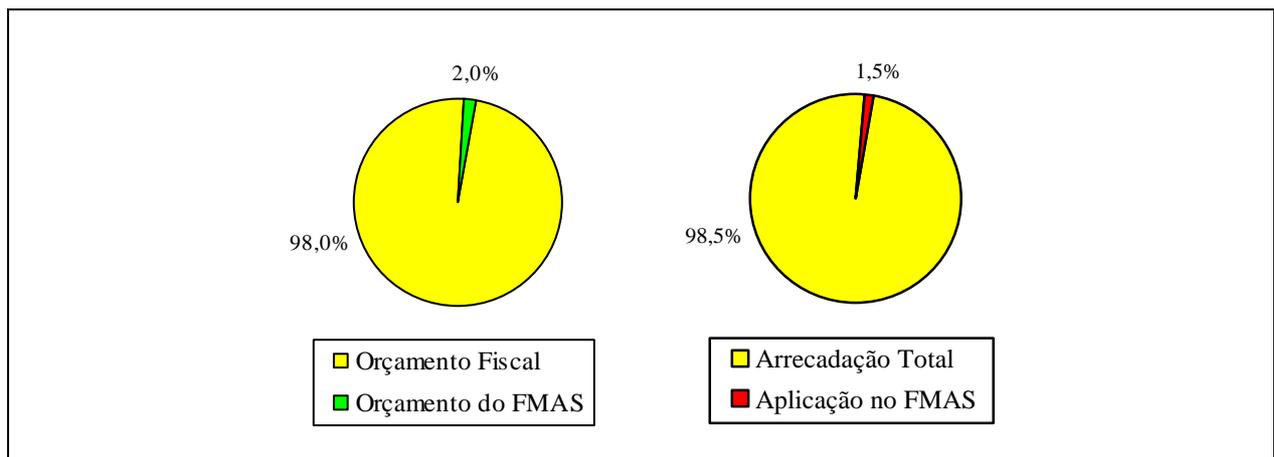


Gráfico 07 Comparativo do Orçamento Fiscal com o Orçamento do FMAS* e Comparativo da Arrecadação Total do Município com a Aplicação no Fundo Municipal de Assistência Social no ano de 2008.**

Fonte: *Lei 7.500/08 e **Betha Sistemas – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada e Comparativo da Despesa Autorizada com a Empenhada.

Elaboração própria

Perante as informações apontadas, depara-se com duas vertentes fundamentais que se colocam em discussão, o irrisório investimento do poder público na política de assistência social e, conseqüentemente, a urgente necessidade de ampliação de recursos destinados a assistência social.

De fato, a assistência social, por não possuir ainda mecanismos jurídico-legais que a assegurem transferências vinculadas, desde o início de seu processo de incorporação ao tripé da seguridade social, tem sido a política menos privilegiada no que diz respeito ao seu financiamento. O que se comprova com os dados apresentados e de acordo com Paiva (2003) é que a distribuição dos recursos é desigual no âmbito das políticas da Seguridade Social.. Afinal o processo jurídico-legal priorizou e organizou primeiramente o financiamento da política de previdência social, seguida pela política de saúde, implementada através do SUS, e, posteriormente, política de assistência social com a Lei Orgânica de Assistência Social. (id., 2003).

Além do baixo investimento no FMAS, a “desresponsabilização” do financiamento da política de assistência pode ser visualizada de maneira ainda mais detalhada a partir das próximas tabelas, que apresentam os valores repassados pela União, (leia-se Brasil) identificada pela fonte (50), Estado (Santa Catarina), na fonte (30) e o Município (Florianópolis), pela fonte (80) ao Fundo Municipal de Assistência Social para investimentos na política de assistência social durante os anos de 2006, 2007 e 2008.

Tabela 11 - Comparativo das fontes da Receita Orçada, Financiada e Executada do Fundo Municipal de Assistência Social por Ano.

(continua)

2006			
Fonte	Receita Orçada	Receita Financiada	Executado
(80) Municipal	15.789.600,00	6.475.588,00	7.473.161,09
(30) Estadual	1.942.000,00	91.494,00	66.581,95
(50) Federal	15.241.368,00	2.558.659,37	2.207.174,45
(40) Outros ²²	1.251.000,00	156.508,73	4.289,40
Total	34.223.968,00	9.282.250,10	9.751.206,89

²² As transferências financeiras apresentadas neste estudo por “Outros” são recursos provenientes de pactuação entre o FMAS e instituições que co-financiam através de parcerias, programas e projetos de assistência social desenvolvido no município de Florianópolis, para exemplificar, entre os anos de 2006 a 2008, foram previsto recursos do BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Social, Eletrosul entre outros. Os recursos “Outros” também representam restos a pagar, juros corrigidos ou saldos remanescentes do FMAS de anos anteriores.

(conclusão)

2007

Fonte	Receita Orçada	Receita Arrecadada	Executado
(80) Municipal	8.154.699,00	8.062.654,27	8.160.367,87
(30) Estadual	3.117.000,00	91.494,00	119.478,16
(50) Federal	12.674.000,00	3.015.046,77	2.560.693,21
(40) Outros	1.311.000,00	261.925,96	0,00
Total	25.256.699,00	11.431.121,00	10.840.539,24

2008

Fonte	Receita Orçada	Receita Arrecadada	Executado
(80) Municipal	10.486.300,00	10.486.014,00	10.396.165,29
(30) Estadual	2.348.000,00	440.712,00	433.616,59
(50) Federal	11.649.000,00	2.582.285,47	2.713.549,79
(40) Outros	1.776.000,00	444.039,60	51.379,89
Total	26.259.300,00	13.953.051,07	13.594.711,56

Fonte: Betha Sistemas – Demonstrativo dos Recursos Recebidos a Qualquer Título – Anexo TC 06 – Administração Indireta – Fundo Municipal de Assistência Social.

Elaboração própria

Ao analisar os dados, constata-se que “[...] as políticas públicas foram municipalizadas, porém sem devida suplementação financeira e respaldo técnico-político” (PAIVA, 2003, p.155). Pode-se perceber que o investimento do município de Florianópolis na política de assistência social é o mais alto em relação os governo federal e estadual. Enuncia-se, todavia, o descaso do governo estadual no financiamento da política de assistência social no município de Florianópolis. A ausência da participação da esfera estadual demonstra a fragilidade que a área possui frente à implementação do Sistema Único de Assistência Social em Santa Catarina. Mesmo constatando, no gráfico 08, acentuada elevação de investimento da esfera estadual no Fundo Municipal de Assistência Social de Florianópolis, os valores são tão anódinos, que em 2008, onde se observa o valor mais elevado, o mesmo corresponde a menos de R\$ 500 mil, em valores exatos o investimento atingiu R\$ 433.616,59.

