

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

ADRIANO BORGES DOMINGOS DA SILVA

**O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO DO
ESTADO DE SÃO PAULO: PERÍODO DE 2004 A 2012**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**SÃO PAULO
2014**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

ADRIANO BORGES DOMINGOS DA SILVA

**O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO DO
ESTADO DE SÃO PAULO: PERÍODO DE 2004 A 2012.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Serviço Social, sob a orientação do Professor Doutor Ademir Alves da Silva.

**SÃO PAULO
2014**

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Dissertação de Mestrado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura _____

Nov/2014

e-mail: adrianovotu@hotmail.com

S586

Silva, Adriano Borges Domingos da

O Financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo: Período de 2004 a 2012 / Adriano Borges Domingos da Silva. - São Paulo: s.n., 2014.

209 p.

Referências: 201-209

Orientadora: Professor Doutor Ademir Alves da Silva

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, 2014.

1. Assistência Social - Política governamental - São Paulo (estado). 2. Orçamento Público. 3. Políticas Públicas. I. Silva, Ademir Alves da. II. Título.

CDD 361.61098161

Bibliotecária Marlene Cardozo – CRB 7192/8

BANCA EXAMINADORA

DEDICATÓRIA

A Deus, pelo dom da vida, por permitir que eu chegasse até aqui.

À minha amada mãe Inês, que aguentou minhas ausências, obrigado por tudo.

À minha amada irmã Lidiane que acompanhou nossa mãe nos momentos de minhas ausências.

À minha querida avó Iraci sempre carinhosa e preocupada com todas e todos de nossa família.

AGRADECIMENTOS

A toda minha família pelo incentivo e apoio para a realização deste sonho.

Ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, aos professores, pelos conhecimentos e reflexões proporcionados em minha formação.

Ao meu orientador Prof. Dr. Ademir Alves da Silva pela dedicação e pelos ensinamentos nas orientações e na construção deste trabalho. Obrigado por todo conhecimento e experiência comigo compartilhados.

Ao meu querido amigo e companheiro Anael Magri, que sempre se faz presente em todos os momentos importantes da minha vida acadêmica, profissional e pessoal.

Às amigas que o mestrado me possibilitou, em especial às queridas Cláudia de Jacaréi-SP e Fernanda de Votuporanga-SP, agradeço por se fazerem presentes nesta etapa e pelos bons momentos que compartilhamos durante esta caminhada!

A todas(os) companheiras(os) de trabalho da Secretaria Municipal de Assistência Social de Votuporanga-SP, pelo apoio, paciência e compreensão por minhas ausências.

À CAPES por ter oportunizado o financiamento para a realização da pesquisa.

Às professoras integrantes da Banca de Avaliação da dissertação, que aceitaram prontamente o convite, e possibilitaram reflexões e contribuições com este trabalho.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram, meu muito obrigado!

RESUMO

SILVA, Adriano Borges Domingos da. **O Financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo: Período de 2004 A 2012.** 2014. 209 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

O presente estudo analisa o Financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo referente ao Período de 2004 a 2012. O recorte do período possibilita analisar o financiamento da assistência social na era SUAS, o nosso ponto de partida para análise é o da aprovação da Política Nacional de Assistência Social PNAS de 2004, e da aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência NOB/SUAS 2012, cabe lembrar que faz parte do trajeto analisado a aprovação da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que alterou a Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, e retrata os avanços alcançados com a implementação do SUAS. O enfoque é na gestão e no financiamento da política de assistência social na perspectiva das responsabilidades públicas estatais de assegurar proteção social não contributiva à população por meio do SUAS. O objetivo foi conhecer o papel do orçamento público, do fundo público e do ciclo orçamentário nas políticas públicas de seguridade social, especialmente como se dá o financiamento da assistência social no contexto do SUAS. O estudo requereu conhecer conceitos básicos aplicados ao sistema de planejamento e execução orçamentária e financeira, entender o ciclo de gestão dos recursos públicos que envolvem o PPA, a LDO e a LOA, conhecer a programação e a evolução dos recursos do Governo do Estado de São Paulo, analisar avanços, desafios e limites no campo do cofinanciamento do direito à assistência social. O método de trabalho tem como perspectiva a análise e a observação crítica da realidade e confronta orientações normativas com a efetiva execução do financiamento e do custeio da política de assistência social, analisa a direção do gasto averiguando os programas orçamentários e a execução orçamentária da política de assistência social. As principais fontes de dados consultadas foram: Orçamento, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Balanço Geral do Estado e Execução Orçamentária pelo Poder Executivo. Os resultados são conhecidos pelos atores dessa política, porém, evidenciados, com base nos dados oficiais do próprio governo. Percebe-se que passados nove anos de aprovação do SUAS, o Governo do Estado de São Paulo realiza comando duplo da assistência social, o percentual investido é baixo frente aos atendimentos das demandas existentes e exigências de estruturação dos serviços socioassistenciais. As opções programáticas da SEDS, inseridas nas peças orçamentárias, têm sido de investimento em políticas transversais e acabam representando limitado investimento (menos de meio por cento das despesas executadas pelo Orçamento do Estado) na objetivação da gestão estadual do SUAS.

Palavras-Chave: Orçamento Público, Fundo Público, Política Pública e Assistência Social.

ABSTRACT

SILVA, Adriano Borges Domingos da. **The social assistance financing in the state of São Paulo:** Period from 2004 through 2012. 2014. 209 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

The present study analyzes the social assistance financing in the state of São Paulo's government referent to the period from 2004 through 2012. The period's selection enables us to analyze the social assistance financing in the SUAS era. Our starting point to the analysis is the approval of both the Welfare National Policy (PNAS) from 2004 and the Social Assistance Unified System Basic Operational Standard (NOB/SUAS 2012). It is essential to remember that incorporated in part of the analyzed course, is the approval of Law number 12.435 passed on July 06, 2011, which altered Law number 8.742 from December, 07, 1993, and portrays the accomplished advances with SUAS implementation. The spotlight is in the management and financing of the social assistance policy in public responsibilities perspective of assuring non-contributive social protection to the population through the SUAS. The main objective was to know the plot of public budget, public stock and budgetary cycle in social assurance public policies, specially how the social assistance financing is given in the SUAS context. The study required knowing basic concepts applied to the planning system and budgetary and financial execution, understanding the public resources management cycle which involve PPA, LDO and LOA, knowing São Paulo's government resources programming and evolution, analyzing advances, challenges and limits in the co-financing of the social assistance right field. The working method has as its perspective the analysis and critical observation of reality and confronts normative orientations with the effective social assistance policy financing and costing execution, analyzes the expense direction inquiring the budgetary programs and the social assistance policy budgetary execution. The main data sources consulted were: Budget, Multi-annual Plan, Budgetary Guidelines Law, State's General Audit and Budgetary Execution by Executive. The results are known by this policy actors, however evidenced based on official data from the own government. It is noticed that, nine years after SUAS approval, São Paulo State's government perform social assistance double command, the invested percentage is low compared with the existing demands and structural exigencies from social assistance services. Programmatic option for SEDS, inserted in the budgetary pieces, has been investment in transversal policies and ends up representing limited investment (less than half percent of expenses executed by State's budget) in the objectification of SUAS state management.

Keywords: Public Budget, Public Fund, Social Assistance Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Instrumentos que caracterizam o processo orçamentário.....	85
Figura 2 - Lei Orçamentária Anual.....	86
Figura 3 - Orçamento da Seguridade Social.....	89
Figura 4 - Visão estratégica e Macro desafios para o PPA.....	98
Figura 5 - Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.....	126
Figura 6 - Seguranças Sociais.....	135
Gráfico 1 - Orçamento Geral da União (Previsto para 2014).....	103
Gráfico 2 - Orçamento Geral da União (Executado em 2013).....	104
Gráfico 3 - Participação dos Órgãos Estaduais 2011.....	164
Gráfico 4 - Participação dos Órgãos Estaduais 2012.....	165
Gráfico 5 - Participação dos Órgãos Estaduais 2013 - Previsto.....	167
Gráfico 6 - Ações executadas na função 08 – Assistência Social em outras secretarias.....	168
Gráfico 7 - Executado – função 08.....	173
Gráfico 8 - Executado total x corrigido total.....	174
Gráfico 9 - Valor orçado x valor corrigido – Desenvolvimento Social.....	175
Gráfico 10 - Participação do FEAS na SEDS.....	176
Gráfico 11 - Participação do FEAS no OE.....	177
Gráfico 12 - Participação do FEAS com relação à SEDS.....	177
Gráfico 13 - Valor corrigido x valor executado da SEDS.....	178
Gráfico 14 - Valor orçado x valor executado – 2004 a 2012.....	179
Gráfico 15 - Representatividade no orçamento da SEDS.....	180
Gráfico 16 - Ação Jovem e Renda Cidadã: Total Executado.....	181
Gráfico 17 - Número de atendidos por programa – FEAS.....	181
Gráfico 18 - Representatividade do FEAS na SEDS.....	182
Gráfico 19 - Executado na SEDS X Executado no FEAS.....	182
Gráfico 20 - Executado x corrigido – FEAS.....	183

Gráfico 21 - Executado – FEAS.....	184
Gráfico 22 - Representatividade dos Programas Renda Cidadã e Ação Jovem no FEAS e na SEDS.....	185
Gráfico 23 - Valor executado em obras e equipamentos.....	186
Gráfico 24 - PSB, PSE, Servidores e TI.....	188
Quadro 1 - Principais Receitas Públicas.....	30
Quadro 2 - Tributos por competência de ente federativo.....	33
Quadro 3 - Principais Leis dos Fundos Públicos.....	41
Quadro 4 - Técnicas Orçamentárias.....	48
Quadro 5 - Etapas de elaboração orçamentária.....	53
Quadro 6 - Sistema orçamentário brasileiro.....	57
Quadro 7 - Etapas da execução orçamentária.....	61
Quadro 8 - Enfoque programático do orçamento - estrutura programática da Lei Orçamentária Anual - LOA.....	63
Quadro 9 - Programação orçamentária.....	66
Quadro 10 - Classificação institucional, funcional e programática	67
Quadro 11 - Fundos das Políticas de Seguridade Social.....	75
Quadro 12 - Funções típicas da Seguridade Social.....	76
Quadro 13 - Conselhos de Políticas de Seguridade Social.....	85
Quadro 14 - Esferas Orçamentárias.....	99
Quadro 15 - Destinação de recursos para Entidades de Assistência Social.....	109
Quadro 16 - Desvinculação de Receitas – 1994-2015.....	114
Quadro 17 - Ações no âmbito do SUAS.....	118
Quadro 18 - Responsabilidades dos entes federados no financiamento.....	136
Quadro 19 - Responsabilidades dos entes federados no cofinanciamento.....	141
Quadro 20 - Cofinanciamento federal.....	144
Quadro 21 - Cofinanciamento estadual - custeio.....	144
Quadro 22 - Cofinanciamento estadual – investimento.....	145
Quadro 23 - Instituição, organização e estruturação dos fundos de assistência social.....	147

Quadro 24 - Resumo dos programas orçamentários da SEDS.....	157
Quadro 25 - Órgãos e programas que foram executados pelo Governo do Estado de São Paulo na Função 08 – Assistência Social.....	169

LISTA DE SIGLAS

ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BACEN – Banco Central
BGE - Balanço Geral do Estado
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAD. ÚNICO - Cadastro Único
CCI - Centro de Convivência do Idoso
CDI - Centro Dia do Idoso
CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS - Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEBES - Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
CF – Constituição Federal
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIDE - Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CNSS – Conselho Nacional de Seguridade Social
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEAS/SP – Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo
CPF - Conselho, Plano e Fundo
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS - Conselho Regional de Serviço Social
CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido
DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

DOU – Diário Oficial da União

DPVAT - Danos pessoais causados por veículos automotores via terrestre

DRADS – Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EAPCs - Entidades Abertas de Previdência Complementar

EDESP - Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo

EFPCs - Entidades Fechadas de Previdência Complementar

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

ESTADIC - Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FNCA - Fundo Nacional para Criança e do Adolescente

FNDE - Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNI - Fundo Nacional do Idoso

FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente

FNS - Fundo Nacional de Saúde

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FRGPS - Fundo do Regime Geral da Previdência Social

FSE - Fundo Social de Emergência

FUNAC - Fundo Nacional de Ação Comunitária

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUSSESP – Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD - Índice de Gestão Descentralizado

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOS - Lei Orgânica da Saúde
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MF – Ministério da Fazenda
MPGO - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS - Ministério da Previdência Social
MS - Ministério da Saúde
MTO - Manual Técnico de Orçamento
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OE - Orçamento do Estado
OF – Orçamento Fiscal
OGU – Orçamento Geral da União
OSCs - Organizações da Sociedade Civil
OSS – Orçamento da Seguridade Social
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEAS – Plano Estadual de Assistência Social
PIS - Programa de Integração Social
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPA – Plano Plurianual
PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial

PSE-AC – Proteção Social Especial de Alta Complexidade
PSE-MC – Proteção Social Especial de Média Complexidade
PTRs - Programas de Transferência de Renda
RFB - Receita Federal do Brasil
RGPS – Regime Geral Da Previdência Social
RMV – Renda Mensal Vitalícia
RPC - Regime da Previdência Complementar
RPPS - Regime Próprio da Previdência Social
SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDS – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SINCOV - Portal de Convênios do Governo Federal
SISFAF - Sistema de Transferências Fundo a Fundo
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SNT – Secretaria Nacional do Tesouro
SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças
SRFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados
TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU – Tribunal de Contas da União
UO – Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I ORÇAMENTO PÚBLICO: ENTRE O TECNICISMO E A LUTA POR DIREITOS SOCIAIS.....	24
1.1 Tributos, taxas e contribuições.....	27
1.2 Impostos diretos e indiretos.....	29
1.2.1 Principais Receitas Públicas.....	30
1.2.2 Classificação dos tributos.....	34
1.3 Orçamento Público na Constituição Federal de 1988.....	35
1.4 Fundo Público como Fundo Especial.....	39
1.4.1 Principais Leis sobre Fundos Públicos.....	41
1.5 Conceitos sobre orçamento público e fundamentos legais.....	44
1.6 Funções do orçamento público.....	45
1.7 Fundamentos Legais do orçamento público.....	51
1.8 O Ciclo Orçamentário	52
1.9 Princípios Orçamentários.....	57
1.10 Etapas da execução orçamentária.....	61
1.11 Enfoque programático do orçamento.....	63
1.12 Programação orçamentária.....	66
CAPÍTULO II ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: ENTRE O FAVORECIMENTO AO RENTISMO E A UNIVERSALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	68
2.1 Fundos Especiais.....	73
2.2 Conselhos da Seguridade Social.....	86
2.3 O Orçamento da Seguridade Social (OSS)	85
2.4 Receitas e fontes de financiamento do gasto público.....	90
2.4.1 Receitas destinadas ao FRGPS.....	90
2.4.2 Receitas destinadas ao FNS.....	93
2.4.3 Receitas destinadas ao FNAS.	95
2.4.4 Destinação de recursos para Entidades de Assistência Social.....	109
CAPÍTULO III FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: PACTO FEDERATIVO NO ENFRENTAMENTO AO RISCO E À VULNERABILIDADE SOCIAL.....	117

3.1 Ações no âmbito do SUAS.....	118
3.2 O financiamento e a PNAS de 2014.....	131
3.3 O financiamento e a NOB-SUAS de 2012.....	133
3.4 Responsabilidades dos Entes Federados.....	136
CAPÍTULO IV O SUBFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	151
4.1 Perfil do Governo e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo.....	154
4.2 Análise do orçamento e do financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo.....	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	191
REFERÊNCIAS.....	201

INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo, O Financiamento da Política de Assistência Social do no Governo do Estado de São Paulo: Período de 2004 a 2013, compreendendo os dois ciclos orçamentários estaduais (2004 a 2007 e 2008 a 2011) e o primeiro ano de 2012 a 2015, tempo de avanços na regulação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

O orçamento público cumpre papel essencial na efetivação do conjunto dos benefícios e serviços da política de assistência social. Por meio do sistema de planejamento governamental há possibilidades de afiançar seguranças sociais à população mediante acesso aos direitos sociassistenciais.

Parte-se do pressuposto de que o financiamento do SUAS é responsabilidade compartilhada pelos entes federados, conforme estabelecido na Constituição Federal de 2008 e Lei Orgânica da Assistência Social de 1993. A grande questão colocada é a direção do gasto público, averiguando onde estão ocorrendo os investimentos e se há coerência entre os programas orçamentários propostos pelo Governo do Estado de São Paulo para a Política de Assistência Social e a direção política pactuada no âmbito das instâncias de pactuação e deliberação. Para tanto, investigamos em que medida as determinações da LOAS, de 1993, para o financiamento da política de assistência social estão sendo cumpridas e quais são as contribuições e/ou percalços para a efetivação desta política no âmbito estadual.

Tavares (2013, p. 180) afirma que "o SUAS atribui aos Conselhos de Assistência Social grandes responsabilidades de acompanhamento e controle do financiamento". Percebe-se que a baixa participação da instância de controle social nos processos relacionados ao sistema de planejamento orçamentário do Governo do Estado de São Paulo, por parte dos atores dessa política, não favorece a necessária e adequada destinação de recursos para o financiamento compartilhado da Assistência Social.

É importante esclarecer que a presente análise se reporta à direção do gasto com assistência social e que o objeto de estudo é o Orçamento do Estado e o financiamento da assistência social.

O compartilhamento das responsabilidades públicas pelos entes federados no cofinanciamento das proteções de assistência social tem apresentado limitações à ampliação dos direitos socioassistenciais, especialmente devido à inexpressiva participação do Governo do Estado de São Paulo na alocação de recursos financeiros para o custeio dos

serviços socioassistenciais. O governo municipal é o principal ente federado que cofinancia serviços específicos de proteção social básica e especial de média e alta complexidade do SUAS.

Após vinte e seis anos de promulgação da Constituição Federal de 1988, vinte e um anos de publicação da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, dez anos de aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e nove anos da primeira Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS 2005, e dois anos da segunda versão na NOB/SUAS 2012, o comando único na assistência social não é praticado no Estado de São Paulo que tem realizado gastos sociais na Função 08 - Assistência Social por meio da Casa Civil/Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo – FUSSESP no programa rede social de solidariedade e cidadania.

No que diz respeito ao alinhamento do orçamento proposto pelo Gestor e o aprovado pelo Conselho e pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP, quando o orçamento proposto deixa de ser executado, gera graves consequências para a oferta, benefícios e serviços presentes nos territórios. No caso do Governo do Estado de São Paulo, programação orçamentária aprovada, houve desempenho positivo da execução orçamentária com base no que foi proposto realizar.

No que concerne às emendas parlamentares, embora seja prerrogativa dos parlamentares propô-las ao orçamento, entendemos que elas são usadas como estratégia eleitoral, pois vinculam a destinação de recursos ao próprio parlamentar que passa a figurar como “benfeitor” de grupos e organizações. Não foi possível identificar, nos documentos analisados, a forma pela qual o Governo Estadual vem trabalhando com esse assunto, talvez pela insuficiente clareza nos documentos oficiais de como acontece esse processo no planejamento governamental.

Em face dessa situação, este estudo analisa o Financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo, abordando questões relacionadas ao: orçamento público, fundo público, financiamento da política de assistência social e gestão orçamentária e financeira da assistência social. Analisamos a importância dada à política de assistência social na conjuntura econômica, política e social do estado; identificamos limites, possibilidades e desafios do financiamento da Assistência Social à luz dos princípios e diretrizes pactuados na CIT e CIB e deliberados no CNAS e CONSEAS/SP.