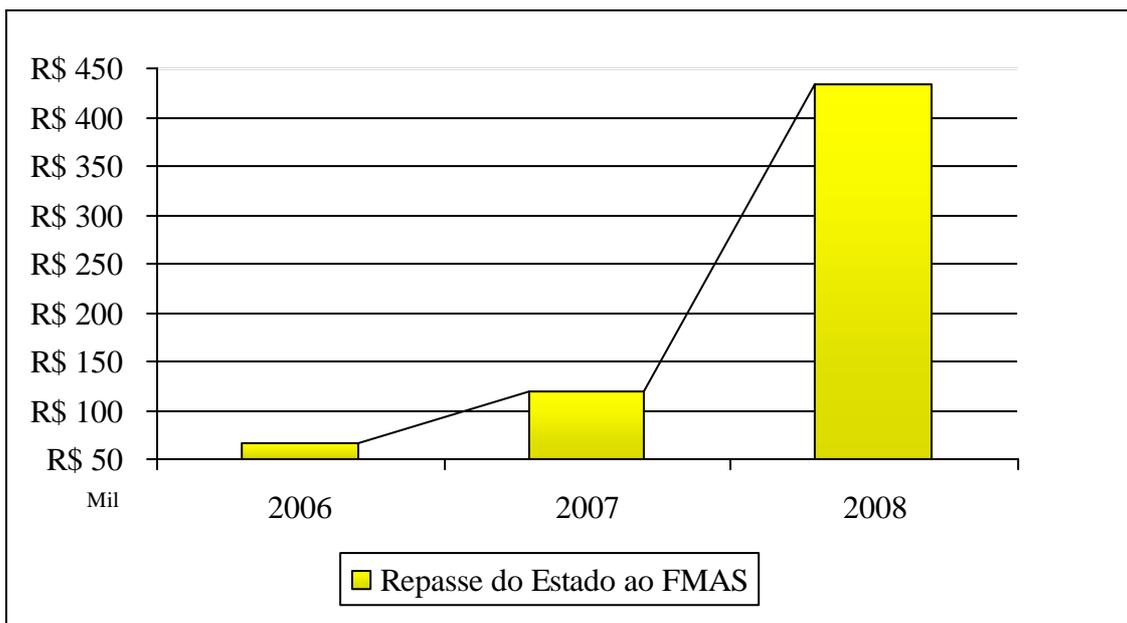


Gráfico 08 Comparativo dos recursos repassados pelo Governo do Estado de Santa Catarina ao Fundo Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

Fonte: Betha Sistemas – Demonstrativo dos Recursos Recebidos a Qualquer Título – Anexo TC 06 – Administração Indireta – Fundo Municipal de Assistência Social.

Elaboração própria

Por outro lado, reportando-se ao Governo Federal, percebe-se que o co-financiamento da União é três vezes menor do que o repasse de recursos do município para o Fundo Municipal de Assistência Social. A título de informação, o co-financiamento é a parcela de recursos financeiros que o estado ou o município aloca de seu orçamento, buscando complementar os recursos necessários para garantir a efetivação de suas ações previstas (PAIVA, 2003). Assim sendo, aprecia-se no gráfico 09, o comparativo do co-financiamento da União e do Município para o Fundo Municipal de Assistência Social.

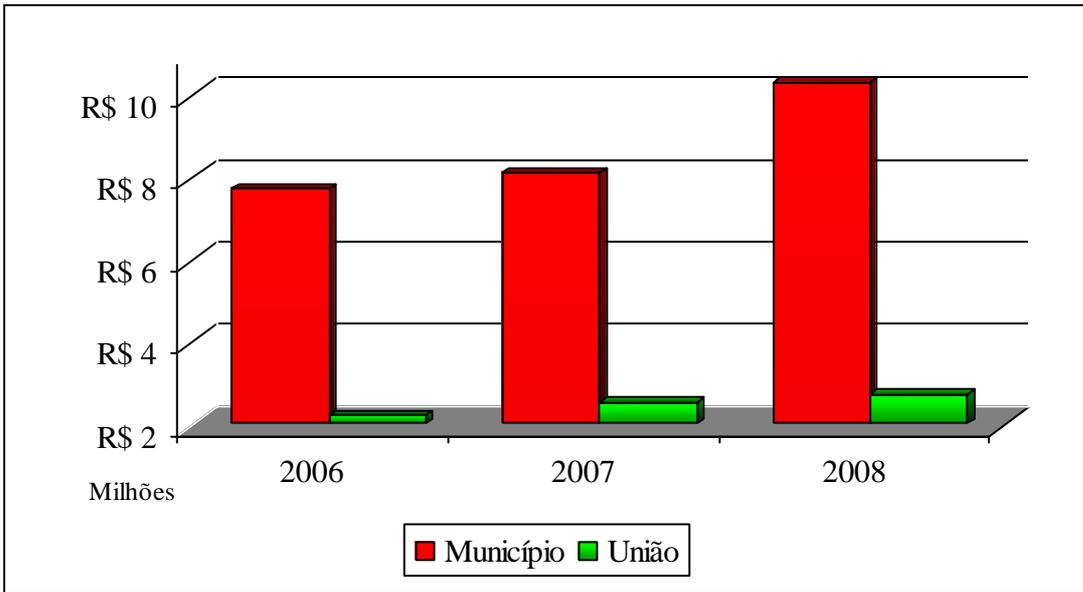


Gráfico 09 Comparativo dos recursos executados pela União e pelo Município no Fundo Municipal de Assistência Social.

Fonte: Betha Sistemas – Demonstrativo dos Recursos Recebidos a Qualquer Título – Anexo TC 06 – Administração Indireta – Fundo Municipal de Assistência Social.

Elaboração própria

Apura-se que ambas as fontes obtiveram crescimento no período entre 2006 a 2008, porém, com grande desproporcionalidade entre elas. Esta constatação se apresenta ainda mais alarmante se comparado o percentual de participação da União, Estado e do Município no co-financiamento do FMAS. Portanto, com relação ao exame do co-financiamento entre a União, Estado e Município e de outras transferências financeiras repassadas ao FMAS, observa-se, de maneira elucidativa, no gráfico 10, o percentual financiado e co-financiamento durante 2006, 2007 e 2008 de cada ente federado.

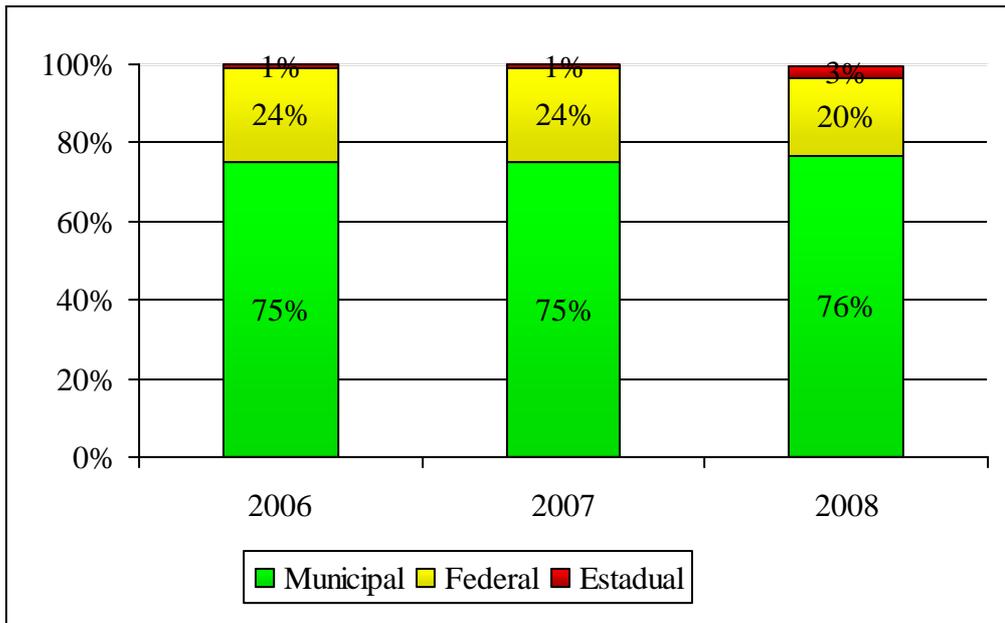


Gráfico 10 Comparativo dos percentuais co-financiados pelo Governo Federal, Estadual e Municipal para o Fundo Municipal de Assistência Social.

Fonte: Betha Sistemas – Demonstrativo dos Recursos Recebidos a Qualquer Título – Anexo TC 06 – Administração Indireta – Fundo Municipal de Assistência Social.

Elaboração própria

O gráfico aponta a visível discrepância de investimentos entre os três entes federados, União, Estado e Município. A contrapartida²³ do Município nos três anos tem se mostrado a mais elevada, mesmo representando de acordo com informações explicitadas acima uma média quase insignificante de 1,44% da arrecadação do município de Florianópolis entre os anos de 2006, 2007 e 2008, o que evidencia, mais uma vez, a sobrecarga que o processo de municipalização da Assistência Social implica para as esferas locais de governo.

Outro dado que merece destaque nesta pesquisa é o percentual de execução dos valores destinadas ao FMAS. De acordo com a tabela 10, no ano de 2006, o FMAS recebeu da União, do Estado, do Município e de outras transferências financeiras o valor de R\$ 9.282.250,10 e investiu, neste mesmo ano, o total de R\$ 9.751.206,89, equivalente a 105% de execução. Esta diferença maior em 5%, segundo informações obtidas na Gerência Administrativa-Financeira da Secretaria Municipal de Assistência Social é possível, pois ocorre, de um ano para o outro, a repactuação de convênios com o governo estadual e federal e a reprogramação orçamentária dos novos Pisos. Ou ainda, o FMAS pode receber o

²³ Trata-se de uma previsão orçamentária, estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do conveniente de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano do órgão da administração pública que pactuará a execução de programas, projetos ou ações com recursos provenientes de transferências voluntárias, ou seja, é a parcela de colaboração financeira, neste caso do município, para a execução do objeto.

pagamento de saldos remanescentes de anos anteriores, o que aconteceu no ano de 2005 para 2006. Já no ano de 2007, os recursos recebidos foram de R\$ 11.431.121,00 e, desse montante, foi executado R\$ 10.840.539,24, comparativo igual a 95% de execução. E em relação ao ano de 2008, a execução dos recursos do FMAS atingiu 97% do valor aplicado no Fundo. Em números reais, este valor corresponde a R\$ 13.594.711,56 do total de R\$ 13.953.051,07 da receita arrecadada. Essas informações podem ser vistas de forma ilustrativa no gráfico 11.

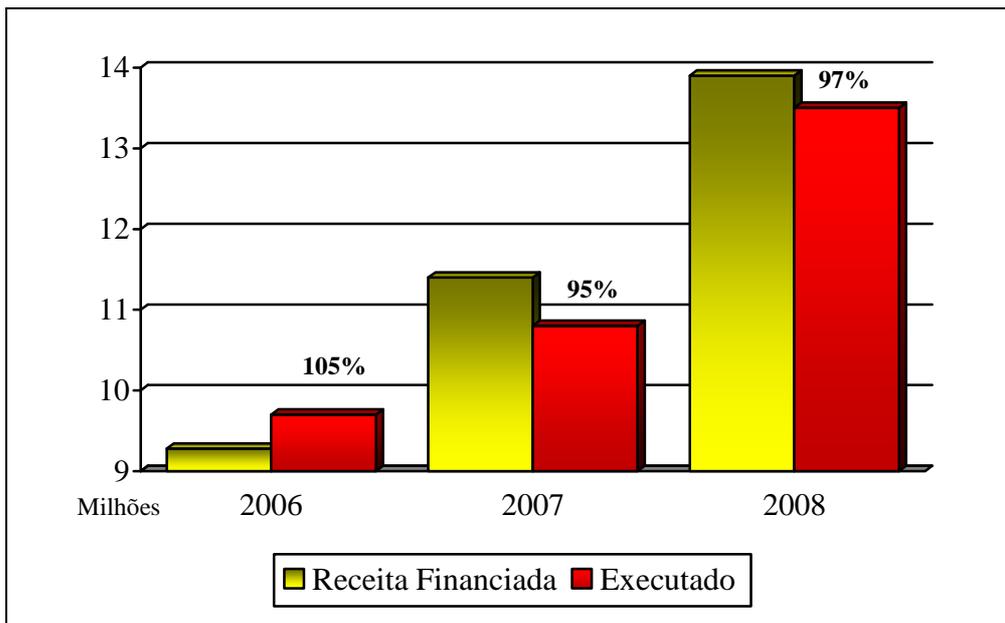


Gráfico 11 Comparativo da receita arrecadada* e receita executada* com recurso próprio do município no Fundo Municipal de Assistência Social.

Fonte: *Betha Sistemas – Demonstrativo dos Recursos Recebidos a Qualquer Título – Anexo TC 06 – Administração Indireta – Fundo Municipal de Assistência Social e ** Betha Sistemas – Comparativo da Despesa Autorizada com a Empenhada – Anexo TC 08.

Elaboração própria

Pelo exposto, é possível visualizar que a execução do FMAS apresentou a média de 97% durante os três anos desta pesquisa. Porém, ao analisar o percentual de execução a partir de cada ente federado, buscando compreender o quanto foi executado dos recursos municipal, estadual e federal no FMAS, foram obtidos índices diferenciados, conforme o gráfico 12:

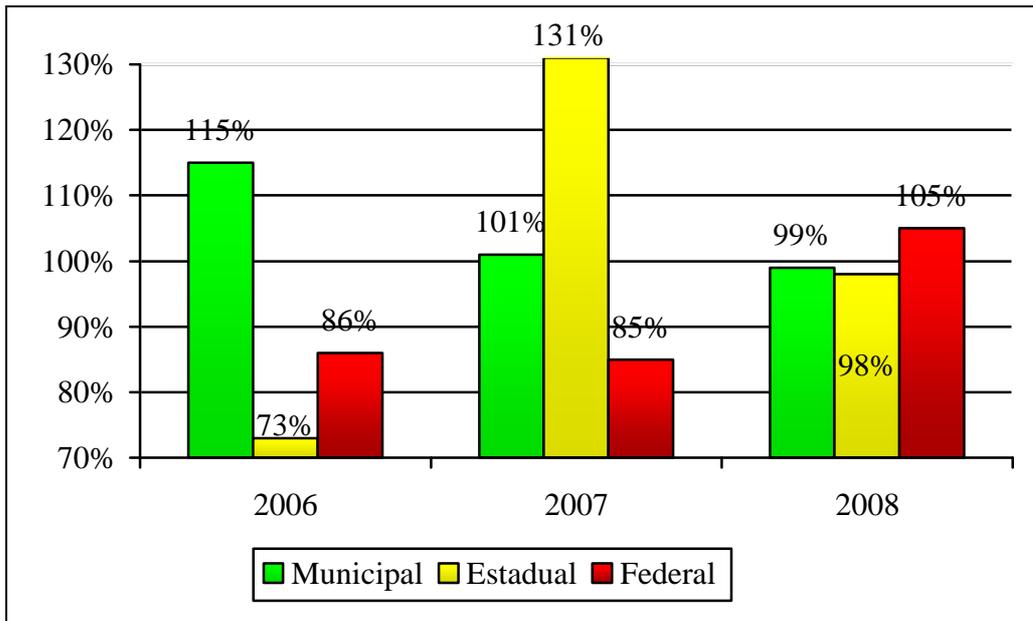


Gráfico 12 Comparativo em percentuais dos recursos executados por Fonte e por Ano.

Fonte: Betha Sistemas – Demonstrativo dos Recursos Recebidos a Qualquer Título – Anexo TC 06 – Administração Indireta – Fundo Municipal de Assistência Social.

Elaboração própria

Conforme informação exposta no gráfico 12, a aplicação dos valores executados pelo FMAS, desde o município, o estado e o governo federal, apresenta o percentual mínimo de 73% nas três esferas de governo, durante os três anos, ou seja, 2006, 2007 e 2008. Nesse período, a média de execução de recursos municipais foi de 105%, a do estado foi equivalente a 100,6% e a execução do governo federal atingiu 92%. Ressalta-se que os percentuais de execução dos recursos do FMAS podem ser considerados elevados, porém, não podemos ocultar que os valores em espécie são baixos se observada a importância da política de assistência social frente à materialização de enfrentamento de direitos violados. Nesses termos, cabe mencionar:

[...] O financiamento público é uma categoria primordial, o que coloca em segundo plano o caráter da produção do serviço ou da resposta dada. [...] Instala-se aqui uma forte polêmica no sentido de caracterizar as iniciativas de aplicação de verbas públicas que significam a ampliação do controle social e da democracia, daquelas que se orientam pela refilantropização do social ou empecilho de direitos sociais (SPOSATI, 2003, p 04)

Tão importante quanto a análise da natureza das fontes de financiamento e a sua execução, é de indiscutível relevância observar a destinação dos recursos co-financiados, isto é, verificar em que e como são aplicados os recursos destinados à política de assistência social por meio do Fundo Municipal de Assistência Social.

Em relação ao exame dos investimentos do Fundo Municipal de Assistência Social em Florianópolis, a tabela 12 demonstra em quais programas, projetos e ações foram aplicados os recursos entre 2006 e 2008.

Tabela 12 - Comparativo do Orçamento Executado por Programa, Projeto e Benefícios do Fundo Municipal de Assistência Social.

		(continua)		
N	Especificações	2006	2007	2008
		Total Executado	Total Executado	Total Executado
01	Programa de Apoio ao FMAS	1.925.078,74	2.552.260,44	2.765.195,59
02	Abordagem de Rua Adultos	3.990,00	800,00	3.000,00
03	Abrigo para Mulheres vítimas de violência	Não existia	Não existia	-
04	Ação em parceria/ Apoio Técnico Financeiro	4.356.360,64	4.739.732,19	6.177.633,98
05	Apoio à Organização e dinamização de grupos de convivência	116.546,60	256.250,46	328.145,63
06	Apoio psico-social ao idoso e sua família	-	66.040,23	444.519,36
07	Atividades Físicas e Recreativas nas comunidades	-	-	-
08	Bolsa Família	45.667,80	100.831,00	4.428,67
09	Capacitação da Rede Sócio Assistencial	Não existia	Não existia	339,00
10	Centro de Convivência do Idoso	138.700,00	148.045,85	2.568,37
11	Centros de Referência de Assistência Social - CRAS	486.500,50	602.271,45	537.279,65
12	Complexo Cidade da Criança	46.187,93	62.267,30	26.165,70
13	Concessão de 01 salário mínimo	346.917,00	419.184,00	451.728,30
14	Concessão de Benefícios / Serv. Básico Assistência Social	523.253,18	319.196,36	871.844,30
15	Conselho Tutelar	53.852,22	34.525,24	37.529,46
16	Construção/Manutenção Centro Dia para Idoso	186.456,20	-	-
17	Construção/Manutenção Cidade do Idoso	-	-	-
18	Construção/Manutenção Abrigo para mulheres vítima de violência	Não existia	-	199.571,69
19	Construção/Manutenção Casa de Apoio Social - Morador de Rua	29.134,04	156.576,51	154.250,52

(conclusão)

20	Disque - Idoso	-	-	-
21	Execução. Projeto Violência Exploração Sexual - Sentinela	319.640,76	188.334,25	157.264,41
22	NAF - Rodoviário	152.109,31	121.703,36	157.268,69
23	Organização e Apoio às práticas culturais, Educativas e Lazer	3.832,00	20.945,00	238.267,30
24	Orquestra Sinfônica na Comunidade	81.918,60	35.700,00	-
25	Programa Atenção as Pessoas inclusão social área continental	-	-	-
26	Programa Atenção pessoas inclusão social Maciço do Morro da Cruz	-	-	-
27	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	178.381,13	154.828,98	126.547,08
28	Programa de orientação e apoio sócio-familiar	69.442,68	58.519,12	40.772,44
29	Programa Liberdade Assistida	-	-	9.163,59
30	Projeto Agente Jovem	213.206,00	246.121,92	275.391,92
31	Projeto de Educação Complementar	448.111,66	533.534,58	556.064,98
32	Projeto Pró Jovem	25.919,90	19.481,00	19.454,18
TOTAL		9.751.206,89	10.837.149,24	13.584.394,81

Fonte: Betha Sistemas – Comparativo da Despesa Autorizada com a Empenhada – Anexo TC 08.
Elaboração própria.

Na tabela 12, observa-se que cinco serviços dos previstos no PPA, nas LDO's, nas LOA e Plano Municipal de Assistência Social nunca foram executados no município, das 32 (trinta e duas) modalidades de atendimento, somente 27 (vinte e sete) foram cumpridas. Lembrando que três iniciaram somente no ano de 2008.