Importante esclarecer que o interesse pelo tema teve motivação a partir da minha experiência profissional no Departamento de Promoção Social do Município de

Nhandera/SP (2001-2002), atuando como Coordenador de Promoção Social; na Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura do Município de Votuporanga/SP (2003 até o presente momento), atuando na gestão municipal da assistência social; no Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo CONSEAS/SP (2007-2010), atuando como conselheiro estadual e presidente do conselho; na e Faculdade Unilago de São José do Rio Preto/SP (2012 até o presente momento), atuando nas disciplinas de Sistemas de Proteção Social e Organização, Financiamento e Gestão Social; experiências que contribuíram no processo do conhecimento do objeto de análise. Essa trajetória profissional permite trazer para a cena pública elementos importantes que não seriam destacados se não relatados.

Segundo o Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2013, p. 4): “o orçamento público é um instrumento estratégico de planejamento das ações do Estado. Ao definir os campos de investimento priorizados pelo governo, o orçamento público revela-se de fundamental importância para a implementação das políticas públicas. Sendo assim, a compreensão do processo de construção e execução orçamentária é de vital importância para o desempenho das atribuições dos trabalhadores envolvidos na gestão do SUAS nas três esferas de governo”.

No que se refere à assistência social, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, instituíram-na como direito do cidadão e dever do Estado em prover benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social.

A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS de 1993 - determina em seu artigo 6º que: “a gestão das ações na área da assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. As instâncias que configuram este sistema são: gestão, pactuação, controle social e financiamento.

O órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social em cada esfera de governo é responsável pela gestão do Fundo de Assistência Social, sob a orientação e acompanhamento do Conselho de Assistência Social, com o objetivo de proporcionar recursos para cofinanciar a gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

A Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 dispõe que o financiamento da assistência social é de responsabilidade dos três entes federados e será realizado com recursos alocados no Fundo de Assistência Social (art. 28). Estabelece também que é condição para transferências de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a

efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social; e a comprovação de aporte de recursos financeiros próprios nos respectivos Fundos de Assistência Social (art. 30).

Segundo o analista dos investimentos públicos federais na política de assistência social, José Lucas Cordeiro¹ (2009, p. 22):

[...] era necessária uma mudança radical, nesse processo, de modo a possibilitar a transferência de recursos referendada por critérios objetivos e transparentes, de acordo com os princípios de gestão pública. A LOAS foi pela criação de fundos de gestão na assistência social.

O SUAS organiza a oferta de serviços no campo da assistência social em todo o território brasileiro, promovendo a proteção social a famílias, crianças, adolescentes, pessoas com deficiências e pessoas idosas. O conjunto de ações da assistência social está baseado nas resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS que aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS de 2012. O Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS integra a instância deliberativa do SUAS, se constitui como órgão superior de deliberação colegiada, sendo de composição paritária entre sociedade civil e poder público e tem, dentre outras competências, a de aprovar a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social.

O Decreto nº. 7.888, de 15 de agosto de 2012, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela LOAS de 1993 com: “o objetivo de proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social”. Segundo esse mesmo Decreto, caberá ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, enquanto órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, gerir o FNAS, sob a orientação e acompanhamento do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

¹ CORDEIRO, José Lucas. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo**. 2009. 211 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

Para a operacionalização da Política de Assistência Social é preciso contar com a alocação de recursos financeiros das três esferas de governo, cumprindo assim com o papel do Estado em garantir proteção social aos cidadãos usuários desta política.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou por meio da resolução nº. 33, de 12 de dezembro de 2012, a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS, que traz avanços importantes no campo específico da assistência social aprofundando proteção social não contributiva para as pessoas que dela necessitarem.

Conforme determina a NOB – SUAS (2012), no art. 5º, são diretrizes estruturantes da gestão do SUAS:

I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;

II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;

III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV – matricialidade sociofamiliar;

V - territorialização;

VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;

VII – controle social e participação popular.

Assim sendo, a finalidade deste projeto de pesquisa é a de analisar o Financiamento da Assistência Social no Estado de São Paulo, o previsto e o executado e do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), no contexto das mudanças ocorridas no processo de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que vem se consolidando em nosso país desde a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, Distrito Federal, no ano de 2003.

Na análise do objeto, procura-se examinar a coerência da direção do gasto em assistência social no Governo do Estado de São Paulo com a direção da política de assistência social determinada pela LOAS de 1993 e deliberada pelos Municípios, Estados, Distrito Federal e União nos espaços de pactuação e controle social dessa política.

O primeiro capítulo traz um estudo sobre “Orçamento Público: Entre o Tecnicismo e a Luta por Direitos Sociais”, são apresentados conceitos introdutórios acerca do orçamento público, do fundo público e os conceitos fundamentais, abordando fundamentos

legais, funções orçamentárias, técnicas orçamentárias, princípios orçamentários, processo orçamentário, identificando instrumentos e etapas que resultam na elaboração do orçamento público, conceitos de receitas, despesas e execuções orçamentárias para a compreensão do Orçamento Público.

O segundo capítulo descreve o “Orçamento da Seguridade Social: Entre o Favorecimento ao Rentismo e a Universalização da Proteção Social”, analisa as características do Orçamento da Seguridade Social previsto na Constituição Federal de 1988, abordando conceito de fundos especiais; finalidades, receitas e despesas do FRGPS, do FNS e do FNAS; o papel do controle social, abordando a não implantação do CNSS conforme determinação constitucional, e a implantação do CNPS, do CNS e do CNAS; traz a forma de financiamento direto e indireto das Entidades de Assistência Social, destacando as contribuições que estão isentas e busca analisar o papel da DRU e da LRF que são medidas econômicas que subtraem recursos do Orçamento da Seguridade Social.

O terceiro capítulo “Financiamento Da Assistência Social: Pacto Federativo No Enfrentamento ao Risco e à Vulnerabilidade Social” aborda a alteração no modelo de financiamento da Política de Assistência Social, a partir da publicação da primeira versão da NOB/SUAS de 2005, que altera a sistemática de financiamento do Governo Federal. Abordaremos as alterações a partir das diretrizes sobre o financiamento da assistência social contidas na LOAS de 1993, no Decreto nº 7.788 de 2012, na NOB/SUAS de 2012 e nas Deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2012 para a gestão orçamentária e financeira da nova lógica de financiamento das ações de assistência social.

O quarto capítulo “O Modelo de Financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo” analisa a direção do gasto social que o Governo do Estado de São Paulo efetuou em Assistência Social no período de 2004 a 2012. O estudo é dedicado ao do Orçamento do Estado (Leis e Balanços), consultamos fontes de dados oficiais que permitiram análise do financiamento e do destino dos recursos estaduais em assistência social. Apresentamos os recursos totais do Governo do Estado executados e que compõe a arena de disputa política por acesso à parcela do Fundo Público, a pulverização dos gastos com Função 08 nas Secretarias Estaduais, a participação da Secretaria de Desenvolvimento Social e do Fundo Estadual de Assistência Social. Nesse sentido, os resultados apresentados foram a partir da lógica de análise do Orçamento do Estado, das Despesas Executadas com a Função 08 nas Secretarias Estaduais, do Orçamento da SEDS e do Orçamento do Fundo Estadual de Assistência Social.

Cabe lembrar que o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento por exercício financeiro. Dessa forma, para obter-se um retrato da direção dos investimentos realizados em assistência social, observamos a estrutura programática consolidada nos demonstrativos do Balanço Geral do Estado por Órgão, Unidade Orçamentária, Função, Subfunção e Ações.

CAPÍTULO I ORÇAMENTO PÚBLICO: ENTRE O TECNICISMO E A LUTA POR DIREITOS SOCIAIS

Com o presente capítulo, procura-se analisar o papel do orçamento público e do fundo público de modo a destacar suas principais funções, identificar as funções econômicas do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora), e a relação existente entre elas e o governo, distinguir modelos de orçamentos existentes, apontar os marcos legais do ciclo orçamentário descrevendo suas principais características e identificar os princípios orçamentários, destacando suas principais categorias.

Trata-se de desenvolver aspectos teóricos, técnicos e específicos do orçamento público, passando por algumas questões importantes que nortearão a reflexão a partir de onde estamos trabalhando. Partindo da ideia de fundo público no capitalismo contemporâneo, pretendemos passar diretamente à discussão do orçamento público, do processo de planejamento orçamentário da administração pública (que abrange o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrito federal), e do orçamento da seguridade social em específico, identificando as ameaças que este vem sofrendo. Recorreu-se a alguns grupos de estudos e pesquisas do orçamento público que contribuem para desmistificar os temas relacionados aos fundos e orçamentos públicos tendo em vista fortalecer processos de gestão democrática e participativa, fornecendo elementos para a luta dos trabalhadores por maiores recursos financeiros para assegurar direitos sociais e políticas sociais.

Este capítulo introdutório trata dos principais conceitos que envolvem o orçamento e o fundo público. Foi pensado para um público heterogêneo interessado no debate das políticas públicas, mas considerando principalmente gestores, conselheiros, trabalhadores, representantes de entidades e/ou organizações de assistência social e usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). São abordadas questões das receitas e despesas, com um caráter introdutório que interessa a todos os atores sociais² da política pública específica de assistência social e outras afins.

Muitas vezes, temos conduzido o debate sobre o Fundo Público como uma questão meramente técnica ou politicamente neutra. O fundo público é composto por

² “É uma personalidade, uma organização, ou um agrupamento humano, que, de certa forma, estável ou transitória, tem capacidade de acumular força e desenvolver interesse, produzindo fatos na situação”. (MATUS, 1993) BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de termos técnicos da assistência social**. Belo Horizonte: ASCOM, 2007. 132 p.

impostos, pelas taxas, e pelas contribuições sociais, que são pagas tanto pela classe trabalhadora, quanto pelos capitalistas, gerando grande embate e tensão entre capital e trabalho o que vai trazer consequências para a divisão e para a decisão de como esses recursos vão ser arrecadados e gastos. Por isso, entendemos que ele está nessa tensa relação entre capital e trabalho, também envolvendo o Estado enquanto um Estado de Classes, permeado pelas lutas sociais, mas há uma nítida opção de classe o que vai determinar como esses recursos serão investidos, se em políticas sociais ou em virtude da atividade do capital. Esse é um ponto central do debate que pretendemos fazer nesta produção acerca do Fundo Público.

Então, essa tensão que existe entre política econômica e política social, essa tensão entre capital e trabalho, também se revela nas escolhas de determinada política econômica e social e vai implicar no exercício da gestão democrática.

É importante entendermos o orçamento público, porque há alguns equívocos no modo de compreendê-lo como uma peça estritamente técnica. Nós somos contra esse entendimento, pois o orçamento faz parte da relação tensa da luta de classes dentro da sociedade capitalista e faz parte desse jogo e dessa correlação de forças. É uma peça técnica sim, mas não somente, é uma peça eminentemente política em que estão expostos os programas, a direção de um determinado governo, as decisões políticas, onde se vai gastar ou não um determinado recurso. A ideia de estudar o orçamento público consiste na tentativa de desmistificar essa ideia de que o orçamento é uma peça estritamente técnica que somente economistas, contabilistas ou outras pessoas que trabalham em áreas financeiras vão trabalhar diretamente com orçamento financeiro, e que somente esses profissionais se interessam por esse tipo de estudo. Outro problema é o distanciamento da própria leitura dos documentos e que supõe um determinado conhecimento sobre as peças. Elas não são documentos que nós lemos e conhecemos a priori, precisamos de uma determinada instrumentalização para entender melhor essas peças e isso também impede que o controle social aconteça efetivamente. Outro equívoco é uma preocupação mais voltada para os assistentes sociais, uma preocupação apenas para a formulação e execução de políticas sociais. Nós estamos mais acostumados a trabalhar na formulação e execução de uma determinada política, e muitas vezes esquecemos que o orçamento faz parte do processo todo que desempenhamos em nossas atividades dentro de uma determinada realidade da política social como a de saúde, assistência social, educação, seja ela qual for. Então a ideia é também desfazer esse mito de que um profissional de Serviço Social não precisa saber, não precisa conhecer o orçamento público. Outro equívoco é entender que o dinheiro é responsabilidade somente de quem

trabalha com a área financeira, que quem vai trabalhar com essas peças orçamentárias seriam somente pessoas que estão na Secretaria Municipal de Finanças e Controladoria, Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou que estão trabalhando diretamente na confecção do orçamento dentro de órgãos governamentais.

Passadas essas barreiras e admitindo que devemos entender de orçamento público, inclusive para intervir nas políticas sociais, entender melhor as lutas sociais que estão em jogo na sociedade, em torno de um objeto de disputa, e que é preciso entender também para intervir qualificadamente, passaremos às questões que estamos abordando.

O orçamento é um instrumento de que dispõe o Poder Público em qualquer de suas esferas, seja ela federal, estadual, distrito federal ou municipal para expressar em um determinado período o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e montante das despesas. Assim, é um instrumento para o poder público fazer o planejamento das suas ações, sabendo quanto terá de receita e quanto de despesa e onde aplicará. Faz-se necessário entender também que o orçamento não é apenas uma peça técnica, mas também uma peça política, e essa peça é expressão das prioridades de governo em qualquer nível de qualquer esfera de governo. É fundamental que seja claro e transparente para que a população possa exercer o controle democrático. Estamos lutando para que cada vez mais essas peças sejam socializadas, claras e divulgadas, considerando que esse tipo de discussão cumpre e tem um papel fundamental no sentido de esclarecer, ao maior número de pessoas, a importância do orçamento, como ele funciona e como é organizado. A ideia é a de ampliar esse processo, ampliar essa socialização acerca do orçamento público para que se possa ter um controle democrático efetivo.

O orçamento público é objeto de disputa política: ganha quem tem mais poder de pressão. Neste sentido, é importante fortalecer o entendimento dos diversos atores sociais acerca da intervenção no processo de elaboração e execução orçamentária para que a aplicação dos recursos públicos atenda realmente às necessidades da sociedade.

Conforme o manual *O orçamento público a seu alcance* produzido pelo INESC (2006, p. 9):

Uma parte importante de toda riqueza do nosso país é arrecada pelo Estado por meio de taxas, impostos e contribuições. A aplicação desses recursos deveria (e deve) garantir os direitos dos cidadãos e cidadãs, mas a decisão de como e onde gastar não depende das necessidades e prioridades. Depende também da disputa de interesses existente entre vários setores e grupos sociais. E essa disputa influi na elaboração do orçamento público, quando é decidido o que realmente os governos vão realizar – nos municípios, nos estados, no país. [...] o orçamento é objeto de disputa política: ganha quem tem mais poder de pressão.

1.1 Tributos, taxas e contribuições

O conhecimento sobre assuntos relacionados aos tributos é importante para a compreensão dos recursos que são arrecadados pelo Estado junto aos diversos segmentos da sociedade. Os tributos financiam as políticas públicas e o Estado tem a obrigação de prever nas leis orçamentárias os recursos arrecadados, e a forma como serão gastos na provisão de bens e serviços para os cidadãos. Neste sentido, caminhamos do abstrato preconizado nas legislações e normas tributárias e orçamentárias para o concreto conquistado e consolidado no sistema de proteção social brasileiro, que deve ser pautado na direção da justiça social e da redução das desigualdades de renda e riqueza no Brasil.

A esse respeito, veja-se, *10 ideias para tributação mais justa*, cartilha elaborada por DIEESE, IPEA e SINDIFISCO NACIONAL (2013, p. 5):

Cidadania tributária significa a conscientização do cidadão para o fato de que a necessidade da arrecadação de tributos deve reverter-se em benefícios que cumpram o papel de atender às necessidades da coletividade, reduzindo distâncias sociais. Transparência, tanto no que diz respeito às fontes quanto ao uso dos recursos públicos, é a palavra chave, o primeiro requisito para o exercício da cidadania tributária.

Conforme dispõe o artigo 145 da Constituição Federal e o artigo 5º do Código Nacional Tributário, as espécies tributárias são: impostos, taxas e contribuições.

Ainda, o Código Nacional Tributário traz as seguintes definições:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, constituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa, plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza específica do tributo, ao contrário de outros tipos de receitas, é determinada pelo fator da obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-las:

I – a sua denominação;

II – a destinação legal do produto de sua arrecadação.

Os impostos e o Estado sempre caminharam juntos. O Estado para financiar suas atividades necessita de recursos financeiros que são arrecadados nos diversos setores da sociedade.

O principal compromisso e responsabilidade dos sistemas públicos do Estado Brasileiro é assegurar proteção social a todos os seus cidadãos, por meio da provisão e entrega qualificada de um conjunto de serviços e benefícios que atendam as necessidades da população. O conjunto de provisões sob a responsabilidade do Estado deve ser ofertado a todos os cidadãos com qualidade e na perspectiva da universalidade, e só é viável se o Estado tiver uma forma responsável e comprometida de arrecadação.

O dinheiro que o Estado arrecada dos setores da sociedade é denominado receita, sua origem está nos impostos, taxas e contribuições, e os recursos arrecadados que o Estado pretende investir são denominados despesas.

Para ampliar nossa visão sobre os tributos, descrevemos a seguir como eles são categorizados:

Impostos: São receitas procedentes de indivíduos e empresas para compor os rendimentos do Estado. Somente podem ser criados por lei. O Estado não é obrigado a gastar os recursos arrecadados com os impostos para a prestação de serviços específicos. O que se arrecada, por exemplo, com o Imposto de Renda pode ser usado pelo Estado tanto para obras públicas como para a manutenção da máquina administrativa.

Taxas: Só podem ser cobradas pelo Estado quando estão associadas a uma ação específica. O Estado realiza uma atividade e cobra do contribuinte por ela. Exemplos: o município pode cobrar uma taxa de conservação e limpeza pública pelo recolhimento do lixo e a limpeza de logradouros; os passageiros pagam taxas de embarque nos aeroportos e rodoviárias.

Contribuições: A Constituição Federal prevê os seguintes tipos de contribuições: contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e as de interesse de

categorias profissionais ou econômicas. A União tem competência exclusiva de instituí-las. Além dessas, há também as contribuições de melhoria. As contribuições sociais ganham destaque porque financiam a Seguridade Social.

A Seguridade Social é constituída por um conjunto de ações do Estado e da sociedade que visam assegurar aos cidadãos os direitos relativos à previdência, à assistência social e à saúde. A Constituição Federal incorporou este conceito e organizou o sistema que engloba a Previdência Social, a assistência social, a atenção à saúde.

As contribuições sociais incidem sobre empresas e trabalhadores. São calculadas a partir da folha de pagamentos (contribuições para o INSS: 20% do empregador – cota patronal é de 8% a 11% do trabalhador, dependendo da remuneração); do faturamento (COFINS e PIS/PASEP); do lucro líquido (CSLL) e seguro acidente do trabalho. Contudo, desde os anos 1990, 20% dos recursos, arrecadados em nome das políticas sociais, são desviados para outros fins, devido ao instrumento da DRU (Desvinculação das Receitas da União).

1.2 Impostos diretos e indiretos

Há diversas classificações para os impostos. Uma das mais comuns os divide entre diretos e indiretos.

Imposto Direto: É aquele que incide periodicamente sobre a renda e o patrimônio de uma única pessoa ou do capital. O imposto de renda e o IPTU são exemplos de impostos diretos. Mensalmente, indivíduos e empresas recolhem imposto sobre a renda que recebem e, anualmente, sobre os imóveis que possuem.