Diante dos dados apresentados na tabela 12, é possível identificar as ações da assistência social desenvolvidas em Florianópolis, por meio de níveis de proteção, conforme classificação da Política Nacional de Assistência Social. Mostra-se o gráfico 13, o número de programas, projetos e benefícios, nos níveis de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

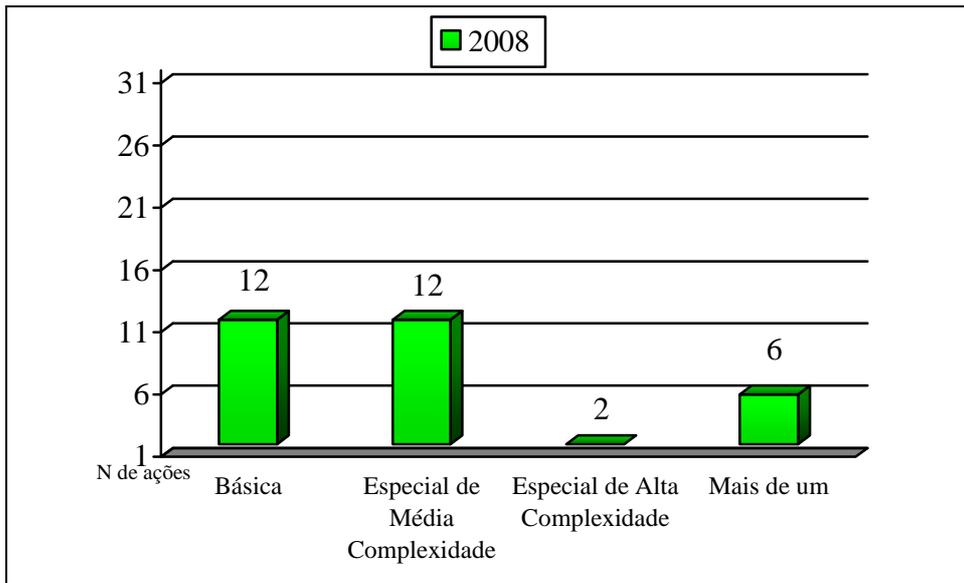


Gráfico 13 Demonstrativo da aplicação de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social na Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade no ano de 2008.

Fonte: Classificação dos programas, projetos e benefícios, por nível de proteção, foi realizada pela Diretoria de Proteção Social Básica da Secretaria Municipal de Florianópolis.

Elaboração própria

A proteção social básica é desenvolvida, principalmente, por meio de ações sócio-educativas, que visam o desenvolvimento humano e social, buscando prevenir e reduzir o impacto das situações de vulnerabilidade. A proteção social especial diz respeito ao conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios que tem por objetivo atender famílias e indivíduos que se encontram em situação de violência, abandono etc. Na proteção social especial de média complexidade, os indivíduos não precisam ser retirados do lar para cumprimento das atenções que lhe são devidas, já na proteção social especial de alta complexidade é preciso retirar o usuário de seu lar, em função da situação de risco pessoal ou social que se encontra.

Pode-se dizer, então, que investir em proteção social básica é investir em prevenção, no entanto, quando o investimento ocorre na proteção social especial de média e alta complexidade, a violação de direitos já foi consolidada. Registra-se no gráfico 13, que ações da rede de serviços da assistência social de Florianópolis, são de proteção social básica. Portanto, 37% dos recursos do FMAS são investidos em ações de prevenção, valor considerado ainda pequeno. Por outro lado, este percentual poderia aumentar, caso todas as ações previstas para ser executadas com os recursos do FMAS fossem realizadas, de acordo com apresentado na tabela 12.

Todavia, ao analisar os dados orçamentários do Fundo Municipal de Assistência Social, no que diz respeito à execução dos serviços financiados, percebeu-se que os investimentos foram contabilizados sob duas formas de execução, ou seja, a execução realizada pelo município deu-se como: execução direta e a indireta, através de convênios com entidade sócio-assistenciais cadastradas pelo Conselho Municipal de Assistência Social. A tabela seguinte demonstra o comparativo dos valores da execução da política de assistência social realizada pelo município e a execução efetuada através de convênios.

Tabela 13 - Comparativo da Execução Direta e Execução Conveniada dos Recursos do Fundo Municipal de Assistência Social

Execução	2006	2007	2008
Direta	5.394.846,25	6.100.807,05	7.417.077,58
Convênios	4.356.360,64	4.739.732,19	6.177.633,98
Total	9.751.206,89	10.840.539,24	13.594.711,56

Fonte: Betha Sistemas – Comparativo da Despesa Autorizada com a Empenhada – Anexo TC 08.
Elaboração própria.

O gráfico 14 apresenta de maneira ilustrativa os percentuais de execução direta e execução convenial da política de assistência social co-financiados pelo FMAS.

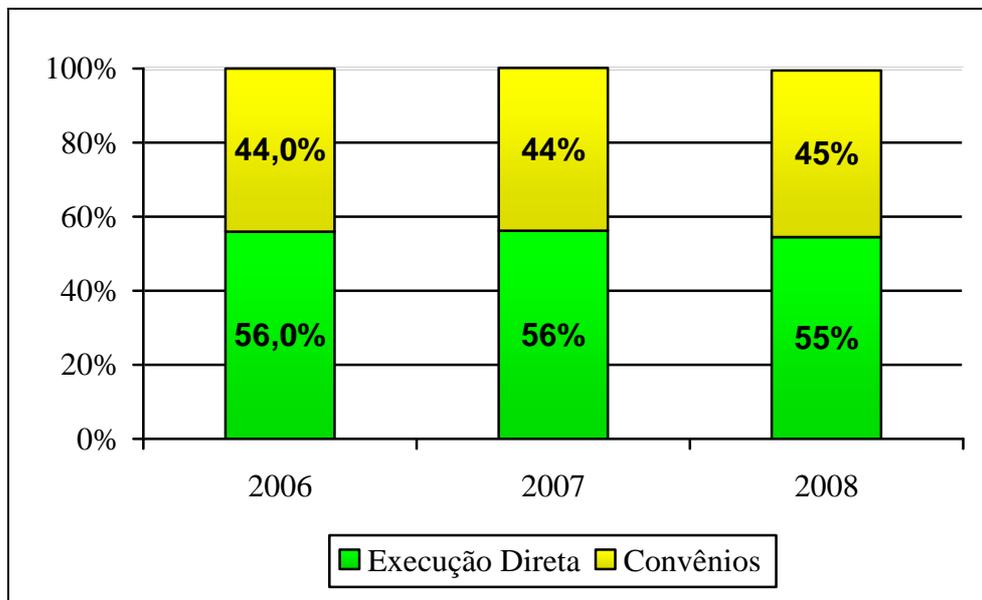


Gráfico 14 Comparativo da execução realizada pelo Município e Convenial.

Fonte: Betha Sistemas – Comparativo da Despesa Autorizada com a Empenhada – Anexo TC 08.
Elaboração própria.

Para Sposati (2003), a concepção de política de social identifica-se com o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão, que são incluídas como pública e de

responsabilidade social, porém, “o Estado, a partir dos anos 90, tem acionado sistematicamente o discurso das parcerias com a sociedade civil como disfarce ideológico do abandono de responsabilidades irrenunciáveis do Estado” (MANUAL DE FUNDOS PÚBLICOS, 2003, p. 11). O objetivo instrumental das ONG’s é incompatível com o entendimento de que tais executem tarefas públicas de responsabilidade do Estado, permitindo que o Estado se desresponsabilize do seu papel, desenhando característica de subsidiariedade na promoção de políticas públicas de caráter universal.

A discussão sobre o acesso da sociedade civil organizada aos fundos públicos, a legitimidade e necessidade destes acessos é um debate bastante complexo. O Estado tem utilizado em seus discursos as “parcerias” para conferir legitimidade as ações desenvolvidas pelas organizações da sociedade que deveriam ser realizadas por ele. Iamamoto alerta:

Nesses novos tempos, em que se constata a retenção do Estado no campo das políticas sociais, amplia-se a transferência de responsabilidades para a sociedade civil no campo da prestação de serviços sociais. [...] produzindo, por outro lado, em crescimento de parcerias do Estado com Organizações Não-Governamentais (ONG’s). (IAMAMOTO, 1999, p.122)

É importante salientar, que a Prefeitura Municipal de Florianópolis através da Secretaria de Assistência Social, possui o “Projeto de Assessoria às Entidades Sócio-Assistenciais Conveniadas”, que tem como objetivo co-financiar recursos financeiros às entidades sócio-assistenciais que possuem convênio com o município. Portanto, no âmbito do governo municipal, as ações e serviços de assistência social são realizados em conjunto entre o poder público municipal e a sociedade civil. Assim, haverá articulação e trabalho em parceria destas duas esferas, governamental e não-governamental para o cumprimento da política de assistência social.

A parceria é uma aliança, a qual, segundo Sposati:

Pode ser instrumento de fortalecimento para uns e de enfraquecimento para outros, devido à relação de poder que contêm. Na medida em que esta aliança envolve parceiros desiguais – Estado forte e população desarticulada – ela é mais sujeita a manipulações dos órgãos estatais e a reiteração, pela população, da subalternidade, como estratégia de acesso a bens e serviços (SPOSATI, 1989, p. 74).

A conceituação de parceria deve consistir em relações de complementaridade, cooperação e articulação da rede pública e privada de serviços, e não a transferência da responsabilidade de um para o outro, no caso, do governo para a Sociedade Civil. Sposati

pontua que a parceria não é somente uma simples divisão de trabalho, mas “é uma relação de poder, no caso entre o Estado e Sociedade. Quanto mais o processo democrático se instaura, mais visível fica a parceria como relação de poder” (SPOSATI, 1989, p. 74).

Um dos eixos do Sistema Único de Assistência Social é a *nova relação entre o Estado e a Sociedade Civil*. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, o Estado deve assumir a primazia da responsabilidade das ações, em cada esfera de governo, e as Entidades de Assistência Social, que integram o Sistema Único de Assistência Social como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, também são co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais. Assim, todos estes atores políticos devem transitar do campo da ajuda, benemerência e filantropia para o da política pública e dos direitos.

O reconhecimento da responsabilidade estatal, em resposta aos direitos sociais, por via do financiamento, é, portanto, uma garantia que ainda requer profunda intensificação no processo de realização dos direitos sociais, em especial da assistência social. Todavia, para Iamamoto (1999, p 118), “[...] o Estado está cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos” canalizando o fundo público para interesses privados.

No entanto, à medida que o governo tende a pautar suas prioridades na lógica do mercado, deixa em segundo, ou às vezes em último plano, o financiamento das políticas públicas, embora sejam determinações e garantias constitucionais. Sob alegação que “não se tem recursos para atender a todos, então que se mude a Constituição”. (IAMAMOTO, 1999, p 11), a população segue refém de uma democracia que só se realiza no plano político formal, sem substantivação na esfera social.

O discurso da política econômica não pode determinar o rumo das políticas sociais no Brasil. A assistência social é uma política pública e não uma medida pontual ou apoio fragmentado. Seu financiamento não é obra de uma espontaneidade do Gestor, é uma política social e obrigatoriamente tem que ser executada continuada e regularmente. Portanto, não precisa ser bonzinho, solidário ou ter sensibilidade para cumprir a Lei Maior do Estado Brasileiro, a Constituição Federal de 1988, antes de tudo deve ser ético, fiel ao compromisso democrático republicano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscou-se situar o financiamento da seguridade social, em especial da política de assistência social no país, contextualizando a conjuntura que a originou, e também os momentos de sua redefinição. Pôde-se visualizar que a constituição da política de assistência social no Brasil configurou-se com caráter assistencialista, pontual e fragmentado.

O acesso à assistência social, ainda nos dias de hoje, tem se dado por critérios excessivamente restritivos e perversos, produzindo, assim, no universo da proteção social medidas focalistas, de interesses patrimonialistas e clientelistas, uma versão benevolente do Estado, deslegitimando tecnicamente as medidas socioassistenciais, por seu baixo alcance e seu viés subalternizador.

Constatou-se, também, que, na lógica de elegibilidade de prioridades de financiamento, os critérios não são equivalentes entre política econômica e políticas sociais, ou seja, não há correspondência entre os que mais precisam de proteção social e o volume de recursos para redução dos graus de necessidade social, gerada pela própria lógica econômica. O resultado é a regressão gradual dos direitos sociais e o sub-aproveitamento do potencial até mesmo compensatório das políticas públicas no Brasil. Percebeu-se, ainda, que não há equidade e conformidade nem mesmo entre a alocação de recursos das políticas que compõem o tripé da seguridade social. A previdência social absorve mais de 50% dos recursos da seguridade social, a política de saúde possui a garantia de no mínimo 15% de investimento, além do fato de que, em nome da estabilidade econômica, recursos da seguridade social são destinados a pagamentos da dívida pública, pelo dispositivo da DRU. O pouco que *sobra*, destina-se à assistência social.

Esse processo que hierarquização de investimentos, colocando a política de assistência social na base da escala de prioridades, tem abalado tanto a estrutura e os conteúdos de direitos previstos, quanto à organização e gestão de programas e projetos de assistência social. O que deveria ser a garantia da universalização da proteção social, a quem necessitasse conforme assegura a Lei maior, perdeu terreno para o projeto minimalista, pautado em ações focalizadas, condicionais e estigmatizantes. Desta maneira, visualizou-se, além da impotência na ação das medidas, a baixa capacidade instalada de recursos frente à magnitude da necessidade de respostas demandadas pela assistência social.

É certo que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as ações de assistência social devam ser financiadas com recursos da seguridade social, proveniente de contribuições sociais arrecadadas pela União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, no entanto, não determinou percentual mínimo de investimento a esta política. A seguir, a LOAS, de 1993, deliberou que a organização e a gestão da assistência social fossem implementadas por meio de um sistema descentralizado e participativo, cujos esforços e recursos deveriam ser compostos pelos diversos setores envolvidos com a área. Percebe-se que tanto a Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 não determinaram, com clareza e objetividade, uma fonte específica destinada ao financiamento da política, nem mesmo as competências legítimas do Estado.