Imposto Indireto: É aquele que está embutido no preço final do produto e não aparece explicitado na Nota Fiscal. Um contribuinte recolhe o imposto e outro efetivamente o paga. É o caso do IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados. O consumidor final de uma geladeira, por exemplo, é quem pagará o imposto, embora ele seja recolhido pelo fabricante. Como regra geral, considera-se que os tributos sobre renda e patrimônio (IRPF, IRPJ, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD, ITBI) são diretos, enquanto os tributos sobre produção e consumo de bens e serviços (ICMS, COFINS, IPI, ISS, CIDE) são indiretos. Mesmo assim, há controvérsias: é possível que, em alguns contextos, as empresas consigam repassar TODOS os tributos ao consumidor, embutidos nos preços – inclusive

aqueles considerados diretos. Outra classificação muito comum divide os impostos em progressivos, fixos ou proporcionais.

Ressalta-se, que os tributos arrecadados (impostos, taxas e contribuição de melhoria) representam receitas que compõem o orçamento público. Apresentamos na tabela a seguir o conceito de cada tributo que constitui entrada de recursos financeiros nos cofres públicos.

1.2.1 Principais Receitas Públicas

Quadro 1 - Principais Receitas Públicas

Receitas Próprias	São aquelas arrecadadas diretamente através de tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria para aplicação em programas.
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, cobrado anualmente em decorrência da propriedade urbana. Exemplo: terrenos e edificações.
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural cobrado anualmente em decorrência da propriedade rural. Exemplo: Sítios, fazendas e chácaras.
ISS	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza que incide sobre a prestação de qualquer tipo de serviço no âmbito municipal. Exemplo: trabalhadores autônomos, profissionais liberais, prestadores de serviços.
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos, incide sobre repasse inter-vivos de bens imóveis e direitos a eles relativos, por ato oneroso. Exemplo: a venda de uma casa.
Taxas	Tributo cobrado em razão do poder da polícia ou dos serviços públicos prestados ou colocados à disposição do contribuinte. Há uma relação entre o que é cobrado e o serviço que é prestado. Exemplo: para custear serviços da justiça (taxas judiciárias) para expedição de carteira de habilitação entre outros.

Receita Patrimonial	O patrimônio público do município é constituído de bens móveis e imóveis, portanto, quando explorado economicamente, gera receitas patrimoniais mobiliárias e imobiliárias; tais como: aplicações financeiras, venda de bens móveis e imóveis, aluguéis e outros.
Transferências Constitucionais e Legais	Aqueles que são arrecadadas por um ente, mas devem ser transferidas a outros entes por disposição constitucional ou legal.
FPM	O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional, composta de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes.
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores, arrecadado pelo governo em razão da propriedade do veículo. O repasse é da ordem de 50% do imposto arrecadado.
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. Arrecadado pelo estado e repassado às prefeituras na ordem de 25% do que é arrecadado de ICMS no município.
Operação de Crédito	São os ingressos provenientes da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas.
Transferências Voluntárias	<p>Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.</p> <p>São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da</p>

	celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidentes às três esferas do Governo.
Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.	O Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; tem como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.
Transferência de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE.	O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia do Ministério da Educação que tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir educação de qualidade a todos os brasileiros. O governo federal repassa para os municípios recursos do FNDE para diversos programas, a exemplo, Brasil Alfabetizado, Dinheiro Direto na Escola e Biblioteca da Escola.

Fonte: CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE, s.d. (adaptado para os fins dessa pesquisa).

A Constituição Federal de 1988 definiu que os Entes Federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) poderão instituir impostos, taxas e contribuições e também definiu a competência de cada ente em relação à instituição de impostos.

Os tributos instituídos pela Constituição Federal de 1988 têm uma função social à medida que eles são os maiores responsáveis pelo financiamento do conjunto de serviços e benefícios próprios das políticas sociais.

Mas é importante observar o cumprimento dos princípios e diretrizes constitucionais para que os recursos arrecadados sejam aplicados no atendimento das necessidades da população usuária dos sistemas públicos de proteção social instituído no Brasil.

Nos artigos 153, 154, 155 e 156 da Constituição Federal, identificamos e apresentamos, no quadro abaixo, os tributos por competência de ente federativo:

Quadro 2 - Tributos por competência de ente federativo

TRIBUTO	NOME POR EXTENSO	COMPETÊNCIA
IMPOSTOS		
II	Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros.	União
IE	Imposto sobre a Exportação, para o exterior, de Produtos Nacionais e Nacionalizados.	União
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.	União
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados.	União
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguros, ou Relativos a Títulos ou Valores Mobiliários.	União
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.	União
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas (pendente de regulamentação até hoje).	União
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.	Estado
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.	Estado
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos.	Estado
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.	Município
ISS	Imposto sobre Serviços.	Município
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos.	Município
TAXAS		
Contribuição de Melhoria	Coleta de lixo, conservação de vias e logradouros públicos, esgoto, limpeza pública, licenças diversas e serviços diversos.	União, Estado e Município.

Fonte: O Autor, 2014. Obs. Quadro-síntese elaborado para os fins dessa pesquisa.

1.2.2 Classificação dos tributos

Os tributos são diretos e indiretos e sua base de incidência: renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços.

O Economista Professor Evilásio Salvador³, abordou o tema tributação e financiamento do Estado, explicando a classificação dos tributos da seguinte forma:

1. **Tributos Regressivos:** mantêm uma relação inversa ao nível de renda do contribuinte. Portanto, a participação do tributo é maior para os contribuintes que se situam nas faixas inferiores de renda, decrescendo à medida que passa para as faixas de renda mais elevada.
2. **Tributos Progressivos:** a situação é inversa, o tributo mantém uma relação positiva com o nível de renda. O imposto aumenta proporcionalmente à medida que a renda cresce. Imprime caráter de progressividade e justiça fiscal.
3. **Tributos Proporcionais:** o tributo não promove alteração na estrutura de distribuição de renda na sociedade. Sua relação com o nível de renda ocorre, portanto, de forma proporcional. O ônus do tributo é idêntico, em termos relativos, para níveis diferenciados de renda.
4. **Tributo Direto:** é o tributo que incide diretamente sobre a renda e o patrimônio, sendo assim chamado porque, em princípio, não é passível de transferência para terceiros, significando que o contribuinte que recolhe aos cofres públicos é o mesmo que efetivamente arca com o seu ônus. (Ex. IR, IPTU, IPVA etc.).
5. **Tributo Indireto:** é o tributo que incide sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passível de transferência para terceiros. A incidência econômica (real) ocorre de forma indireta, mediada pela participação do contribuinte legal (empresário) no processo. (Ex. ICMS, Cofins, PIS, IPI etc).

Do ponto de vista do princípio da equidade social aqueles que contam com maiores rendimentos e concentração de riqueza devem contribuir com mais pagamento de

³ Oficina coordenada pelo Economista Professor Evilásio Salvador em 08/11/2013 intitulada Orçamento Público 2, oferecida no II Seminário Nacional Financeirização, Fundo Público e Política Social, promovida pelo Grupo de Estudos e Pesquisa do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

tributos. A arrecadação pode possibilitar ao Estado maior capacidade de recursos financeiros para investir nas políticas públicas necessárias para o atendimento da população. Nesse sentido, propiciar maior redistribuição de renda e riqueza, produzida socialmente.

A tributação em nosso país é regressiva, ou seja, os pobres pagam mais tributos que os ricos, proporcionalmente, gerando injustiças sociais. Os trabalhadores que ganham menores salários pagam proporcionalmente maior tributo e os que ganham maiores salários pagam menor tributo. Ocorre que as famílias com menor rendimento sentem o peso dos tributos em relação às de maiores rendimentos. Podemos afirmar que em momentos de crise quem sempre paga a conta são os mais pobres.

O retorno social que a população tem em investimentos públicos é baixo em relação aos tributos pagos. O retorno dos tributos à sociedade deveria se dar por meio das políticas públicas (saúde, educação, habitação, assistência social, esporte e lazer, cultura, segurança pública, entre outras) de qualidade e de acesso universal a todos.

O Estado Brasileiro arrecada mais de quem tem menor capacidade de renda, e no momento de haver retorno para a sociedade, em forma de bens e serviços públicos de qualidade, ele acaba privilegiando quem tem maior capacidade de renda.

É necessário respeitar o preceito constitucional da “capacidade econômica do contribuinte”, garantindo maior equidade social no pagamento dos tributos e no uso do fundo público. O papel do Estado e dos impostos é fundamental para a ampliação das políticas sociais, redistribuição da riqueza socialmente construída, enfrentamento das desigualdades sociais e construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

1.3 Orçamento Público na Constituição Federal de 1988

O entendimento do *orçamento público* e do *fundo público* é fundamental para sabermos se o ente nacional (União) e os demais entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) estão promovendo equidade e justiça social em nosso país, principalmente ao analisarmos fontes das receitas públicas e direção dos gastos públicos.

De acordo com Salvador ⁴, uma questão importante é não dizer que Fundo Público é sinônimo de Orçamento Público, tendo em vista que existe muita confusão no meio.

⁴ Oficina coordenada pelo Professor Evilásio Salvador em 08/11/2013 intitulada Orçamento Público 2, oferecida no II Seminário Nacional Financeirização, Fundo Público e Política Social, promovida pelo Grupo de Estudos e

O primeiro não é necessariamente igual ao segundo. Orçamento Público é uma parte fundamental do Fundo Público, ou seja, é a parte mais visível dele, é por meio do Orçamento Público que, em geral, nós trabalhamos com os dados. Nesse sentido, o Fundo Público não se limita ao Orçamento Público. O que compõe o Fundo Público é, na verdade, a capacidade do Estado de extrair recursos tributários da sociedade a partir do trabalho excedente, socialmente produzido, na forma de impostos, taxas e contribuições produzidas para exercer as funções do Estado. Isso é apenas parte, porque o Estado não tem só essa forma de extrair receitas. O Estado faz isso para cumprir suas funções no capitalismo. Qual é a forma de mobilização de recursos do Estado para além do orçamento público? O Estado oferece incentivo e benefício fiscal para apoio a projetos aprovados pelo Ministério do Esporte⁵, por exemplo, essa parte é importante porque pessoas físicas e jurídicas financiam de forma direta projetos vinculados à política de esporte.

O processo orçamentário está definido na Constituição Federal de 1988, no Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II - Dos Orçamentos, e compreende dos artigos 165 a 169 com vinte e oito incisos e vinte e oito parágrafos. Aponta Giacomoni (2012, p. 45) que as duas principais inovações do texto constitucional sobre o tema orçamentário dizem respeito ao Poder Legislativo de propor emendas sobre despesas ao projeto de lei orçamentária e a instituição das bases do sistema orçamentário, compreendendo o Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais.

Para Cordeiro e Levi (2013, p. 137), “O orçamento público é a expressão financeira dos recursos que um ente público prevê arrecadar durante determinado período e alocar em ações de governo [...]”.

Como bem destacam os autores Piscitelli e Timbó (2012, p. 32), referente ao conceito de orçamento público:

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público que é instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. [...]

Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

⁵ A Lei de Incentivo ao Esporte - *Lei Nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências* – permite que as empresas e pessoas físicas invistam parte do que pagariam de Imposto de Renda em projetos esportivos aprovados pelo Ministério do Esporte. As empresas podem investir até 1% desse valor e as pessoas físicas, até 6%.

Seguindo tal raciocínio, percebe-se que o orçamento público é um instrumento de planejamento orçamentário e financeiro que tem como base legal a competência do Estado de tributar e de realizar investimentos públicos, identificando escolhas e decisões políticas, bem como o detalhamento das ações a serem executadas pelos governos para o atendimento das necessidades da população.

O orçamento público demonstra o grau da participação das políticas sociais na redistribuição dos recursos financeiros arrecadados pelos entes federados, determinando qual área governamental recebe mais recurso orçamentário do que outra. Também constitui a base de financiamento de implantação e/ou implementação das ações governamentais, pois através da previsão e execução das receitas arrecadadas é possível financiar o pagamento daquilo que o Estado necessita adquirir para viabilizar a realização das políticas.

Neste sentido, o orçamento público é a materialização da ação planejada do Estado para a viabilização das suas atividades e a execução das ações, programas e projetos, o que permite, como mencionamos anteriormente, a identificação da direção das ações do Estado e o cumprimento das suas prioridades. O orçamento público também é um espaço de luta política, em que as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses individuais, corporativos e coletivos.

O orçamento, de modo geral, é um importante instrumento de planejamento em todas as áreas governamentais. Nele, encontramos informações sobre o suporte financeiro para as ações a serem implementadas, constituindo-se, num plano de receitas e despesas esperadas.

O interesse da nossa abordagem é pelo orçamento público que trata das receitas e despesas públicas bem como da coordenação desse processo para um determinado período. Trata-se de uma peça de um sistema onde estão inscritos, também como peças fundamentais e anteriores, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme observa Teixeira (2009, p. 566-567):

Há uma relação entre sistema de planejamento e orçamento público, na medida em que o orçamento anual é o instrumento de operacionalização de curto prazo, da programação constante dos planos e programas de médio prazo, os quais, por sua vez, devem cumprir o marco fixado pelos planos de longo prazo, onde estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

Na prática, o orçamento público, tem sido reflexo de forte relação entre a conjuntura política do país e as ações de governo, que se consubstanciam por meio de planos, programas e projetos prioritários. Nele rebatem as crises e os momentos de prosperidade, os contextos ditatoriais e democráticos, as pressões ou ausências de pressões resultantes do jogo de forças sociais e políticas na sociedade.

O orçamento anual é um instrumento de planejamento de curto prazo. Porém, o enfrentamento das situações de riscos e vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos os cidadãos, muitas vezes não é possível de ser efetuado neste curto espaço de tempo por meio das estratégias estabelecidas nos planos de ação anual. Já o Plano Plurianual, é um instrumento de planejamento de médio prazo, onde são estabelecidas as metas e prioridades para um período de quatro anos. No planejamento governamental, é necessário ter a visão de curto, médio e longo prazo. Muitas vezes, teremos a necessidade de utilizar diversos PPAs para conseguirmos superar determinadas situações de riscos e vulnerabilidades sociais por meio da oferta planejada de curto, médio e longo prazo dos serviços e benefícios públicos.

Para Mota (2009 p. 17):

Entretanto o orçamento não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro, previsão dos valores a receber (receitas) e fixação dos valores a pagar (despesas). O orçamento deve estar vinculado às atividades de planejamento. Na realidade, o orçamento é um modo de materializar um planejamento, ou seja, estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro.

O orçamento público, portanto, é o ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações e serem realizadas, durante um determinado tempo, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2015, p. 15), “o orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e aplicações em um determinado período”. Os recursos financeiros do orçamento público são originários de receitas públicas (arrecadação). A receita pública é um instrumento importante por meio do qual o Estado viabiliza a execução das políticas públicas, a receita é fonte de recurso utilizada em programas e ações com a finalidade de atender as necessidades públicas e demandas da sociedade. Em relação às receitas públicas, verifica-se que são classificadas como receitas originárias e receitas derivadas.

Receitas originárias são arrecadadas por meio da exploração da atividade econômica da Administração Pública. Resultam, principalmente, de rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado (receita de aluguel), de preços públicos, de prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais e agropecuários.

Receitas derivadas são as obtidas pelo poder público por meio da soberania estatal. Decorrem de norma constitucional ou legal e, por isso, são aferidas de forma impositiva, como, por exemplo, as receitas tributárias e as contribuições especiais.

É importante destacar que, de um lado, a receita pública deve ser estimada e por outro lado, à despesa pública obrigatoriamente deve ser fixada. É importante estimar adequadamente o montante das receitas públicas que o Estado poderá contar e, assim, planejar os recursos financeiros que realizarão as despesas públicas.

Matias-Pereira (2012, p. 130), ao comentar sobre a definição de orçamento público, afirma:

Orçamento público pode ser definido como ato que contém a aprovação prévia das receitas e despesas públicas, para um período determinado, que normalmente é um ano. O orçamento apresenta-se como um processo contínuo que traduz, em termos financeiros, planos, programas, projetos e atividades de trabalho, para um período determinado, ajustando o ritmo da execução ao fluxo de recursos previstos, de forma a garantir adequada liberação desses recursos.

Concorda-se com as diversas definições apresentadas sobre orçamento público, citadas pelos autores estudados, entende-se que são convergentes e que colocam o orçamento público não no campo do orçamento tradicional, que é restrito às receitas e despesas públicas como forma de controle político. Mas, entende-se o orçamento moderno, que integra orçamento e planejamento, como importante instrumento da administração para obter, despender, formular, gerir, controlar, implantar e implementar políticas públicas universais para o atendimento das necessidades coletivas da população.

1.4 Fundo Público como Fundo Especial

Segundo o glossário do Ministério da Fazenda, a definição apresentada acerca de Fundos Especiais é a seguinte: fundos especiais constituem a parcela de recursos do Tesouro Nacional vinculada por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do governo.

De acordo com o glossário do Senado Federal, a definição de fundos é a seguinte: fundos são instrumentos orçamentários criados por lei para a vinculação de recursos ou conjunto de recursos à implementação de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados.

Os fundos especiais foram regulamentados pelo Capítulo III, Da Despesa, Título VII, Dos Fundos Especiais, artigos 71 a 74, da Lei nº 4.320, de 1994. Prevê que os fundos especiais terão despesas que vinculam diretamente a realização de determinados objetivos ou serviços. Essa lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com status de Lei Complementar.

Os fundos foram criados para que determinadas políticas públicas tivessem recursos financeiros, transparência (nas etapas de elaboração, apreciação, aprovação, sanção e publicação, execução, acompanhamento e avaliação) e compartilhamento de responsabilidades do Poder Público e da Sociedade Civil.

Os fundos têm recursos financeiros previstos para cumprimento de finalidade específica na provisão de bens e serviços públicos. Os principais fundos especiais são: Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo Nacional para Criança e do Adolescente (FNCA), Fundo de Assistência Social (FNAS), Fundo Nacional do Idoso (FNI), Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), entre outros. Há fundos especiais nas três esferas de governo, cabendo aos fundos nacionais destinar recursos para fundos estaduais e municipais, aos fundos estaduais receber recursos dos fundos nacionais e destinar recursos para os fundos municipais e aos fundos municipais receber dos fundos nacionais e estaduais e financiar serviços com recursos oriundos dos cofres municipais e transferidos pelo Estado e União.

Com a edição da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB)⁶, que exige inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) aos “órgãos públicos de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que se constituam em unidades gestoras de orçamento”, determinando que “aos Estados, Distrito Federal e os Municípios devem possuir uma inscrição no CNPJ, na condição de matriz, que os identifique na qualidade de pessoa jurídica de direito público [...]”. Ocorreu por parte dos órgãos gestores estaduais, do distrito federal, e municipais da política de assistência social uma preocupação quanto ao aspecto legal de cadastramento dos fundos no CNPJ na condição de matriz. A legalidade passa, então, a desempenhar um papel de legitimação da nova norma. Segundo Dulcelena Martins Vaz⁷, com a finalidade de instituir, organizar e estruturar os

⁶ Instrução Normativa RFB nº 1.183, de 19 de agosto de 2011 que dispõe sobre o Cadastramento Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) Diário Oficial da União – DOU de 22 de agosto de 2011.

⁷ Diretora do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Fundos de Assistência Social, apesar de não haver estrutura única recomendável, certas funcionalidades (delineadas no Quadro 23 - Instituição, organização e estruturação dos Fundos de Assistência Social) são aplicáveis a todos os casos, e os gestores dos fundos especiais devem observar aspectos legais, políticos, administrativos e organizacionais.

Kohama (2013, p. 226) classifica os fundos públicos, por finalidade, em:

I – Fundos Especiais de Despesas, aqueles cujas receitas se vinculam à realização de objetivos ou serviços de diversos órgãos ou unidades administrativas, não possuindo personalidade jurídica.

II – Fundos Especiais de Financiamento, aqueles cujas receitas se vinculam à execução de programas de empréstimos e financiam entidades públicas ou privadas, sem personalidade jurídica que, geralmente, devem ser administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculados à administração pública.

III – Fundos de Natureza Contábil, constituídos pelo recolhimento, a movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização de recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo.

Destacamos que tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal fazem referência somente a “fundos” e não a “fundos especiais” como na Lei 4.320/64.

1.4.1 Principais Leis dos Fundos Públicos

Quadro 3 - Principais Leis dos Fundos Públicos

PRINCIPAIS LEIS DOS FUNDOS PÚBLICOS	
Constituição Federal de 1988	Art. 165 Parágrafos 5º e 9º Art.167 incisos IV e IX
Lei de Responsabilidade Fiscal	Art. 1º §3º e inciso I, b, Art. 8º §único, Art. 50 incisos I e III
Lei nº 4.320 de 1964	Artigos 71, 72, 73 e 74.
Decreto nº 93.872 de 1986	Artigos 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 e 81.

Fonte: O Autor, 2014. Obs. Quadro-síntese elaborado para os fins dessa pesquisa.

A gestão dos fundos nas três esferas de governo é um desafio, considerando a legislação que muitas vezes não é clara nas definições, referência bibliográfica insuficiente e

a recente discussão técnica do Tesouro Nacional acerca do conceito. Aqui procurou-se levantar legislação relacionada ao tema e conceitos pertinentes aos fundos para classificação com enfoque mais gerencial do que burocrático.

As receitas arrecadadas pelo Estado por meio de tributos vão para o fundo público e, parte dele retorna para a população por meio da viabilização de políticas públicas, mas essa não é justificativa para a operacionalização de um sistema tributário injusto, atuando como um “Robin Hood às avessas”, onerando cada vez mais os que recebem menos e sendo cada vez mais generoso com quem recebe mais.

Nessa mesma linha de entendimento, os recursos públicos têm sido utilizados no Brasil para valorização e acumulação do capital e para a reprodução da força de trabalho. Ao financiar o capital, parte dos recursos do fundo público contribui para a acumulação de interesse privado, e ao financiar a reprodução da força de trabalho, o Estado Brasileiro executa ações diretas de atendimento à população e financia uma rede complementar privada, prestadora de serviços, de caráter público e continuado.

Na introdução do livro intitulado *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*, Salvador afirma que na construção do Estado Social, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, e é essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. Ainda, comenta Salvador:

[...] o fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, o que viabilizou o compromisso de pleno emprego nos países centrais no período de 1945 a 1975. O fundo público também comparece como financiador de políticas anticíclicas nos períodos de refração das atividades econômicas. (SALVADOR, 2010, p. 27)

Os direitos sociais constituem uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal de 1988, designando um conjunto integrado de ações de iniciativa do Estado e da sociedade, voltadas a assegurar direitos relativos à Previdência Social, Saúde, Assistência Social, Educação, Alimentação, Habitação, Cultura, Esporte e Lazer. A efetivação desta importante conquista social passa pela ampliação das políticas sociais no orçamento público. É fundamental intensificar cada vez mais espaços no orçamento público para atendimento dos direitos sociais inscritos na Carta Magna, possibilitando reduzir as desigualdades sociais.

Partindo de uma teoria crítica Salvador⁸ apresenta três dimensões para analisar o financiamento das políticas sociais:

1. Dimensão Tributária: permite verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento da política social;
2. Dimensão do Financiamento Indireto: permite identificar as renúncias tributárias (significa isentar o capital de pagamentos de tributos para recompor taxas de lucro);
3. Dimensão da Gestão Financeira e Orçamentária: permite analisar as decisões no campo político-administrativo da política, a descentralização, assim como o controle democrático do orçamento.

Destaca-se, portanto, a preocupação de Salvador de aprofundar conhecimentos teóricos sobre Seguridade Social, fundo público, financiamento do Estado e políticas públicas, partindo do pressuposto da dimensão instrumental técnica de pesquisa de que existe falta de apropriação dos principais conceitos. Na realidade, no momento de identificar e analisar os dados sobre o financiamento das políticas sociais, alguns pesquisadores têm encontrado muita dificuldade. Salvador (2010) possibilita observar a complexa experiência de construção da Seguridade Social e a análise a respeito do fundo público e orçamento público sanando um pouco dessa dificuldade e tornando mais democrático o caminho do acesso aos dados.

Para Francisco de Oliveira (2013, p. 383), o Fundo Público é “menos que um conceito acabado” atende à necessidade do poder público de nomear os recursos, exclui o atendimento da classe trabalhadora e atende prioritariamente os interesses do capital:

⁸Oficina coordenada pelo Economista Professor Evilásio Salvador em 08/11/2013 intitulada Orçamento Público 2, oferecida no II Seminário Nacional Financeirização, Fundo Público e Política Social, promovida pelo Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

A noção de fundo público, menos que um conceito acabado, responde a uma necessidade de nomear recursos geralmente estatais que, no capitalismo contemporâneo – a rigor, desde a formulação e a adoção generalizadas das políticas anticíclicas -, fundem-se aos recursos privados para sustentar, e não apenas reprimir, as tendências depressivas, a expansão do capital.

Ele não se confunde, embora se superponha na maioria dos casos empíricos, a poucos recursos estatais, com descontinuação orçamentária definida como, por exemplo, a remuneração de funcionários públicos. É, pois, uma noção ambígua, de uso pouco rigoroso, mas é, em geral, imediatamente reconhecido pelos interlocutores interessados na discussão de políticas públicas. Seu surgimento, que não é isento de controvérsias e não é adotado pela maioria dos autores e atores de cena pública, relaciona-se aos intrincados processos de metamorfose dos recursos públicos cada vez mais requisitados para a manutenção e reprodução das relações privadas do capital.

Ele não é privado, porque não surge de recursos da propriedade privada dos meios de produção, e também não é inequivocamente estatal, porque sua destinação, em geral, não se faz para sustentar os aparelhos do Estado, mas para fornecer recursos que financiam as reproduções das atividades privadas, sobretudo aquelas da propriedade privada dos meios de produção, seja dito, para prover, sustentar e ampliar a reprodução do capital. Sua metamorfose ocorre, pois, do público para o privado. (OLIVEIRA, 2013, p. 383).

De acordo com Behring (2009, p. 52-53):

[...] o fundo público reflete disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para rolagem da dívida pública, um elemento central econômico e de alocação no orçamento público, como vimos.

Para além da caracterização do fundo público, Salvador (2010) nos diz que a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público. No Brasil, os recursos financeiros do orçamento público são expressos em leis orçamentárias (PPA - Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual) aprovadas pelo Poder Legislativo. A LOA expressa os valores em disputa no fundo público brasileiro.

1.5 Conceitos sobre orçamento público e fundamentos legais

Ao planejar a operacionalização de uma política pública, é importante analisar o seu orçamento e organizar os seus gastos. Qual o valor disponível para investimento

financeiro nas seguintes despesas: estrutura física, aquisição de equipamentos, contratação de recursos humanos e manutenção e/ou implementação das atividades existentes.

É importante sabermos em quais áreas o Estado tem investido as receitas obtidas através dos tributos (impostos, taxas e contribuições) pagos pelos contribuintes e qual a importância do orçamento público para a melhoria da qualidade de vida da população.

O orçamento público é um instrumento de gestão financeira importante para a administração pública, é onde os governos organizam seus recursos financeiros, estimando despesas e fixando despesas.

No Brasil, a função incorporada no orçamento público é a função do Planejamento Governamental que está ligada à técnica do orçamento por programas e deve demonstrar às políticas públicas, proporcionando sua análise pela finalidade dos gastos.

Podemos observar que por meio do orçamento público, os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) desenvolvem funções fundamentais para direcionar o desenvolvimento econômico e social do país.

1.6 Funções do orçamento público

No contexto atual, o orçamento público não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro de previsão dos valores a receber (receitas) e de fixação dos valores a pagar (despesas), mas como um instrumento que apresenta múltiplas funções, capaz de materializar um planejamento. A mais clássica delas é a função de controle político, que teve início nos primórdios das Nações.

Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções contemporâneas, do ponto de vista administrativo, gerencial, contábil e financeiro. No Brasil, a função incorporada recentemente foi a função de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

De acordo com Musgrave (1974 apud GIACOMONI, 2012, p. 22), as funções econômicas do Estado, que se tornaram fundamentais no orçamento público se classificam em três tipos: alocativa, distributiva e estabilizadora, cada uma envolve diferentes objetivos e princípios de ação estatal, tendo em vista a obtenção de um planejamento governamental.

Alocativa: direciona os recursos da economia para setores prioritários, tendo em vista oferecer bens e serviços que o mercado não seja capaz de ofertar à sociedade.

Distributiva e/ou redistributiva: combate os desequilíbrios e desigualdades sociais e busca o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas.

Estabilizadora: busca, na elaboração do orçamento, tomar decisões que têm impacto na economia, visando à manutenção de elevado nível de emprego, o desenvolvimento do setor produtivo (empresas, indústrias etc.), e o equilíbrio e estabilidade de preços (controle da inflação) para o crescimento sustentável.

A concepção do **orçamento-programa** foi adotada pelo Brasil, na década de 1960, sendo contemplada pela Lei nº 4.320 de 1964 e pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967 que trata da matéria financeira do Estado, que está ligada à ideia de planejamento. De acordo com ela, o orçamento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

De acordo com o “Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.”

Sendo assim, pode-se dizer que o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com as diretrizes e os planos formulados no processo de planejamento.

Os orçamentos públicos, nas democracias representativas, são elaborados pelos Poderes Executivos e analisados, alterados e aprovados pelo Poder Legislativo.

Embora se reconheçam avanços significativos na trajetória histórica do orçamento público, não identificamos uma ruptura entre o modelo tradicional e o atual no processo de elaboração do orçamento. Observamos que as técnicas orçamentárias foram aperfeiçoadas, incorporando influência do modelo tradicional.

Conforme relatam Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 107), à medida que evoluíram as técnicas de planejamento e de intervenção do Estado na economia, novas funções foram incorporadas ao orçamento. Com isso, distintas técnicas de orçamento foram desenvolvidas.

Segundo o mestre Francisco Mota (2009, p. 18-19), os modelos de orçamento são os seguintes:

Orçamento clássico ou tradicional: técnica orçamentária que se caracteriza por produzir um documento de previsão de receita e autorização de despesa, onde

a preocupação principal é com a classificação das despesas por objetos de gastos. Além disso, é corrigido de acordo com o que se gasta no exercício anterior. Portanto, sua característica maior é dar ênfase aos objetos de gastos, ou seja, ao que se compra.

Orçamento de realizações ou de desempenho: técnica caracterizada por verificar o que o governo realiza e não apenas o que compra, buscando interligar os objetos de gastos aos objetivos específicos das ações de governo (projetos de obras e atividades de manutenção). Apesar da identificação de objetivos em cada ação governamental, não está vinculado ao processo de planejamento, pecando por não apresentar uma linha norteadora para a realização das despesas.

Orçamento-programa: essa técnica consiste na interligação do planejamento com o orçamento por meio de programas de governo. Esses são instrumentos de que se utiliza o governo para a consecução de seus fins, organizando as ações de características comuns sob um mesmo título e objetivo.

O orçamento programa consiste na elaboração de um programa de trabalho que é expresso por um conjunto de ações a serem realizadas, onde se identificam os recursos necessários à sua execução.

Orçamento base zero ou por estratégia: essa técnica permite que as decisões sobre cortes de itens de despesas sejam tomadas com maior segurança e precisão, em função quantitativa de informações que é gerada para a justificação de cada item de despesa. É provável que ocorram cortes de despesas em áreas menos críticas ou cujos custos não estejam adequadamente justificados.

Orçamento Participativo: O orçamento participativo incorpora a participação popular ao processo de elaboração do planejamento orçamentário, seja por meio das lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para a resolução dos problemas por elas considerados prioritários.

Nos processos de Orçamento Participativo, o governo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre suas demandas prioritárias e o que incluir na Lei Orçamentária Anual. Sob este aspecto, a definição do orçamento tem sido um exercício de participação de toda comunidade. Essa forma de implementação do orçamento foi adotada por alguns governos municipais a partir de meados da década de 1980. Geralmente, não há dispositivos que obriguem esse tipo de elaboração de orçamento. As reuniões conduzidas pela própria Administração Municipal são feitas em várias regiões do município. A comunidade

elege uma pauta de demandas e seleciona, de acordo com critérios, as prioridades que serão acolhidas pela Administração Municipal.

O quadro a seguir oferece uma visão agregada das técnicas orçamentárias vistas até aqui, bem como contempla outras práticas de elaboração orçamentária.

Quadro 4 - Técnicas Orçamentárias

DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVAÇÕES
Orçamento clássico ou tradicional.	- Processo orçamentário em que é explicitado somente o objeto do gasto.	Apenas valores para as despesas com pessoal, material, consumo, serviço, equipamento etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como orçamento clássico.
Orçamento de realizações ou desempenho.	- Processo orçamentário que apresenta duas dimensões: <ul style="list-style-type: none"> • O objeto do gasto; • Um Programa de trabalho contendo as ações desenvolvidas. - Enfatiza o desempenho organizacional.	Também conhecido como orçamento funcional.

<p>Orçamento-programa</p>	<p>- Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando:</p> <p>a) a integração do planejamento com o orçamento;</p> <p>b) a quantificação de objetivos e a fixação de metas;</p> <p>c) as relações insumo-produto;</p> <p>d) as alternativas programáticas;</p> <p>e) o acompanhamento físico-financeiro;</p> <p>f) a avaliação de resultados;</p> <p>g) a gerência por objetivos.</p>	<p>Originalmente, integrava o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação introduzidos nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação de PPBS (<i>Planning Programming Budgeting System</i>).</p>
<p>Orçamento Participativo</p>	<p>- Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou audiências públicas.</p> <p>- Existência de uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos.</p> <p>- Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisão.</p>	<p>Significa a abertura do processo de planejamento orçamentário à participação popular, a fim de que possa atender aos anseios da sociedade.</p> <p>Requer alto grau de mobilização social.</p> <p>Deve haver disposição do poder público em descentralizar e repartir o poder.</p>

<p>Orçamento base-zero ou por estratégia.</p>	<p>- Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.</p> <p>- Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.</p>	<p>Abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos, pela <i>Texas instruments Inc.</i>, durante o ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo Jimmy Carter), com vistas ao ano fiscal de 1973.</p>
<p>Orçamento Incremental (ou inercial)</p>	<p>- Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa.</p>	<p>Repetição do orçamento anterior acrescido de variação de preços ocorrida no período.</p>
<p>Orçamento com Teto Fixo</p>	<p>- Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período.</p>	<p>Esse percentual único serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.</p>

Fonte: MAURO, 2001(Quadro adaptado).

As atividades administrativas de planejamento assumem grande relevância no processo de elaboração do orçamento público. Destacamos que a atividade financeira do

Estado é necessária para atender aos direitos de cidadania, efetivados por meio das políticas públicas, além da promoção do desenvolvimento, redistribuição da renda e implementação de políticas públicas mais efetivas.

Para alocar recursos públicos, cada ente federado (União, Estado, Distrito Federal e Município) poderia adotar a técnica orçamentária do orçamento-programa que põe realce à dimensão estratégica (programa, objetivos e metas) vinculada com a do orçamento participativo, na perspectiva da democratização da gestão pública pela ampliação da participação popular.

1.7 Fundamentos Legais do orçamento público

O orçamento público é um instrumento de gestão de que dispõe o gestor público (em qualquer das esferas) para organizar receitas e despesas que se destinam ao financiamento das políticas públicas.

A programação governamental e o orçamento-programa (o que vai ser feito, como vai ser feito, onde vai ser feito e quanto será feito) devem seguir as normas aprovadas pelo Poder Legislativo e ser acompanhada pela sociedade.

Os elementos básicos do orçamento público no Brasil são regidos pela seguinte legislação que abrange as três esferas governamentais:

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa Lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, sendo seus dispositivos aplicados na elaboração, execução e controle dos orçamentos até os dias atuais.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, enfatiza a importância do planejamento promovendo as bases para a implantação do orçamento-programa.

Quanto à Constituição Federal de 1988, os seus artigos 165 a 169 (Título VI, Capítulo II, Seção II) dispõem sobre as normas gerais do orçamento público brasileiro. Portanto, todas as leis de orçamento público devem estar em consonância com esses dispositivos legais.

A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MPGO, atualiza a discriminação das despesas por funções de que trata a Lei nº 4.320 de 1964, e estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

Quanto à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, é um código de conduta para os governantes e administradores públicos de todo o país, com o objetivo de promover a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, foi criada com a finalidade de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No que se refere à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece prática utilizada por alguns municípios que adotaram a gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto das Cidades, consistindo em instrumento de garantia da gestão democrática da cidade.

1.8 O Ciclo Orçamentário

Segundo Piscitelli e Timbó (2012, p. 53-63) “o processo de elaboração e execução orçamentária compreende um conjunto de dez etapas que se materializam durante vários períodos”.

O Plano Plurianual (PPA) que compreende um período quadrienal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreende um período anual e a Lei do Orçamento Anual (LOA) que compreende um período anual, são instrumentos que caracterizam o processo orçamentário de elaboração e execução orçamentária.

Os mesmos autores definem uma série de etapas que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos são elaborados, aprovados, executados e avaliados. Apresentamos, no quadro a seguir, as principais etapas destacadas:

Quadro 5 – Etapas de elaboração orçamentária

ETAPAS DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
Fixação das metas de resultado fiscal	A elaboração orçamentária, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição, começa com o estabelecimento das metas de resultado fiscal. Essas metas fiscais estão associadas à política fiscal que os governos implementam. Em relação aos orçamentos, os resultados podem variar de equilibrado a deficitário ou superavitário.
Previsão e estimativa da receita	O cálculo de previsão das receitas públicas procura levar em consideração um conjunto de fatores dinâmicos e complexos que afetam, positiva ou negativamente, a sua realização. Como exemplo disso, temos os chamados efeitos preço, renda e legislação. Esses efeitos afetam o nível das receitas, se configurando em parâmetros fundamentais para suas estimativas.
Cálculo da necessidade de financiamento do governo central	O cálculo das necessidades financeiras do governo central serve como referência para evidenciar a trajetória dos principais itens de receita e despesa. A ocorrência de fatos supervenientes que impliquem na alteração dos valores estimados tem repercussão em todo processo alocativo. Faz com que se revejam, em muitos casos, os limites orçamentários da programação da despesa.
Fixação dos valores para despesas obrigatórias	As principais despesas obrigatórias, consideradas na elaboração dos orçamentos da União, são: as transferências constitucionais, sobretudo aquelas associadas aos fundos de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM); as despesas de pessoal e encargos sociais; as decorrentes de dívidas pública contratual e mobiliária; benefícios previdenciários, abono salarial, seguro-desemprego e débitos judiciais (precatórios e outras sentenças).