Para que a ambigüidade decorrente das lacunas legais que envolve a gestão da assistência social no país possa ser rompida, foi desenvolvido um Projeto de Lei pelos atores que atuam na área da assistência social, com a perspectiva de que esta política seja um meio de inquestionável de garantia de proteção social. Este já está em tramitação no Congresso Nacional, que pretende consolidar o “sistema descentralizado e participativo”, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Desse modo, o PL denomina o sistema descentralizado e participativo referido no art. 6º da LOAS como Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Além da implantação do SUAS, o Projeto de Lei, ainda propõe promover ajustes na LOAS, de acordo com a PNAS e NOB/SUAS, e estabelecer regras gerais quanto à gestão e o financiamento da política de assistência social.

No que se refere ao financiamento da Política de Assistência Social, propõe-se alteração nos artigos que tratam das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivamente.. Esta proposta assegura em Lei os pressupostos do SUAS, previstos na PNAS e na NOB, fundamentando a concepção de que o co-financiamento da gestão dos Fundos de Assistência Social e dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social é competência de todos os entes federados.

O co-financiamento, ainda não implementado corretamente, deve ser efetuado por meio de transferência automática, destinadas ao Fundo de Assistência Social. Sendo assim, o financiamento da assistência social, no âmbito do SUAS, é responsabilidade de todos entes federados, devendo os recursos alocados, serem voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política. Os dados apresentados na pesquisa comprovam essa assertiva.

A execução dos recursos descentralizados aos fundos de assistência social deve garantir a efetiva prestação dos serviços, bem como, o acompanhamento da execução

financeira, nesse sentido, podemos concluir que tais pressupostos, ainda não estão efetivados plenamente. Porém, observa-se, também, que o Sistema Único de Assistência Social/SUAS começa a estabelecer, por meio de critérios de partilhas igualitárias, a transferência regular e automática de recursos federais para os estados e municípios. A Norma Operacional Básica 2005 vem, desta forma, reforçar os mecanismos de transferências, estimulando e promovendo a descentralização da responsabilidade do co-financiamento da política de assistência social. Acredita-se que como o SUAS, a prática profissional do assistente social, retoma sua atuação, de acordo com preceitos constitucionais que tem a assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado.

Outra ponderação que merece destaque em nossas considerações finais é a atuação dos profissionais de assistência social no campo técnico-financeiro das políticas sociais. Este campo vem surgindo como uma nova área de atuação dos profissionais de serviço social, e merece receber nossa atenção especial, devido a sua peculiaridade, pois, indiferente a área de atuação do profissional, seja com políticas para criança, idosos, saúde, previdência, etc, o financiamento sempre será a base que determinará a maneira que será desenvolvida a política.

Por isso, os profissionais não podem se esquivar de possuir amplo conhecimento e legislações específicas que regem sobre o financiamento, definitivamente inseridos na prática do serviço social, procurando, desta maneira, promover mudanças de paradigmas.

Enfatiza-se, que a prática profissional não pode ser fragmentada e reducionista, pautada em atividades percebidas muitas vezes como assistencialistas. Devem ser sim críticas, comprometidas, produzindo efetivos impactos na garantia dos direitos sociais, na sua integralidade. É necessário, pois, a integração de conhecimento específico com o tema financiamento, enriquecendo a compreensão e a ampliação da eficácia interventiva, a partir de uma visão mais totalizante da realidade. Deve-se buscar a compreensão de todo o processo que permeia a ação profissional, desde o financiamento e a execução orçamentária, na contramão da fragmentação de ações e conteúdos, inscritos desde a lógica da desresponsabilização do Estado, e da transferência de suas funções para a sociedade civil ou para a completa omissão. Cabe ressaltar, que é importante que os profissionais tenham domínio desta conjuntura que cristalizou o processo de financiamento da assistência social, para que sua intervenção se realize numa perspectiva de viabilização de direitos sociais e de consolidação da democracia, fortalecendo a dimensão cidadã das políticas sociais. Portanto, reconhecer a importância do financiamento para a política de assistência social é requisito indispensável para o melhor aproveitamento dos recursos e das medidas a serem engendradas.

Um dos últimos aspectos a enfatizar, nas considerações suscitadas pelo exame do

desempenho do financiamento, refere-se à importância dos valores co-financiados. Assegurar um valor mínimo no orçamento para a política de assistência social é requisito inquestionável para o cumprimento da responsabilidade estatal no campo da política de assistência social. A nítida caracterização dos repasses que portam valores irrisórios deve ser repudiada teórica e politicamente, não só pela mistificação que encobrem, mas também, pela comprovada ineficácia de resultados e desperdício de recursos que gera.

Os tímidos números que retratam a política de financiamento da assistência social, em relação à estrutura fiscal brasileira, não vão de encontro à universalização da cidadania no país.

Por fim, cabe sinalizar neste momento, que é inegável reafirmar novas idéias estratégicas que (re) desenhem a política pública de assistência social ao processo de luta pela democratização dos direitos de cidadania, da redistribuição de renda e de poder político, tornando-a partícipe desse processo, na medida em conteúdos potencialmente emancipadores impregnem essa área e as demais políticas públicas no nosso país.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Avaliação da política de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população?** In Serviço Social & Sociedade, n.92, São Paulo: Cortez, Ano XXVIII, p. 22-42, nov. 2007.

BARETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C. O. **Estado, municipalização e gestão social.** Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 77, ano 24, p. 63-77, mar. 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Acumulação Capitalista, Fundo Público e Política Social.** In: BOSCHETTI, Ivanete, *et al.* (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 44-63.

_____, Elaine Rossetti. **Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia.** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n 73, p. 101-119, mar. 2003.

_____, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

BIDARRA, Soares Zelimar. **Conselhos gestores de políticas públicas: uma análise sobre os desafios para a construção dos espaços públicos.** Serviço Social & Sociedade, n.88, São Paulo: Cortez, Ano XXVII, p. 41-58, nov. 2006

BLANCHARD, Oliver J. **Macroeconomia: teoria e política econômica.** Tradução [da 2.ed original] de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

_____, Ivanete. **Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?** Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n.79, ano 25, Especial, p. 108-132, 2004.

_____, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil.** Brasília: Letras Livres: Ed. UNB, 2006.

_____, Ivanete. **Seguridade Social na América Latina.** In: BOSCHETTI, Ivanete, *et al.* (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, p. 174-195, 2008.

_____, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia.** Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n.87, ano 26, Especial, p. 25-57, 2006.

_____, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; DIAS, Adriane Tomazelli. **A execução orçamentária da política de assistência social e dos programas para crianças e adolescente.** Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n.85, ano 27, p. 71-97, mar. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organizador: Alexandre de Moraes. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. (Manuais de legislação Atlas).

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Brasília.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Manual de Procedimentos Operacionais dos Serviços Assistenciais**. Brasília: SAS, 1998.

_____. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria n. 42**, de 14 de abril de 1999, do MOG. Diário Oficial da União, de 15 mar. 1999.

_____. Ministério de Planejamento, Orçamento e gestão. Gestão Fiscal Responsável Simples Municipal: **Guia de Orientação para as Prefeituras**. KHA AIR, Amir Antonio, 2001.