Determinação dos limites para despesas discricionárias	A partir da determinação das despesas obrigatórias, considerados os volumes das receitas e as metas de resultados, calcula-se o montante possível para as chamadas despesas discricionárias, isto é, aquelas despesas em relação às quais o governo tem uma maior margem de manobra para a decisão alocativa.
Elaboração das propostas setoriais	As diversas unidades elaboram simultaneamente as propostas e definem sua programação orçamentária, resultando numa estrutura programática formada pelos programas e suas respectivas ações (projetos, atividades e operações especiais) que pretendem realizar.
Análise e consolidação das propostas setoriais - cadastros	Os órgãos do Poder Executivo e demais Poderes enviam suas propostas para o órgão da administração pública responsável pelo Planejamento, órgão central do sistema orçamentário, que consolida as propostas orçamentárias.
Processo legislativo e sanção da lei	O Projeto de Lei Orçamentária Anual é encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, que apreciará e coparticipará na alocação dos recursos financeiros.
Execução orçamentária	Após a sanção do orçamento pelo Chefe do Poder Executivo, inicia-se a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) que passou pelas etapas de elaboração, aprovação e sanção ou veto.
Alterações orçamentárias	Durante a execução orçamentária, algumas alterações são necessárias. Alguns fatos novos e relevantes surgem, obrigando o chefe do Poder Executivo a intervir na programação inicialmente estabelecida.

Fonte: O Autor, 2014.

O planejamento governamental, no Brasil, está claramente definido no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna definiu o atual ciclo orçamentário, instituindo três leis de iniciativa do poder executivo e aprovação do poder legislativo, consubstanciando-se nos seguintes instrumentos de planejamento orçamentário:

- a) Plano Plurianual – PPA;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- c) Lei Orçamentária Anual – LOA.

Conforme dispõe o parágrafo primeiro do artigo 165 da Constituição, o **Plano Plurianual** “[...] estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal para as despesas decorrentes de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, com duração de quatro anos, elaborado no primeiro ano do mandato do governante eleito, com vigência a partir do segundo ano de mandato. O projeto de Lei deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo presidente (limite – 31 de agosto), e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

De acordo com a Constituição Federal, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendendo as prioridades e as metas em consonância com o PPA, porém, se referindo apenas ao exercício financeiro subsequente. Também deverá dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política das agências financeiras oficiais de fomento. O projeto de Lei da LDO deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até o final do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

Para viabilizar a efetivação das ações planejadas no PPA, obedecidas as orientações da LDO, elabora-se a **Lei Orçamentária Anual** que compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das estatais. O Projeto de Lei Orçamentária Anual deverá ser levado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até quatro meses antes do exercício financeiro (limite – 31 de agosto), e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Conforme já descrito anteriormente, a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I – Orçamento Fiscal: Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), seus fundos, órgãos e

entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

II – Orçamento da Seguridade Social: Integra a Lei Orçamentária, e abrange todas as entidades, fundos e fundações da administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à Seguridade Social.

III – Orçamento de Investimento das Estatais: Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Como afirma Kohama (2013, p. 45) “Alerta-se para o fato de se tratar de uma lei que contenha o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social e não de leis específicas para cada orçamento”.

Os princípios orçamentários são aquelas regras fundamentais que funcionam como norteadoras da prática orçamentária. É um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa de elaboração orçamentária.

O sistema orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos principais: PPA, LDO e LOA, previstos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988. Observa-se, assim, que os principais instrumentos são organizados por objetivos setoriais, programas e ações (atividades e projetos) sendo esses elementos que garantem a integração entre os três instrumentos de planejamento orçamentário.

Quadro 6 - Sistema Orçamentário Brasileiro

PPA	LDO	LOA
04 anos	01 ano	01 ano
Orçamento - art. 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988.	Orçamento - art. 165, § 2º, da Constituição Federal de 1988.	Orçamento – art. 2º, Lei 4.320/641 e art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988.
- Estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública.	- Compreende metas e prioridades da administração pública. - orienta a elaboração da lei orçamentária anual. - dispõe sobre as alterações na legislação tributária. - estabelece a política de aplicação das agências de fomento.	- Apresenta a discriminação da receita e despesa para o período de um ano. - o orçamento anual compreende: fiscal, investimento e seguridade social. - o orçamento anual deve ser elaborado de forma compatível com a LDO e com o PPA, com vistas a viabilizar o alcance dos resultados pretendidos pelas políticas dos governos.

Fonte: O Autor, 2014.

1.9 Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários constituem um conjunto de regras fundamentais que devem nortear o processo de elaboração orçamentária.

Na literatura especializada, existem referências a muitos outros princípios clássicos e modernos. Contudo, expõem-se aqui aqueles identificados e analisados nas referências bibliográficas pesquisadas.

Segundo Matias-Pereira (2012, p. 315),

Pode-se afirmar, portanto, que o orçamento público surgiu para cumprir uma função de controle da atividade financeira do Estado. Para efetivação desse controle torna-se necessário que, no processo de elaboração da proposta orçamentária, sejam respeitados determinados princípios orçamentários. Assim, os princípios orçamentários se apresentam como as premissas básicas de ação a serem cumpridas na elaboração da proposta orçamentária. Dentre esses princípios destacam-se os da anualidade, unidade, universalização, legalidade, exclusividade, publicidade, equilíbrio, orçamento bruto, não-afetação e especificação.

Como observa o mesmo autor, é oportuno ressaltar que os princípios orçamentários estabelecidos no art. 2º da Lei 4.320, de 1964, e no § 8º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 são regras que visam assegurar o cumprimento dos fins a que se propõe a Lei Orçamentária Anual.

Segundo Mota (2009, p. 29):

As leis definidas na Constituição Federal para o processo orçamentário brasileiro, principalmente a lei orçamentária anual, se submetem a regras fundamentais estabelecidas em legislação.

A intenção dessas regras é de definir parâmetros gerais para a elaboração e execução do orçamento. Essas regras são conhecidas como princípios orçamentários.

Princípios são preceitos fundamentais imutáveis de uma doutrina, que orientam procedimentos e que indicam a atitude a ser adotada diante de uma realidade. [...]

O autor sustenta que a Lei nº 4.320, de 1964, estabeleceu os princípios da unidade, universalidade e anualidade no seu artigo 2º. E que em diversos outros artigos há referências implícitas aos demais princípios orçamentários: 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 15, 34 entre outros. No texto constitucional, também é possível encontrar muitas regras orçamentárias.

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 113) “os princípios orçamentários visam a estabelecer as regras para elaboração e controle do orçamento”.

Seguindo a sequência indicada por Giacomini (2012, p. 63-83), apresentamos os princípios de maior representatividade e especialmente integrados à legislação brasileira.

1. **Princípio da unidade:** O princípio da unidade orçamentária diz que o orçamento deve ser uno. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.
2. **Princípio da universalidade:** Pelo princípio da universalidade, o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e despesas do Estado. É

uma regra considerada indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas.

3. **Princípio do orçamento bruto:** Todas as parcelas da receita e despesa devem constar no orçamento anual com seus valores brutos (integrais) e não líquidos, sendo proibidas deduções. A adoção deste princípio reforça a transparência no orçamento público.
4. **Princípio da anualidade ou periodicidade:** De acordo com esse princípio, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320 de 1964).
5. **Princípio da não afetação das receitas:** Esse princípio é, assim, sinteticamente definido com base na Constituição Federal de 1988, é proibida a vinculação de parcela de receita de impostos para atender a certos e determinados gastos, tendo em vista não comprometer a arrecadação da receita para atender apenas a algumas despesas específicas, em detrimento de outras também necessárias.
6. **Princípio da discriminação ou especialização:** De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação.
7. **Princípio da exclusividade:** No princípio da exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. Esse princípio está previsto no art. 165, §8º da Constituição Federal de 1988.
8. **Princípio do equilíbrio:** No que diz respeito ao princípio do equilíbrio, fica evidente que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos na arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais.

Além dos princípios já mencionados, outros princípios podem ser brevemente destacados.

9. **Princípio da clareza:** Pelo princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo. O orçamento público,

ao cumprir com múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado por linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que, por força do ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo.

10. Princípio da publicidade: O princípio da publicidade diz respeito à garantia a qualquer interessado da transparência e pleno acesso às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes. Por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade.

11. Princípio da exatidão: A exatidão orçamentária envolve questões técnicas e éticas. Desde os primeiros diagnósticos e levantamentos com vista à elaboração da proposta orçamentária, deve haver grande preocupação com a realidade e com a efetiva capacidade do setor público de nela intervir de forma positiva por intermédio do orçamento.

Reconhecemos a importância dos princípios orçamentários, eles contribuem com o processo de elaboração e execução orçamentária assegurando maior efetividade às normas que dispõem sobre o assunto, estando grande parte deles incorporados na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320, de 1964.

De acordo com o glossário de termos orçamentários da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo, a “execução orçamentária é o processo que consiste em programar e realizar a despesa levando em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais”.

A execução orçamentária se desdobra em cinco etapas que caracterizam a execução da receita e despesa pública: programação de desembolso, licitação, empenho, liquidação e pagamento. Ao longo delas, na lei orçamentária, os créditos orçamentários autorizados com suas respectivas dotações orçamentárias⁹ vão gradativamente se transformando de recursos previstos e autorizados, chamados de valores orçados, para valores

⁹ [...] O crédito orçamentário é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária. No âmbito do orçamento federal brasileiro, a partir de 2000, o crédito orçamentário individualizado compreende o seguinte conjunto de categorias classificatórias na lei orçamentária: Grupo de Despesa, Identificador de Uso, Fonte de Recurso, Modalidades de Aplicação, Categoria Econômica, Subtítulo, Projeto ou Atividade ou Operação Especial, Programa, Função, Unidade Orçamentária e Órgão. Por seu turno, dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário. Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento de uma dotação e assim clareiam a questão: “o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado”. Ver GIACOMONI, James. O orçamento público. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 303.

provisionados (liberados pelo órgão responsável para processamento), valores empenhados, valores liquidados e finalmente valores pagos.

1.10 Etapas da execução orçamentária

Quadro 7 - Etapas da execução orçamentária

ETAPAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
PROGRAMAÇÃO DE DESEMBOLSO	<p><i>Lei Complementar nº 101 de 2000, Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.</i></p> <p>As dotações consignadas aos créditos orçamentários e adicionais representam autorizações de despesas válidas para utilização no período de vigência da lei orçamentária anual.</p>
LICITAÇÃO	<p><i>Lei nº 8.666 de 1993, Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional de isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que são correlatos.</i></p> <p>A realização das despesas no âmbito da administração pública, particularmente com a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, depende do cumprimento das regras da licitação.</p>
EMPENHO	<p><i>Lei nº 4.320 de 1964, Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.</i></p> <p>Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-lo do saldo da dotação do referido crédito. Além de possibilitar tal controle, o empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário.</p>

LIQUIDAÇÃO	<p><i>Lei nº 4.320 de 1964, Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.</i></p> <p>Empenhada a despesa e após a entrega do bem ou prestação do serviço, processa-se o segundo estágio. A liquidação consiste na verificação do direito adquirido do credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito.</p>
PAGAMENTO	<p><i>Lei nº 4.320 de 1964, Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.</i></p> <p>O estágio do pagamento é desenvolvido em dois momentos distintos: (a) a emissão da ordem de pagamento; e (b) o pagamento propriamente dito.</p>

Fonte: BRASIL. MTO, 2015.

Considerando as várias funções e reformas que o orçamento público apresenta, destacamos dois pontos de vista abordados no curso básico sobre orçamento público, coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP: o enfoque fiscal e o enfoque programático.

O Enfoque fiscal do orçamento aborda o aspecto macroeconômico do orçamento, como instrumento de expressão das finanças públicas e da política fiscal. Levam-se em consideração os grandes agregados de receitas e despesas.

Para esse enfoque, o respeito às restrições orçamentárias e a produção de resultados fiscais compatíveis com as metas fiscais na LDO é o ponto fundamental da elaboração orçamentária. Há certa primazia da dimensão econômica sobre os outros aspectos que a peça orçamentária agrega.

O Enfoque programático das despesas aborda o orçamento público como instrumento de programação das despesas. Nesse sentido, o orçamento é a expressão das políticas públicas setoriais como saúde, assistência social, educação, segurança pública.

Diferentemente do enfoque fiscal, no enfoque programático, as despesas específicas de cada política são consideradas com profundidade.

Nesse enfoque privilegia-se a função do planejamento. Aliás, essa é a característica que diferencia o orçamento tradicional do orçamento por programa, como já foi visto anteriormente.

1.11 Enfoque programático do orçamento

Quadro 8 - Enfoque programático do orçamento - estrutura programática da Lei Orçamentária Anual - LOA

ENFOQUE PROGRAMÁTICO DO ORÇAMENTO	
ESTRUTURA PROGRAMÁTICA DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA	
PROGRAMA	Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos.
AÇÕES	Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.
ATIVIDADE	Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.
PROJETO	Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.
OPERAÇÕES ESPECIAIS	Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Fonte: BRASIL. MTO, 2015.

As classificações orçamentárias assumem papel preponderante na elaboração do orçamento público. Conforme Piscitelli e Timbó (2012, p. 107): “As classificações orçamentárias são essenciais para programação, execução, acompanhamento, controle e avaliação da atividade financeira do Estado”.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 236):

Por definição, classificar significa “distribuir em classes e/ou grupos, segundo sistemas ou método de classificação”. Nesse sentido, a despesa orçamentária está estruturada e agrupada segundo determinados critérios, os quais são definidos com o objetivo de atender às necessidades de informação demandadas pelos agentes públicos ou por qualquer cidadão que participe do processo orçamentário em qualquer de suas etapas, bem como pela sociedade organizada.

As despesas e receitas públicas podem ser classificadas de acordo com vários aspectos. O propósito destas classificações, como indicadas até aqui, é facilitar sua avaliação, antes, durante e depois de sua execução/realização.

Ao mesmo tempo em que permitem certa padronização, as classificações de despesa propiciam a obtenção de informações que são fundamentais para a análise do gasto público. De forma semelhante, as classificações da receita contribuem para a compreensão, tornando mais clara a sua procedência e sua destinação, facilitando também sua previsão.

A seguir, com base nas produções dos pesquisadores sobre finanças públicas, apresentamos algumas classificações importantes na elaboração dos orçamentos públicos:

- a) **A classificação institucional** procura refletir a estrutura organizacional e administrativa de determinado ente governamental e possibilita conhecer a aplicação dos recursos públicos por órgão ou entidade e sua específica unidade orçamentária, tendo por finalidade agrupar a alocação do montante das dotações necessárias para a realização das tarefas atribuídas a cada órgão. Assim, indica quem é o responsável pelo programa.
- b) **A classificação da despesa enquanto esfera funcional** é composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, que serve como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas. Aplica-se exclusivamente à despesa.
- c) **A classificação da despesa quanto à natureza** considera a categoria econômica, o grupo de despesa a que pertence, a modalidade de aplicação e o elemento de despesa.
- d) **A classificação da despesa enquanto esfera orçamentária** destina-se a identificar cada tipo de orçamento: Orçamento Fiscal (F), Orçamento da Seguridade Social (S) e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (E).

- e) **A classificação da despesa enquanto fonte de recurso** é utilizada no detalhamento da receita e despesa públicas, e identifica a origem dos recursos (receita) e como se dá sua arrecadação, ou seja, se a instituição detentora da receita é a mesma que arrecadou o recurso para aplicação.

De acordo com a Secretaria de Orçamento Federal – Ministério do Planejamento, em relação à despesa, as classificações respondem às principais perguntas que surgem quando o assunto é gasto orçamentário. A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação.

1.12 Programação orçamentária

Quadro 9 - Programação orçamentária

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA		
BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por esfera	Esfera Orçamentária	Em qual orçamento?
Classificação institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem é responsável por fazer?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que áreas de despesas a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual é o tema da Política Pública?
Informações principais do Programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela Política Pública?
Informações principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que será feito? Para que é feito?
	Forma de implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido e prestado?
	Unidade de medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: BRASIL. MTO, 2015, p. 29. (Elaboração própria).

Observamos no quadro Programação Orçamentária que as principais perguntas relacionadas aos tipos das classificações orçamentárias estão voltadas aos resultados que o orçamento público deve viabilizar para a consolidação das políticas públicas, destacando-se os elementos necessários para a gestão das mesmas.

Quadro 10 - Classificação institucional, funcional e programática

CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL, FUNCIONAL E PROGRAMÁTICA. (EXEMPLO)		
Esfera		Orçamento da Seguridade Social
Classificação Institucional		Órgão: Secretaria Municipal de Assistência Social Unidade: Fundo Municipal de Assistência Social
Classificação Funcional	08	Função: Assistência Social
	244	Subfunção: Assistência Comunitária
Classificação Programática		Programa: Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social
		Ação: Apoio à organização e gestão do SUAS
Fonte de recursos	01	Recursos do Tesouro – Exercício Corrente
Natureza da despesa	11	Vencimentos e vantagens fixas – Pessoa Civil

Fonte: BRASIL. MTO, 2015, p. 30.

Conclui-se que o orçamento público se apresenta como instrumento imprescindível de planejamento e gestão da administração pública em qualquer das suas esferas e que o mesmo coloca em evidência a política fiscal, a política econômica e a política social adotada por um determinado governo.

O estudo sobre a compreensão do orçamento público e do fundo público realiza-se na perspectiva do fortalecimento do financiamento das políticas sociais e enfrentamento das desigualdades sociais.

Portanto, o orçamento público, mais do que uma lei ou mera demonstração de relação entre receitas e despesas, constitui um espaço de luta política por acesso à riqueza socialmente produzida.

O entendimento dos conceitos e fundamentos orçamentários é fundamental para a criação, cada vez mais, de espaços, no fundo público, para o financiamento dos direitos sociais coletivos, por isso esse debate deve se dar com a maior transparência possível.

CAPÍTULO II ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: ENTRE O FAVORECIMENTO AO RENTISMO E A UNIVERSALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

No Brasil, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos relativos à previdência social e à saúde eram vinculados apenas à condição de trabalhador inserido no mercado formal – conforme expressão da Professora Aldáiza Sposati: “o de carteira assinada por um patrão”. Não havia cobertura de previdência social e de saúde aos trabalhadores que não estavam inseridos na condição de trabalho e de emprego estável ou que não contribuíam de forma direta para a seguridade social em decorrência de vários fatores. O direito social era reconhecido à condição de trabalhador que estava inserido em uma relação formal de trabalho. Como já nos lembrava Ivanete Boschetti:

[...] Historicamente, o acesso ao trabalho sempre foi condição para garantir o acesso à seguridade social. Por isso, muitos trabalhadores desempregados não têm acesso a muitos direitos da seguridade social, sobretudo a previdência, visto que essa se move pela lógica do contrato, ou do seguro social. [...] (BOSCHETTI, 2009a, p. 324)

Foi com a Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição de 1988, que se deu o reconhecimento universal de direitos sociais inerentes à cidadania, com a instituição no texto constitucional do título VIII que trata da ordem social, foram dedicados oito capítulos que abordam temas como a *seguridade social*, a educação, a cultura, o esporte, o meio ambiente, a criança e o adolescente, a juventude, os idosos e outras políticas sociais.

Em seu artigo 194, a Constituição Federal de 1988 estabelece que o Poder Público deve organizar a seguridade social com os seguintes objetivos: I) universalidade da cobertura de atendimento; II) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III) seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios; IV) irredutibilidade do valor dos benefícios; V) equidade na forma de participação no custeio; VI) diversidade da base de financiamento; e VII) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados e do Governo nos órgãos colegiados.

Assim sendo, os direitos sociais, antes da atual Constituição, vinculados ao trabalho formal (“lógica do seguro” - “produtivos contributivos”) passam a ser vinculados não à condição de trabalho, mas à condição de ser cidadão (“lógica social” - “assentadas em padrões civilizatórios da sociedade”). (SPOSATI, 2009)

Dessa forma, numa visão normativa, o conceito de Seguridade Social foi incorporado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988¹⁰ como direito social de cidadania e dever de Estado. Os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social implicaram a institucionalização do *Orçamento da Seguridade Social* (OSS) com fontes de recursos próprios para o financiamento do conjunto de ações e serviços prestados pelo Estado aos cidadãos no ambiente de três políticas sociais que integram a seguridade social brasileira.

Segundo Dain (2000 apud DAIN, 2009, p. 143):

Ao combinar direitos individuais e coletivos, contribuintes e cidadãos num mesmo programa, a nova proteção social integrou padrões distintos de financiamento, baseados em impostos, contribuições sociais e recursos de dois orçamentos: o Orçamento Geral da União (OGU) e o Orçamento da Seguridade Social (OSS).

O conjunto CFESS-CRESS Conselho Federal de Serviço Social/ Conselhos Regionais de Serviço Social no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS¹¹, que ocorreu na cidade de Maceió (AL), nos dias 03 a 06 de setembro de 2000, reafirmou sua concepção ampliada de seguridade social e não restrita às áreas de saúde, previdência social e assistência social. “[...] entendida como um padrão de proteção social de qualidade, com cobertura universal para situações de risco, vulnerabilidade ou danos aos cidadãos brasileiros.”

Na carta de Maceió, foi firmado o compromisso com a luta em defesa do conceito de seguridade social ampliado, reconhecendo avanços significativos na Constituição Federal de 1988 e limites impostos pelas investidas do capital, que impedem a ampliação da proteção social brasileira. A perspectiva de seguridade social defendida na Carta de Maceió compreende a necessidade da construção e efetivação de um padrão de proteção social mais amplo, que incorpore outras políticas sociais como educação, alimentação, habitação, esporte e lazer, previdência social, saúde e assistência social, sob a primazia da responsabilidade do Estado, efetivo controle social e financiamento progressivo.

O modelo de seguridade social previsto constitucionalmente ocasionou mudanças significativas no campo da política social brasileira. Antes baseada na ideia restrita da proteção social contributiva (seguro social), ampliando a ideia para o modelo de proteção

¹⁰ Constituição Federal de 1988, Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo II Da Seguridade Social, Seção I Disposição Geral, Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

¹¹ O Encontro Nacional CEFSS/CRESS se constituiu, estatutariamente, no fórum máximo de deliberação do Conjunto.

social não contributiva (direito de cidadania) que integra políticas e ações no atendimento das necessidades de proteção social da população.

Segundo Raichelis (2009, p. 66)¹²: “mesmo com limitações é importante afirmar o significado da introdução do conceito de seguridade social na Constituição Federal de 1988, ainda que de forma tardia a mudança mais importante é, sem dúvida, a definição na Carta Constitucional da seguridade social como esfera de direito de cidadania”.

Na perspectiva de análise do Professor Ademir Silva, seguridade social é concebida como:

[...] A expressão seguridade social – *social security* no inglês, *seguridad social* no espanhol, *seguridade social* na Constituição Federal de 1988 – refere-se à proteção social ao cidadão em face do risco, da desvantagem, da dificuldade, da vulnerabilidade, da limitação temporária ou permanente e de determinados acontecimentos previsíveis ou fortuitos, nas várias fases da vida. Uma responsabilidade do conjunto da sociedade, na esfera do interesse público. (SILVA, 2010, p. 38)

Para Yazbek:

A noção de Seguridade que emerge na Constituição Brasileira apresenta-a como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto. (2012, p. 301)

Algumas mudanças devem ser destacadas com a implementação do novo pacto federativo em relação ao sistema protetivo brasileiro:

A primeira mudança está vinculada à criação e funcionamento das Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), no âmbito dos Estados e Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito nacional, em que os três níveis de governo têm institucionalizado espaços privilegiados de negociação e pactuação dos aspectos operacionais e aprimoramento dos sistemas públicos entre as instâncias dos municípios, do distrito federal, dos estados e da união. Este é um modelo de gestão democrática e participativa onde os gestores dos governos municipais, do distrito federal e dos estados têm a oportunidade de participar das decisões nacionais.

A segunda mudança está no âmbito dos mecanismos de participação e controle social dos sistemas públicos: por meio do controle social “a sociedade tem a possibilidade de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes

¹² Palestra “O Papel do Conjunto CFESS/CRESS na reafirmação da Seguridade Social Pública”, proferida pela Professora Doutora Rachel Raichelis no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, que aconteceu na cidade de Maceió (AL), nos dias 03 a 06 de setembro de 2000.

subalternizadas”, o controle social é exercido por meio dos conselhos e as conferências em todos os níveis de governo. Os Conselhos são mecanismos de controle e participação social com a representação do Poder Público e da Sociedade, e as Conferências, que são espaços de discussões dos temas que envolvem as políticas sociais.

A terceira mudança configura-se com os mecanismos de financiamento das políticas sociais: orçamento público e fundo especial são instrumentos de gestão orçamentária e financeira, por meio dos quais são planejadas as receitas e os gastos sociais com as funções de gestão e da prestação de serviços e benefícios das políticas sociais.

A quarta mudança está no âmbito das responsabilidades da administração pública nas três esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Com a promulgação das leis orgânicas das políticas de seguridade social que organizam em cada uma das três áreas as ações e os serviços, é necessário que a administração pública conte com um órgão responsável pela formulação e gestão de cada política social, cada órgão é responsável pela elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação do seu plano de ação, criação e fortalecimento do conselho setorial que tem o papel de exercer o efetivo controle social e criação do fundo especial específico e destinação de recursos financeiros para investimento nos serviços e benefícios de atendimento à população.

O órgão gestor nacional da Política de Previdência Social é o Ministério da Previdência Social que é responsável pela coordenação do *Sistema de Previdenciário Brasileiro* tendo como executor o INSS¹³ e a DATPREV¹⁴ como empresa de processamento de dados e uma rede de atendimento para prestação de serviços e concessão de benefícios. O Sistema Previdenciário Brasileiro compõe-se dos três regimes distintos, independentes entre si: *Regime Geral da Previdência Social – RGPS* (art. 201, CF/88), administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), e cobre basicamente os trabalhadores da iniciativa Privada. Os *Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS* (art. 40, CF/88) destinam-se aos servidores públicos, e cada ente da Federação que optou por ter um regime próprio administra uma previdência independente dos demais, mas cujos princípios são definidos pela Constituição de 1988. Por fim, o *Regime da Previdência Complementar– RPC* (art. 202,

¹³ Decreto Nº 7.556, de 24 de Agosto de 2011. Art. 1º. O Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, autarquia federal com sede em Brasília – Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no dispositivo no art. 17 da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento de direito e recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e a ampliação do controle social.

¹⁴A Dataprev – fundada em 04 de novembro de 1974, originou-se dos centros de processamento de dados dos institutos de previdência existentes na década de 70. Instituída pela Lei nº 6.125 e vinculada ao Ministério da Previdência Social, a empresa atua integradamente com outras instituições para a execução e aprimoramento das políticas sociais do Estado Brasileiro.

CF/88), de natureza facultativa e capitalizada. A Previdência Complementar é um benefício opcional, que proporciona ao trabalhador um seguro previdenciário adicional, conforme sua necessidade e vontade. A Previdência Complementar está dividida em dois segmentos com características próprias: Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC's), fiscalizadas e supervisionadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC's), o funcionamento é fiscalizado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.

O Sistema Único de Saúde (SUS) reúne em si todas as ações, os serviços de saúde e as unidades de saúde sob a responsabilidade da União, dos estados e dos municípios, de forma integrada a fim de beneficiar a todas as pessoas a partir das ações na área de Saúde. As ações e serviços de atenção à saúde também podem ser prestadas de forma complementar, pela iniciativa privada conveniada e contratada (Lei Federal nº 8.080 de 1990, Art. 4º), o Ministério da Saúde (MS) é órgão do Poder Executivo Federal responsável pela organização e elaboração dos planos e políticas públicas, voltados à promoção, prevenção e assistência à saúde dos brasileiros. É função do MS dispor de condições para proteção e recuperação da saúde da população, reduzindo as enfermidades, controlando as doenças endêmicas e parasitárias e melhorando a vigilância à saúde, dando assim mais qualidade de vida à população.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é composto por um conjunto de ações como serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) é órgão responsável pela elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que busca consolidar o direito à assistência social em todo território nacional. A Secretaria dedica-se à implementação do SUAS e a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que oferece recursos e financiamento para serviços, programas e projetos de assistência social em todo o Brasil. As atividades da SNAS são regidas pelas diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que visa garantir o atendimento às necessidades básicas da população através de ações de proteção social e inclusão social.

2.1 Fundos Especiais

A análise crítica aqui desenvolvida parte da perspectiva do dever do Estado em garantir atendimento às necessidades básicas da população, alocando os recursos financeiros necessários na oferta qualificada de benefícios e serviços, articulando desenvolvimento social e econômico, assegurando o direito à proteção social ao cidadão. O Estado através do orçamento público deve materializar o compromisso do governo com a sociedade na execução das políticas públicas. Por meio dos programas governamentais, previstos nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), toda a sociedade deve visualizar as receitas e gastos com as ações de atendimento aos direitos da população. Os órgãos gestores das políticas integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo (Ministérios, Secretarias, Departamentos e Coordenadorias) são responsáveis pelo processo de planejamento, monitoramento e execução das diversas políticas relacionadas aos direitos do cidadão. O responsável pelo órgão gestor da política é o titular da pasta, o mesmo tem a responsabilidade de gerenciar o fundo que tem a competência de financiar as ações de gestão, benefícios e serviços de âmbito da respectiva política. Cabe aos conselhos das políticas, órgãos superiores de deliberação colegiada, vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo, exercer o controle social sob as políticas e os recursos alocados nos fundos, sendo espaços de controle e participação social.

Sobre o conceito de fundo, a Lei¹⁵ que trata das finanças públicas traz a definição que “constitui fundo especial o produto de receitas específicas que por meio da lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” Neste sentido, o conceito de fundo por parte da Secretaria de Tesouro Nacional – STN é que “o fundo é um instrumento criado por lei, sem personalidade jurídica, para a gestão individualizada de recursos vinculados ao alcance de objetivos específicos”.

Os responsáveis pela gestão dos recursos alocados e executados pelos fundos são sempre os de última instância, Governador de Estado ou Prefeito, que delegam funções ao Secretário da pasta do ente.

Em relação aos fundos públicos específicos do âmbito da Seguridade Social, são três:

¹⁵ Artigo 71 da Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Criado no ano de 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS¹⁶ tem características diferentes do fundo de saúde e do fundo de assistência social, é base de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência Social - MPS, gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

O Fundo Nacional de Saúde – FNS¹⁷ foi criado no ano de 1969, passou por diversas adequações para atender às mudanças corridas no campo da gestão, financiamento e controle social das ações e serviços públicos de saúde. Os recursos financeiros alocados no FNS destinam-se ao atendimento das finalidades previstas na Lei Orgânica de Saúde – LOS e no Sistema Único de Saúde – SUS. Os recursos alocados no FNS são administrados pelo seu Diretor-Executivo, sob a orientação e supervisão direta do Secretário-Executivo do Ministério da Saúde – MS. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes (mais conhecida como Lei Orgânica da Saúde – LOS). A LOS no seu Capítulo II trata da gestão financeira e no art. 33, especificamente, que “os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentação sob a fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde”.

De acordo com o artigo 6º do Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências “[...] a gestão dos recursos do FNS observará o Plano Nacional de Saúde e o Plano Plurianual do Ministério da Saúde, nos termos das leis definidoras dos orçamentos anuais, das diretrizes orçamentárias e dos planos plurianuais”.

O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS foi criado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mais conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) instituído em 1985 e ratificado em 1990¹⁸ em FNAS. O Decreto que regulamenta o FNAS previsto no

¹⁶ O Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) foi criado pelo art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

¹⁷ O Fundo Nacional de Saúde foi instituído pelo Decreto Nº 64.867, de 24 de julho de 1969; foi reorganizado pelo Decreto Nº 806, de 24 de abril de 1993; A norma que se encontra em vigor até a presente data é o Decreto Nº 3.694, de 10 de outubro de 2001 que dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências.

¹⁸ Decreto Nº91.970, de 22 de dezembro de 1985 que dispõe sobre a autonomia Administrativa e financeira limitada da Secretaria Especial de Ação Comunitária –SEAC, cria o Fundo de Ação Comunitária e da outras

Capítulo V – Do Financiamento da Assistência Social da LOAS de 1993, prevê no artigo 1º do referido Decreto que “o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem por objetivo proporcionar recursos financeiros para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social”. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, gerir o FNAS, sob a orientação e acompanhamento do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Segundo o artigo 30 do Capítulo V da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS) e o art. 5º do Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, para receberem recursos do FNAS, os entes subnacionais devem cumprir algumas condições que compreendem: instituição e o funcionamento de Conselho de Assistência Social, instituição e funcionamento do Fundo de Assistência Social, devidamente constituído como unidade orçamentária, elaboração de Plano de Assistência Social; e comprovação de recursos próprios destinados à assistência social, alocados nos respectivos fundos de assistência social.

Quadro 11 - Fundos das Políticas de Seguridade Social

FUNDOS DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL		
Sigla	Denominação	Órgão a que está vinculado
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
FRGPS	Fundo do Regime Geral da Previdência Social	Ministério da Previdência Social.
FNS	Fundo Nacional da Saúde	Ministério da Saúde

Fonte: O Autor, 2014.

Quadro 12 - Funções típicas da Seguridade Social

FUNÇÕES TÍPICAS DA SEGURIDADE SOCIAL	
Funções	Subfunções
08 - Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição

Fonte: BRASIL. MTO, 2015, p. 163.

2.2 Conselhos da Seguridade Social

A concepção de Controle Social da sociedade sobre as ações do Estado é uma das inovações previstas na Constituição Federal de 1988 e possibilita o reordenamento da relação entre Estado e Sociedade em favor dos interesses da classe trabalhadora. Nessa direção, as diretrizes constitucionais estabelecem a democracia representativa para representação de interesses coletivos, do debate democrático e participativo para interferir na agenda governamental, definir prioridades a serem planejadas, executadas, monitoradas e controladas.

Recentemente foi publicado o Decreto Presidencial que institui a Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social – SNPS¹⁹ e traz o seguinte conceito de conselho de políticas públicas: “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”.

No dia 28 de outubro de 2014, o Plenário da Câmara dos Deputados por meio da aprovação do Decreto Legislativo (PDC) 1491/14, rejeitou o Decreto Presidencial que cria a política e o sistema de participação social. O Decreto 8.243/2014, da presidenta Dilma Rousseff, sofreu vários ataques dos partidos de oposição e da mídia.

O Decreto Presidencial foi resultado de consultas e debates públicos com a Sociedade Civil e avançava na efetivação da participação social determinado na Constituição Federal de 1988 e nas Leis Orgânicas que regulamentam direitos sociais.

Para Raichelis (2009, p. 13):

[...] Constituição Federal de 1988, que incorpora uma combinação de mecanismos, de democracia representativa (eleições livres, partidos políticos, independências dos poderes executivo, legislativo e judiciário etc.); de democracia direta (plebiscito, referendo popular, projetos de iniciativa popular); e de democracia participativa (conselhos de direitos e gestores de políticas públicas, conferências, audiências, entre outros), que trazem a promessa da universalização de direitos e de cidadania e a própria noção de política como processo coletivo que diz respeito à “vida comum” dos cidadãos em uma sociedade democrática.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que definiu instrumentos de participação e controle social da sociedade civil no campo das políticas públicas, foram viabilizados em termos operacionais, a partir das respectivas Leis Orgânicas e Estatutos que dispõem sobre a organização dos direitos sociais, basicamente, a seguinte “arquitetura institucional de participação e controle social”: Conselhos, Conferências, Fóruns, Audiências, Consultas Públicas e Orçamento Participativo. Esses espaços privilegiados de representação governamental e da sociedade civil são ameaçados constantemente por forças políticas conservadoras que querem reforçar no campo das relações entre Estado e Sociedade Civil marcas profundas deixadas ao longo da história em nossa sociedade, tais como: patrimonialismo, mandonismo, clientelismo, favor, tutela, conciliação, entre outras que tentam desqualificar os mecanismos de participação favorecedores da articulação dos interesses coletivos das classes trabalhadoras e populares.

¹⁹ Decreto Nº 8.243, de Maio de 2014.

Cabe lembrar a ideia de controle social do Professor Edval Bernadino Campos (2011, p. 76):

A ideia de controle social que alento contempla a superação de comportamentos sociais e políticos que banalizam a corrupção, o nepotismo e o assistencialismo e que naturalizam a pobreza, a miséria e as desigualdades sociais. O controle social não pode se limitar a uma ação fiscalizadora, seu compromisso civilizatório tem como dever uma sociedade justa, fundada na cooperação e na solidariedade humana.

Nesse contexto, pode-se afirmar que os Conselhos das Políticas de Seguridade Social são entendidos como espaços públicos vinculados administrativamente ao Poder Executivo e têm características semelhantes aos outros Conselhos das Políticas Públicas: criados por Leis e orientados por Regimento Interno, composição paritária entre governo e sociedade civil e função deliberativa, sendo um dos principais avanços democráticos no campo das políticas públicas.

É a partir das orientações institucionais contidas nos Regimentos Internos, Decretos e nas Leis de Criação e Alteração dos Conselhos, que destacaremos aspectos relacionados à natureza, organização e competência que os Conselhos das Políticas da Seguridade Social apresentam. Estamos levando em conta que as orientações, referentes às normas e legislações, apresentam o desenho institucional do colegiado e o papel do controle social na efetivação da política de Seguridade Social. Diante dessas considerações, apresentaremos, a seguir, os Conselhos de âmbito da Seguridade Social.

Conselho Nacional de Seguridade Social – CNSS

Foi somente em 1991 (após três anos de Constituição Federal de 1988), que a Lei Orgânica da Seguridade Social – LOSS²⁰ foi publicada, criando o Conselho Nacional da Seguridade Social – CNSS, orientação que não saiu do papel e sendo que o Conselho foi extinto por meio de medida provisória em 2001.

Como bem apontou Eduardo Fagnani²¹ (2010, p. 30), [...] desconsideram que a Constituição Federal, estabelece mecanismos de controle social e democrático para assegurar que os princípios orientadores da Organização da Seguridade Social e do

²⁰ Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, que Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui Plano de Custeio, da outras providências.

²¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

Orçamento da Seguridade Social sejam efetivamente cumpridos pelo Executivo Federal (Inciso VII do Parágrafo Único do Artigo 194).

A esse respeito Sposati (2009b, p. 181) relata que o “Conselho de Seguridade Social, *locus* de interlocução entre as três áreas, teve um curto espaço de funcionamento, sendo extinto logo após sua instalação. Não há espaço institucional regular para o debate sobre a seguridade social”.

Enquanto funcionou, de 1991 até 1998, o Conselho Nacional de Seguridade Social foi um órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e representantes da sociedade civil.

Paralelamente, as áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social construíram e implantaram suas leis orgânicas e constituíram seus conselhos setoriais.

No artigo 7º, a Lei 8.212/1991²² explicita as competências do Conselho Nacional de Seguridade Social:

I – estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, observado o inciso VII do art. 194 da Constituição federal;
II – acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas;
III – apreciar e aprovar termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação de serviços;
IV – aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social;
V – aprovar e submeter ao Órgão Central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social;
VI – estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários de contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais;
VII – zelar pelo fiel cumprimento do dispositivo nesta Lei e na legislação que rege a Seguridade Social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações;
VIII – divulgar através do diário Oficial da União, todas as suas deliberações;
IX – elaborar o seu regimento interno.

²² Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, que Dispõe sobre a Organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências - Lei Orgânica da Seguridade Social.

O processo de desmantelamento da Seguridade Social teve seu ponto culminante com a edição da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que extinguiu o Conselho Nacional de Seguridade Social, sem estabelecer qualquer mecanismo que minimamente fizesse cumprir os preceitos constitucionais de universalidade, da cobertura dos benefícios, da gestão descentralizada e democrática. A extinção do Conselho transformou o sistema de seguridade social, bem como o orçamento próprio, em tentáculos de oscilação da política econômica, e principalmente como instrumentos do ajuste fiscal, a partir de 1988.

A partir de então, os recursos da Seguridade Social, já sem a devida transparência e gestão quadripartite, foram sendo utilizados para o cumprimento das metas fiscais e para viabilizar sucessivos superávits primários da União.

Para Boschetti (2009a, p. 323-338)

O segundo caminho do desmonte é a fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição, como Conselhos e Conferências. Enquanto instâncias deliberativas e participativas, os Conselhos não estão sendo consolidados. Primeiro, pela extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social, que tinha a função de articular as três políticas e atribuir unidade ao sistema. Em seguida, pela extinção dos Conselhos locais de Previdência social, o que denota a intenção de centralização no Conselho Nacional de Previdência Social. E, sobretudo, pelo movimento de institucionalização dos conselhos, quase como um setor do estado. Essas iniciativas dificultam a consolidação dos conselhos como espaço autônomo de participação e controle democrático e fiscalização.

Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS

Dentre os princípios e objetivos da Previdência Social, destacamos o relacionado à dimensão democrática e participativa: “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da sociedade, em especial dos trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados”.

O Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, é órgão superior de deliberação colegiada, e tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário.

O CNPS é composto por seis representantes do governo federal e nove representantes da sociedade civil (três representantes dos aposentados, três representantes dos trabalhadores ativos e três representantes dos empregadores). Os representantes do governo federal são indicados pelo Ministro da Previdência Social, os representantes aposentados,

trabalhadores ativos e empregadores serão indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais.

O Decreto nº 4.874, de 11 de novembro de 2003, criou os Conselhos de Previdência Social – CPS, unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, funcionam no âmbito das gerências executivas do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, compostos por dez conselheiros: dois representantes dos trabalhadores, dois dos empregadores, dois dos aposentados e pensionistas e quatro do governo. Os CPS tem caráter consultivo e de assessoramento, cabendo ao CNPS o caráter deliberativo.

De acordo com o artigo 4º, a Lei que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências²³, as competências do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS são as seguintes:

I – estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
II – participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
III – apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social;
IV – apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta da Seguridade Social;
V – acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
VI – acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;
VII – apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;
VIII – estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132;
IX - elaborar e aprovar seu regimento interno.
Parágrafo único. As decisões proferidas pelo CNPS deverão ser publicadas no Diário Oficial da União.

²³ Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Conselho Nacional de Saúde – CNS

O Conselho Nacional de Saúde – CNS, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

A Lei que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências²⁴, no parágrafo segundo, do inciso II, do artigo primeiro, cria o CNS, e o parágrafo quarto do mesmo inciso e artigo define que “a representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências de Saúde será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos”.

No artigo 2º, do Decreto²⁵ que explicita as competências do Conselho Nacional de Saúde – CNS – observamos as seguintes definições:

I – atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, na esfera do Governo Federal, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros;
II – estabelecer diretrizes a ser observadas na elaboração dos planos de saúde, em razão das características epidemiológicas e da organização dos serviços;
III – elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consignados ao SUS;
IV – aprovar os critérios e os valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência;
V – propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;
VI – acompanhar e controlar a atuação do setor privado da área da saúde, credenciado mediante contrato ou convênio;
VII – acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sociocultural do País;

²⁴ Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990.

²⁵ Decreto nº 5.839 de 11 de julho de 2006 que dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde e dá outras providências.

VIII – articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área da saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais.

O mesmo decreto também é claro em relação à composição do CNAS. A representação é a seguinte: cinquenta por cento de representantes de entidades e movimento do SUS e cinquenta por cento de representantes de entidades de profissionais de Saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, de representantes do governo, de entidades representantes de serviço de saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS e de entidades empresarias com atividades na área de saúde.

Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, órgão superior de deliberação colegiada, de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado administrativamente à estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, órgão federal responsável pela coordenação da política nacional de assistência social. O CNAS é regido por regimento interno, pelo Manual de Procedimentos, por suas Resoluções e pelas Leis que lhe forem aplicáveis.

Pinheiro (2008, p. 25), ao se referir ao CNAS face à política de assistência social, afirma que:

O CNAS se constituiu como órgão superior de deliberação colegiada (assim como os conselhos estaduais e municipais no seu âmbito), sendo paritário entre a sociedade civil e o governo, implantado em fevereiro de 1994. Além das competências de controle social citadas, assume também, dentre outras, as de aprovação da política nacional de assistência social, de zelar pelo sistema descentralizado e participativo, bem como de normatizar as ações e regular a prestação de serviços, de natureza pública e privada no campo da assistência social.

As competências dos conselhos perpassam por deliberar, regular e acompanhar/fiscalizar a execução da política de assistência social. Os conselhos são espaços públicos de diálogo, negociação, pactuação, mobilização e articulação e funcionam como instrumentos públicos de construção e efetivação de política pública. Tendo as seguintes atribuições:

I – aprovar a Política Nacional da Assistência Social;
II – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
III – acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações da assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
IV – apreciar relatório anual encaminhado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, que conterà a relação de entidades e organizações da assistência social, certificadas como beneficentes, e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos da Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;
V – zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social;
VI – a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente ou extraordinariamente, a cada 2 (dois) anos, a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
VII – Vetado
VIII – apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
IX – aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos às entidades e organizações da assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
X – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
XI – estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS;
XII – indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no Conselho Nacional de Seguridade Social;
XIII – elaborar e aprovar o regimento interno;
XIV – divulgar no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

Quadro 13 - Conselhos de Políticas de Seguridade Social

Sigla	Denominação	Órgão a que está Vinculado
CNPS	Conselho Nacional da Previdência Social.	Ministério da Previdência Social.
CNS	Conselho Nacional da Saúde.	Ministério da Saúde.
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Fonte: O Autor, 2014.

2.3 O Orçamento da Seguridade Social (OSS)

Conforme já mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 instituiu direitos relacionados à previdência social, à saúde e à assistência social no campo das políticas sociais de responsabilidade do Estado Brasileiro, compondo o sistema protetivo de seguridade social destinado a assegurar direitos sociais aos cidadãos. Vamos buscar compreender o financiamento da seguridade social brasileira e refletir sobre possibilidades, limites e desafios para a efetivação do orçamento da seguridade social previsto no texto constitucional.

Os artigos 165 a 169 da Seção II – Dos Orçamentos, do Capítulo II – Das Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento, dispõem sobre normas gerais do orçamento público, dando base para o atual modelo orçamentário, ao instituir três leis propostas pelo Poder Executivo, debatidas e aprovadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Poder Executivo. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos que caracterizam o processo orçamentário.

Figura 1 - Instrumentos do processo orçamentário

Fonte: O Autor, 2014.

De acordo com o texto constitucional, no § 5º do artigo 165, que estabelece a Lei Orçamentária Anual – LOA, a mesma compreende:

I – o orçamento fiscal: é o principal dos três orçamentos. Referente aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário quando houver), seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento: das empresas em que o ente nacional (União) e os demais entes subnacionais (Estado, Distrito Federal e Município), direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social: abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados (saúde, previdência social e assistência social) da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Trata-se de um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificadas como seguridade social e não apenas as entidades e órgãos da seguridade social.

O § 2º do artigo 195 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a proposta da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, assegurada a cada área a gestão dos seus recursos.

Figura 2 – Lei Orçamentária Anual



Integrante do Sistema de Proteção Social conquistado na Constituição Federal de 1988, a Política de Seguridade Social, constitui uma das maiores conquistas sociais dos trabalhadores e compreende as Políticas Públicas de Previdência Social que tem relação de repartição contributiva entre seus assegurados, de Saúde, que é direito de todos e a de Assistência Social, que é destinada a quem dela necessitar. Na trajetória histórica dessas políticas, foram aprimorados sistemas de gestão e controle social, por meio da criação dos colegiados de gestores, conselhos, fóruns, conferências, consultas públicas, reuniões ampliadas e descentralizadas, entre outros.

Evilásio Salvador (Unb) e Eduardo Fagnani (Unicamp), nos seus diversos artigos, têm apontado que a concretização desta importante conquista social passa pela efetivação do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Neste sentido, um dos objetivos constitucionais de organização da seguridade social estabelece a diversidade da base de financiamento, que deveria ser constituída por contribuições exclusivas.

Os mesmos autores alertam que a Seguridade Social enfrenta dificuldades desde o seu surgimento, em consequência, entre outros fatores, o da não implementação de um orçamento na forma do desenho constitucional.

Conforme disposições constantes no parágrafo único do artigo 194 são diretrizes constitucionais para organizar a seguridade social:

I – Universalidade da cobertura e do atendimento;
II – Uniformidade e equidade dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
V – equidade na forma de participação no custeio;
VI – Diversidade da base de financiamento;
VII – Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Para viabilizar os gastos sociais, decorrentes da política de seguridade social, independentemente da contribuição de forma direta, foram previstas novas fontes e ampliação de receitas para além da contribuição sobre a folha de salários, arrecadadas pelo Governo Federal. O modelo de financiamento da seguridade social brasileira está previsto na

Carta Magna através do artigo 195 que explicita quais receitas devem financiar a Seguridade Social: a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) A folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (Cota Patronal, Programas de Integração Social - PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP);
- b) A receita ou o faturamento - esta contribuição não se destina, obrigatoriamente, ao custeio da previdência social, mas a todas as políticas da seguridade social (Programas de Integração Social - PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e Contribuição para o financiamento da Seguridade Social - COFINS);
- c) O lucro - também se destina a todas as políticas da seguridade social (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido- CSLL).

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos. São todos os jogos de sorteios, loterias, apostas realizadas tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada.

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. Criada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, (PIS e COFINS sobre Importação).

Figura 3 – Orçamento da Seguridade Social

Orçamento da Seguridade Social - OSS



Fonte: O Autor, 2014.

As contribuições sociais de que trata o artigo 195 da Constituição Federal, normalmente são destinadas ao custeio da seguridade social, que tem por finalidade assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. São exemplos de contribuições sociais: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, que incide sobre os Lucros das pessoas jurídicas; Contribuição para o financiamento da Seguridade Social – COFINS que incidem sobre a receita bruta, inclusive a financeira; Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, que incidem sobre a receita e folha de pagamento; contribuições sociais sobre folha de pagamento, do empregador e do empregado; existem várias contribuições incidentes sobre folhas de pagamento, as chamadas contribuições a terceiros, que destinam-se a financiar outras ações, um exemplo é a chamada salário-educação que é destinada para financiar ações na área de educação; o INCRA que é destinada a financiar a reforma agrária; entre outras.

Além das receitas de contribuições citadas anteriormente, constituem também fontes de financiamento da Seguridade Social os recursos financeiros dos Orçamentos Fiscais (OF) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, originários, dentre outras fontes, da arrecadação de impostos e receitas patrimoniais, além de outras receitas.

Para financiar os benefícios, serviços e gestão da Seguridade Social, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) preveja o Orçamento da Seguridade Social (OSS) englobando todos os órgãos da administração direta e indireta, relacionados à Seguridade Social.

O órgão da administração pública federal, responsável pelo recolhimento das contribuições sociais e administração dos tributos é a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB²⁶, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda que tem a competência de “planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, e cobrança de recolhimento das contribuições sociais previstas na Lei que dispõe sobre a organização da Seguridade Social”.

2.4 Receitas e fontes de financiamento do gasto público

2.4.1 Receitas destinadas ao FRGPS

O artigo 250 da Constituição Federal de 1988 definiu que a União poderia criar um fundo a fim de assegurar os recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo Regime Geral da Previdência Social - RGPS. O artigo 68 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF regulamentou o dispositivo constitucional, criando o Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, vinculado ao Ministério da Previdência Social – MPS “com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social”.

²⁶ Conforme artigo 2º da Lei nº 11.457 de 16 de março de 2007, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal.

Por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, foi introduzido na Constituição Federal de 1988 o artigo 250:

Art. 250 – com objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral da previdência social, em adição aos recursos da sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre sua natureza.

Assim, regulamentando o dispositivo constitucional, foi publicado o artigo 68 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que dispõe:

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

De acordo com Salvador (2010, p. 267-268):

Chama atenção o fato de que o artigo está dentro da lógica da contrarreforma da previdência, pois “desconhece” a diversidade da base de financiamento da seguridade social estabelecido pelo artigo 195 da mesma Constituição. Assim o artigo 68 da LRF, ao instituir o FRGPS, o fez com a finalidade de “prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social”, reforçando os argumentos neoliberais da existência do “déficit” na previdência social e o fundo, ao que tudo indica, veio com o objetivo de evidenciar essa conta. O parágrafo 1º do artigo 68 trata do patrimônio e das receitas da previdência, que ficam limitadas àquelas previstas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do artigo 195 da Constituição: a contribuição do empregador sobre folha de salários e a contribuição dos trabalhadores, deixando de fora as demais contribuições da seguridade social.

Com referência no Ementário de Classificações das Receitas Orçamentárias da União, que é uma iniciativa da Secretaria de Orçamento Federal - SOF (2013, p. 99-136), conseguimos identificar algumas contribuições sociais que compõem a base de financiamento

do Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS. Ao FRGPS pertencem as receitas decorrentes da arrecadação das referidas contribuições sociais previstas nos artigos 149 e 195 da Constituição Federal de 1988, na Lei de responsabilidade Fiscal e na Lei Orgânica da Seguridade Social. As receitas das contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social e vinculadas à previdência social são:

- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS;
- Contribuição sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas;
- Contribuição sobre a Receita de Concursos e Prognósticos;
 - Contribuição sobre a Receita da Loteria Federal;
 - Contribuição sobre a Receita de Loterias de Números;
 - Contribuição sobre a Receita de Loterias Instantâneas;
 - Contribuição sobre a Receita de Concurso de Prognóstico Específico Destinado ao Desenvolvimento da Prática Esportiva – Modalidade Futebol (Timemania);
- Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social;
 - Contribuição Previdenciária do Segurado Obrigatório – Contribuinte Individual;
 - Contribuição Previdenciária para o Seguro de Acidente de Trabalho;
 - Contribuição Previdenciária do Segurado Assalariado;
 - Contribuição Previdenciária da Empresa sobre a Folha de Pagamento;
 - Contribuição Previdenciária sobre a Produção Rural;
 - Contribuição Previdenciária do Segurado Obrigatório – Emprego Doméstico;
 - Contribuição Previdenciária do Empregador Doméstico;
 - Contribuição Previdenciária da Receita da Empresa Optante pelo Simples;
 - Demais receitas da Seguridade Social.

2.4.2 Receitas destinadas ao FNS

No artigo 167, inciso IX da Constituição Federal de 1988 é vetada a “instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa”.

O artigo 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, define que “constitui fundo especial o produto das receitas específicas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada adoção de normas peculiares de aplicação”. Essa orientação normativa tem o propósito de assegurar que os recursos financeiros destacados não sejam gastos em outras áreas. Nesse sentido, os fundos constituem-se em instrumento de gestão financeira, de planejamento, e de controle da execução dos objetivos a que se propõe.

O artigo 12 da Lei Complementar nº141, de 13 de janeiro de 2012, define que os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o Ministério da Saúde e o artigo 14 que o Fundo de Saúde, instituído por lei, e mantido em funcionamento pela Administração Direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora de recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde. A mesma lei, no seu artigo 22, determina que para entrega de recursos na modalidade regular e automática deve ser cumprida a condicionalidade de: à instituição e funcionamento do Fundo, do Conselho e à elaboração do Plano de Saúde no âmbito de cada ente da Federação.

De acordo com o artigo 198 da Constituição Federal de 1988, as ações e os serviços de saúde oferecidos no âmbito do SUS devem ser financiados com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios além de outras fontes de financiamento, ou seja, todos os entes políticos (União, estados, distrito federal e municípios) são responsáveis pelo financiamento do SUS.

Segundo Salvador (2010, p. 292):

O Fundo Nacional de Saúde foi instituído pelo Decreto n. 64.867, de 24 de julho de 1969, passou por várias modificações ao longo de sua história. O Decreto n. 3924, de 10 de outubro de 2001, reorganizou o FNS, redefinindo critérios de transferências de recursos por fundos de saúde, estaduais e municipais, e a celebração de convênios com órgãos e entidades. Também define as receitas e as despesas, estabelecendo o FNS como unidade de orçamento de finanças e contábil do SUS (artigo 9º).

As contribuições sociais que compõem as fontes de financiamento das ações e dos serviços públicos de saúde e de Manutenção do Ministério da Saúde são as seguintes:

- Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados (Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores- DPVAT)
- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS;
- Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas – CSLL;
- Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos;
 - Contribuição sobre a Receita de Concurso de Prognóstico Específico Destinado ao Desenvolvimento e Prática Desportiva – Modalidade Futebol (Timemania);
- Demais receitas da Seguridade Social;
- Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos – ITCMV;
- Taxas e multas pelo exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais;
- Transferência do Orçamento Fiscal.

Observadas as disposições legais correlatas às destinações dos recursos financeiros para financiamento das ações e serviços públicos de saúde, são consideradas despesas relativas ao atendimento dessa finalidade (conforme art. 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012):

- Vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- Atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- Capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade, promovidos por instituições do SUS;
- Produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- Saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- Saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- Manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- Investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- Remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata o Art. 2º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, incluindo os encargos sociais;
- Ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- Gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

2.4.3 Receitas destinadas ao FNAS

O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS – foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) com o objetivo de “proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social”.

O financiamento da assistência social se dá das seguintes formas: dos benefícios diretamente aos destinatários e da rede de serviços socioassistenciais governamentais e não governamentais.

O órgão responsável pela gestão do FNAS é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) orientar e acompanhar o FNAS.

A Política de Assistência Social será objeto de estudo e pesquisa dos nossos próximos capítulos, portanto nesse momento não aprofundaremos o eixo temático “gestão

financeira e orçamentária” do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, tendo em vista que comporá os próximos conteúdos que serão abordados nos capítulos III e IV.

Conforme Salvador (2010, p. 316):

A LOAS (Lei n. 8.742/93), no seu artigo 27, interrompeu a ausência histórica de fundos específicos para o financiamento da assistência social e, atendendo aos princípios de descentralização político-administrativa e a de participação da sociedade (BOSCHETTI, 2003) transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Além disso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão estabelecidos na LOAS devem ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (artigo 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o FNAS.

A arrecadação dos recursos financeiros transferidos ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para afiançar o direito à assistência social são provenientes de:

- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS;
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas - CSLL;
- Contribuição sobre a Receita de Concursos e Prognósticos;
Contribuição sobre a Receita da Loteria Federal;
- Alienação de Bens Apreendidos;
- Aluguéis;
- Restituição de Convênios;
- Outras Contribuições sociais;
 - Produtos de Depósitos Abandonados (Dinheiro ou Objetos de valor);
 - Receita de Leilões de Mercadorias Apreendidas;
- Transferência do Orçamento Fiscal.