_____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF: SNAS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social/NOB/SUAS**. Brasília/DF: MDS, CNAS, 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS: Guia de Orientação**. Brasília/DF: SEAS, 2006.

_____. **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome**: MDS. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2008.

BRAZ, Marcelo. **O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 78, ano 24, p. 48-68, jul. 2004.

CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social: do descontrole ao controle social**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n.88, ano 27, p. 101-121, nov. 2006.

DRAIBE, S. M. **O Welfare State no Brasil: Características e perspectivas**. In: Anais do Encontro Anual da ANPOCS. Águas de São Pedro: ANPOCS, 1998.

FAGNANI, Eduardo. **Avaliação do ponto de vista dos gastos e financiamento das políticas públicas**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1988.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n.88, ano 27, p. 59-74, nov. 2006.

FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei 4.958 de 16 de julho de 1996**. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social. Florianópolis, 1996.

_____. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Orgânica do Município de Florianópolis**. Florianópolis, 1990.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Lei nº 6.910 de 21 de dezembro de 2005**. Estima a receita e fixa a despesa do orçamento do município de Florianópolis para o exercício de 2006. Florianópolis: [s. n.], 2005a.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Plano Municipal da Assistência Social 2006–2009**. Florianópolis: Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, 2005b.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Lei nº 7.255 de 28 de dezembro de 2006**. Estima a receita e fixa a despesa do orçamento do município de Florianópolis para o exercício de 2007. Florianópolis, 2006.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Lei nº 7.500 de 18 de dezembro de 2007**. Estima a receita e fixa a despesa do orçamento do município de Florianópolis para o exercício de 2008. Florianópolis, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1995.

GRAÇA, Eliana Magalhães. **Para onde vai nosso dinheiro**. Disponível em: <http://www2.abong.org.br/final/download/1_eliana.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2009 às 16hs.

HOLANDA, Marcos C. Regime de metas sociais no Brasil. In: BENECKE, Dieter W.; NASCIMENTO, Renata (Orgs.). **Política social preventiva: desafio para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 19-32.

IAMAMOTO, Marilda. **O trabalho do Assistente Social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social**. Brasília. CEAD. Módulo 1: Crise Contemporânea, questão social e serviços social, p. 112-128, 1999.

_____, Marilda Vilela. Estado, classe trabalhadora e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete, *et al.* (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, p. 13-43, 2008. .

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: abril de 2009.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em: abril de 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Radar Social, 2005**. Brasília: IPEA, 2005.

LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, p.527-559, 2000.

_____, Lena; GARSON, Sol. **O Gasto Social no Brasil: Transparência, sim, *parti-pris*, não!** Econômica, v. 5, n.1, p. 145-162, jun. 2003.

_____, Lena; DAIN, Sulamis. Proteção Social e Justiça Redistributiva: como promover a igualdade de gênero. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

_____, Lena. Transferência de Renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão)**. São Paulo: Boitempo, p. 51-66, 2007.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O Tempo do SUAS**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 87, ano 26, p. 76-95, Especial, 2006.

MANUAL DE FUNDOS PÚBLICOS. **Controle social e acesso aos recursos públicos**. Ed. rev. e ampl. São Paulo: ABONG; Peirópolis, 2003.

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto. **A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n.73, p. 46-74, mar. 2003.

MUNIZ, Egli. **SUAS e os serviços socioassistenciais**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n.88, ano 27, p. 139-159, nov. 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. In Serviço Social & Sociedade, n.82, São Paulo: Cortez, Ano XXVI, p. 5-21, jul. 2005.

NOVO Dicionário Eletrônico Aurélio. versão 5.11. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

OLIVEIRA, Íris Maria de. **Cultura política, direitos e política social**. In: BOSCHETTI, Ivanete, *et al.* (Orgs.). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 109-129.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. **Estado e as políticas públicas no Brasil: desafios ante a conjuntura neoliberal**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 93, ano 29, p. 101-122, mar. 2008.

PAIVA, Beatriz Augusto. **A Política de Financiamento da Assistência Social: a imprecisa tradução da LOAS. 2003**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____, Beatriz Augusto; ROCHA, Paulo Eduardo. **O financiamento da política de assistência social em perspectiva**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.68, p. 83-110, nov. 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania.** In: BOSCHETTI, Ivanete, *et al.* (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.* São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

POCHMANN, Márcio. **Nova Política de inclusão socioeconômica.** In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge (Org.). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social.* Brasília: UNESCO, 2004. p. 75-88.

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil.** *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.85, ano 27, p. 109-116, mar. 2006.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social.** Métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, p. 15-19. 1999.

SADER, Emir. **Direitos e Esfera Pública.** *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 77, ano 24, p. 05-10, mar. 2004.

SALES, Mione Apolinário. **Ética, democracia participativa e socialismo: O modo petista de governar em xeque sob o governo Lula.** *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.85, ano 27, p. 29-61, mar. 2006.

SALVADOR, Evilásio. **A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?** In: SICSÚ, João (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão).* São Paulo: Boitempo, p. 79-92, 2007

_____. Evilásio. 2009. Disponível em: <www.cress.org.br>. Acesso em: julho de 2009.

SANTUR. 2005. Disponível em: <www.santur.org.br>. Acesso em: 13 de maio de 2009.

SAWAIA, Bader. **Participação social e subjetividade.** In: SORRENTINO, Marcos (Org.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade.* São Paulo: Educ/Fapesp, 2001. p. 115-134.

SILVA, Cláudio Gomes da. **Serviço Social e reestruturação produtiva: entre a lógica do mercado e a defesa do projeto ético-político profissional.** *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 94, ano 29, p. 176-197, jun. 2008.

SIMIONATTO, Ivete. **Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do "Plano Plurianual" - 2004-2007.** *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.88, ano 27, p. 11-40, nov. 2006.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis: Vozes, 2000.

SPOSATI, Aldaíza, *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** São Paulo: Cortez, 1985.

_____, Aldaíza Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo. **LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira.** São Paulo: EDUC, 1989.

_____, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza, *et al.* **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: [s. n.], 1989. p. 5-30.

_____, Aldaíza Oliveira. **A Assistência Social no Governo Fernando Henrique Cardoso**. Revista Serviço Social & Sociedade. Cortez, n. 47, ano 16, p. 136-141, 1995.

_____, Aldaíza Oliveira. **A Menina LOAS**. Conferência de abertura da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: [s. n.], 2003.

_____, Aldaíza Oliveira. **Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Pará: 2004

_____, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, ano 26, p. 96-122, Especial, 2006.

TORRES, Iraídes Caldas. **As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

YASBECK, Maria Carmelita. **A política Social Brasileira nos Anos 90: A Refilantropização da Questão Social**. Cadernos ABONG. Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, 3. Políticas de Assistência Social. CNAS/ABONG/Apoio UNICEF, p. 5-19, out. 1995.

_____, Maria Carmelita. **A Assistência Social na prática profissional: histórias e perspectivas**. In Serviço Social & Sociedade, n.85, São Paulo: Cortez, Ano XXVII, p. 123-132, mar. 2006.