Os principais gastos com ações de seguridade social estão vinculados aos órgãos setoriais que são unidades de planejamento e orçamento dos órgãos da administração Pública Federal (Ministérios, Secretarias entre outros), responsáveis pela articulação com o órgão central (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) responsável pelas questões relacionadas ao processo de planejamento orçamentário e financeiro; e as unidades orçamentárias são vinculadas aos respectivos órgãos setoriais, sendo responsáveis pela programação e execução orçamentária, sendo:

- a) Órgão Setorial: Ministério da Previdência Social.
Unidade Orçamentária: Fundo Regime Geral da Previdência Social.
- b) Órgão Setorial: Ministério da Saúde.
Unidade Orçamentária: Fundo Nacional de Saúde.
- c) Órgão Setorial: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
Unidade Orçamentária: Fundo Nacional de Assistência Social.

Tendo como referência o Manual Técnico Orçamentário Versão 2015, os programas são orientados para a realização de objetivos definidos no PPA. As despesas orçamentárias executadas no âmbito das políticas de seguridade social por programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado²⁷ e programas temáticos²⁸ são:

- Programa de Gestão e Manutenção da Previdência Social;
- Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde;
- Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Previdência Social;
- Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Programa Bolsa Família (PBF).

O mesmo manual diz que: programas, objetivos e iniciativas integram a estrutura do PPA e programas, ações e subtítulos da estrutura da LOA. As ações orçamentárias são bens e serviços ofertados à sociedade ou ao Estado que se vinculam diretamente aos programas e iniciativas e por meio destas aos objetivos. As iniciativas integram somente os programas temáticos sendo os seguintes:

- Garantir o pagamento dos benefícios com qualidade;
- Promover políticas e ações de sustentabilidade do sistema previdenciário;

²⁷ Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: aquele que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da ação governamental. (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Edições 2015. Brasília, 2014. 188 p.).

²⁸ Programa Temático: aquele que expressa e orienta a ação governamental para entrega de bens e serviços à sociedade. (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Edições 2015. Brasília, 2014. 188 p.).

- Ampliação da capacidade resolutiva das Unidades Básicas de Saúde (UBS) nas situações de urgência e emergência;
- Ampliação da participação social para fortalecimento do SUS;
- Transferência de Renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza;
- Ampliação, qualificação e manutenção dos serviços e estruturação da Rede de Proteção Social Básica.
- Ampliar a cobertura dos serviços de Proteção Social Especial – PSE para crianças e adolescentes, em situação de violência, com enfoque na proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária.

Figura 4 – Visão estratégica e Macro desafios para o PPA



Fonte: O Autor, 2014.

Dentre os conceitos definidos no texto constitucional de 1988 e infraconstitucionais, sabe-se que orçamento público é uma lei que deve respeitar os princípios orçamentários, é um instrumento fundamental de gestão das receitas e despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, têm fundamento legal no processo de previsão do Poder Executivo (elaboração) e autorização do Poder Legislativo (aprovação), deve ser cumprido

pelos gestores de políticas públicas e acompanhado, especialmente, pelas organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, destacamos dentre os princípios orçamentários, o princípio da unidade orçamentária. Significa dizer que “o orçamento com todas as suas despesas, deve constar de uma única lei orçamentária, ou seja, o orçamento é uno”. Todavia vamos aprofundar uma das esferas orçamentárias que é o Orçamento da Seguridade Social (OSS) “abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”. O motivo de tal recorte é devido ao tema da pesquisa que estamos desenvolvendo no campo específico da Seguridade Social Brasileira. O orçamento é uma única peça de planejamento financeiro e orçamentário. Desse modo, a análise não desconsiderará a relação de análise com outras esferas orçamentárias, ou seja, esfera do Orçamento Fiscal (OF) e esfera do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Cabe frisar que essas três esferas orçamentárias são consolidadas numa única peça orçamentária, atendendo, dessa forma, o princípio da unidade orçamentária.

Na Lei Orçamentária Anual - LOA, os programas orçamentários são identificados e pertencentes ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, conforme disposto no § 5 do artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Quadro 14 - Esferas Orçamentárias

Orçamento Fiscal	Orçamento da Seguridade Social	Orçamento de Investimento
<ul style="list-style-type: none"> • Referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e instituídas e mantidas pelo Poder Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Abrange todas as entidades e órgãos vinculadas a seguridade social, da administração direta ou indireta, bem como fundo e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto

Com uma breve aproximação ao debate sobre as categorias: orçamento público, fundo público, política social e seguridade social, a intenção aqui não é remeter ao balizamento das diversas teorias. Assim, valemo-nos das produções de alguns pesquisadores dos temas, tais como: Gisela de Cássia Tavares, Ademir Alves da Silva, Evilásio Salvador, Ivanete Boschetti, Elaine Behring, Raquel Raichellis, Aldaíza Sposati e Lucas Cordeiro, bem como Organizações da Sociedade Civil (OSCs) como Instituto de Estudos Socioeconômico – INESC, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP, Fundação ANFIP de Estudos e Seguridade Social, Auditoria Cidadã da Dívida, Centro Brasileiro de Estudos em Saúde – CEBES, Plataforma Política Social, Fundação Perseu Abramo, entre outras. Nesse breve levantamento das produções bibliográficas e temas aprofundados pelos pesquisadores e organizações pesquisadoras sobre esses temas, o que se observa é uma convergência dos pesquisadores (as) na análise crítica dos temas relacionados aos recursos públicos, no sentido que sejam direcionados em favor do atendimento das necessidades sociais.

Cada vez mais, a política econômica do país afeta diretamente o rumo das políticas sociais universais, aumentando a dívida social com a não efetivação da cidadania social, sucateando o patrimônio público e minando as bases materiais e financeiras das políticas sociais, bem como as reais possibilidades de redução da pobreza e das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços básicos.

O exercício de compreender este cenário não é tarefa fácil, exige aprofundamento dos efeitos negativos das crises financeiras internacionais para a economia do país, bem como o entendimento da política econômica, da política tributária e da política social adotada por governos e que têm repercutido diretamente na subtração de receitas públicas das políticas sociais em favor do atendimento dos interesses dos mercados financeiros.

Abordaremos o assunto de forma introdutória buscando compreender os principais mecanismos econômicos que subtraem recursos dos gastos sociais previstos nas fontes de financiamento constitucionais, recursos que deveriam ser base de financiamento e sustentação da seguridade social brasileira, acabam sendo realocados para o pagamento dos juros e amortização da dívida pública e aquecimento do mercado.

Como refletimos anteriormente, o orçamento público e o fundo público são espaços de luta política para que os recursos públicos sejam aplicados em favor da classe trabalhadora. À medida que estivermos ausentes dos processos de planejamento e controle

social das ações do Estado, perdemos possibilidades de implementação das agendas políticas comprometidas com investimentos em políticas sociais universais e acabamos abrindo cada vez mais espaços ao atendimento dos interesses particulares e não coletivos. É preciso questionar os mecanismos contábeis e econômicos que capturam recursos do orçamento da seguridade social para realocação no orçamento fiscal favorecendo a apropriação de recursos públicos por parte do capital financeiro.

Segundo o Economista Eduardo Fagnani (2013, p. 70), “o financiamento das políticas sociais universais tem forte base fiscal. A Constituição Federal de 1988 é avançada em diversos aspectos, incluindo a tributação.” Neste sentido, as contribuições sociais são importantes fontes de receitas da seguridade social brasileira. Apontam a seguir os mecanismos adotados pela política econômica que favorecem desvios de recursos e afetam as diversas fontes de receitas vinculadas constitucionalmente ao financiamento da seguridade social. Além disso, um dado importante para analisar é até que ponto estes mecanismos comprometem o financiamento dos sistemas descentralizados e participativos das políticas sociais que ofertam bens e serviços públicos básicos no âmbito do SUS e do SUAS.

Em orçamentos públicos, o superávit significa uma receita superior à despesa decorrente de um aumento na arrecadação, ou um decréscimo dos gastos. Já os superávits primários significam situação em que as receitas do governo superam as despesas, sem contar, entre estas últimas, os gastos com juros.

O superávit primário é um mecanismo contábil que destina parte do orçamento público para pagamento da dívida pública, tornando o Brasil “mais confiável” para os credores internacionais. Em contrapartida, esse mecanismo que se tornou política econômica tem aumentado a dívida social, fazendo o país economizar o que não pode e arrecadar a partir de uma estrutura tributária injusta, que onera os trabalhadores e consumidores, enquanto oferece aos mais ricos menor carga tributária, subsídios, renúncias, perdões de dívidas e benesses de toda sorte.

Nas finanças públicas, fala-se em déficit público quando as despesas do governo são superiores à sua receita. Nas contas públicas, o déficit pode ser considerado déficit primário quando inclui todas as receitas e todas as despesas do governo menos os juros, e déficit operacional, ou nominal, quando são incluídas as despesas com os juros.

No caso do governo, o resultado (déficit ou superávit) é igual aos gastos públicos menos as receitas públicas (tributos diretos, indiretos e outras fontes de receitas).

No caso do superávit primário, quando se calcula receitas menos despesas, não são incluídas nessas últimas os recursos destinados ao pagamento dos juros da dívida pública interna e externa. Por isso chama-se superávit primário (para diferenciar do déficit ou superávit, totais, que incluem pagamento e juros da dívida).

O argumento utilizado pelos economistas do governo (desde FHC, passando pelo governo Lula e agora pelo governo Dilma) é que o superávit é uma economia necessária para o pagamento de juros da dívida. Ao priorizar o pagamento da dívida, o Brasil tem deixado sistematicamente de investir em programas e ações essenciais para a proteção social do cidadão.

Com a política do superávit primário, os gastos com as políticas sociais de Saúde, de Previdência Social e de Assistência Social e outros gastos sociais são reduzidos.

A dívida pública abrange empréstimos contraídos pelo Estado, junto a instituições financeiras públicas e privadas, no mercado financeiro interno e externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas e ou outros governos.

A dívida pública federal pode ser formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes, ou por meio de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

Teoricamente, a dívida pública pode ser classificada como interna ou externa, de acordo com a localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações. A diferença entre dívida externa e interna é que a externa é contraída no exterior, com credores estrangeiros, e a interna seria contraída com credores internos, ou seja, nacionais.

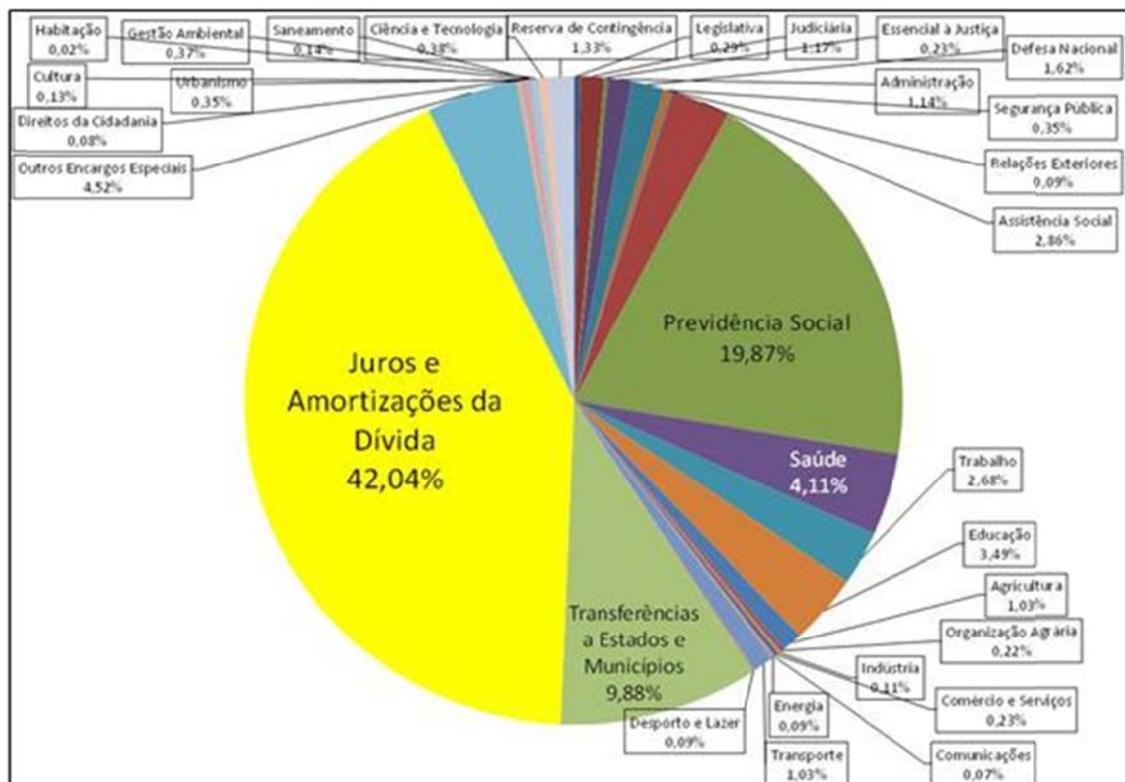
Atualmente, as dívidas estão em forma de títulos. Não existe mais aquele antigo contrato com um determinado credor. Desde a década de 1990, o endividamento passou a ser por emissão de títulos. Se ele emite internamente, a dívida é interna, se emite no exterior, a dívida é externa. Então, os que compram esses títulos são credores de nossa dívida.

Segundo Fattorelli e Gomes²⁹, o “Sistema da Dívida” corresponde à utilização do endividamento público às avessas, ou seja, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, o processo de endividamento tem sido um instrumento de contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados ao sistema financeiro privado.

²⁹ O Sistema da Dívida, a Limitação das Políticas Públicas e o Empobrecimento Social. Entrevista Especial com Maria Lúcia Fattorelli. Entrevistador José Menezes Gomes (UFAL), realizada em 26 de março de 2014. Publicada na Revista Políticas Públicas v.18, n.1. jan./jun. 2014. p. 217-215 - Orçamento público: concepções e para as políticas públicas

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União (Previsto para 2014)

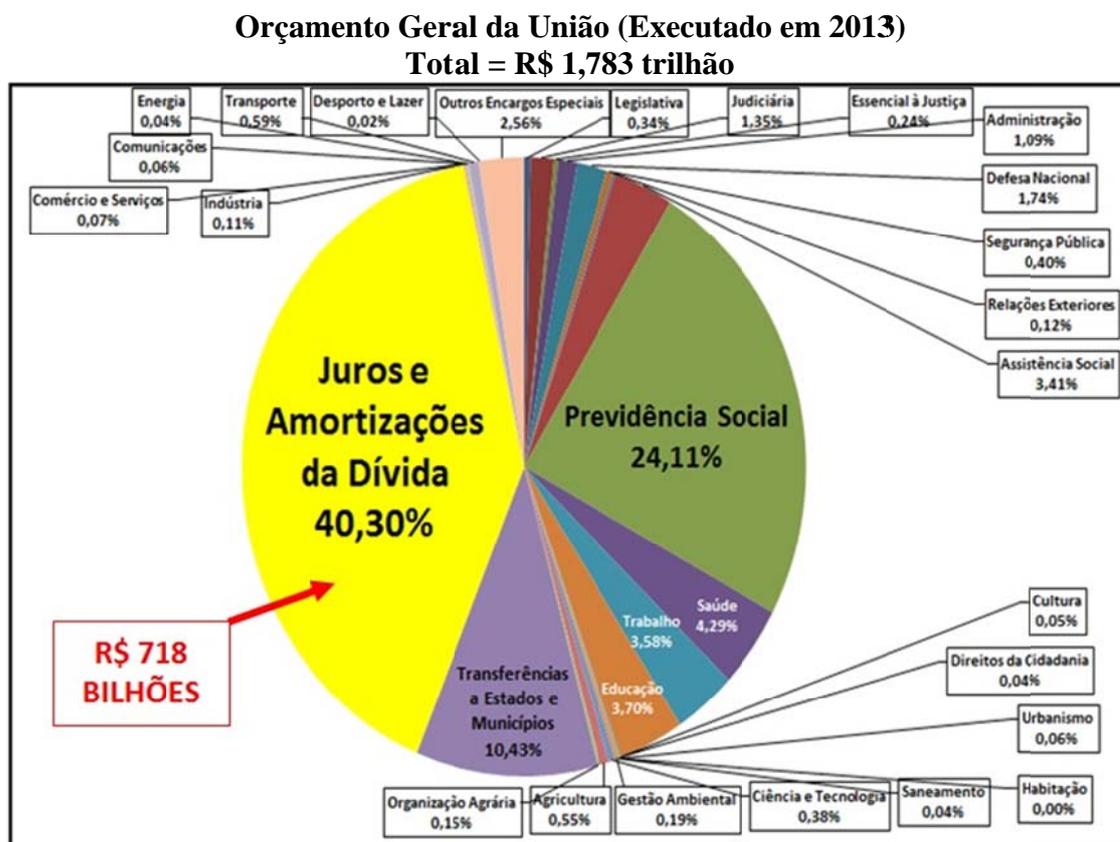
Orçamento Geral da União (Previsto para 2014)
Total = R\$ 2,383 trilhões



Fonte: SIAFI

No primeiro gráfico, elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida, observamos que a participação das políticas de Seguridade Social no orçamento previsto para o exercício financeiro de 2014 é de 19,8% para Previdência Social, 4,11% para a Saúde e 2,86% para a Assistência Social. Totalizando um percentual de 26,84% a participação da Seguridade Social no Orçamento Geral da União (previsto 2014). O primeiro gráfico também apresenta percentual de 42,02% de previsão de recursos dos cofres públicos para pagamento de juros e amortizações da dívida para o exercício financeiro de 2014.

Gráfico 2 - Orçamento Geral da União (Executado em 2013)



Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil – Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

Nota: incluiu o “refinanciamento” da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. Não inclui os restos a pagar de 2013 pagos em 2014.

No segundo gráfico, elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida, observamos que as despesas públicas com as Políticas de Seguridade Social representam 24,11% com Previdência Social, 4,29% com Saúde e 3,41% com Assistência Social. Totalizando um percentual de 31,81% de gastos com Seguridade Social no Orçamento Geral da União (OGU), executado no exercício anterior, que é 2013. Apresenta um percentual de 40,30% de recursos gastos dos cofres públicos para pagamento de juros e amortizações da dívida no exercício financeiro de 2013.

Ao compararmos o percentual de despesas com as Políticas de Seguridade Social no Orçamento Geral da União (OGU) 2013, que foi de 31,81%, e o percentual de previsão orçamentária de recursos do Orçamento Geral da União para o ano de 2014, que é de 26,84%, observamos um déficit de 4,67% em relação ao orçamento executado em 2013 e o orçamento previsto em 2014. De fato, os dados apontam para uma diminuição de investimentos públicos na Seguridade Social Brasileira, comparando os gastos que foram efetuados em 2013 e a previsão de recursos para o ano de 2014. Vale questionar como o

Poder Executivo Federal garantirá o financiamento dos programas implementados pelos Ministérios durante o exercício financeiro de 2014 com a diminuição de recursos e a priorização de investimentos públicos para o pagamento de juros e amortizações da dívida, o percentual previsto para esse tipo de gasto é de 42,04% para o ano de 2014.

O Governo Federal tem adotado a estratégia de **renúncias fiscais** para diversos setores da economia sob a justificativa de incentivar o desenvolvimento econômico, cultural, manter e/ou gerar novos empregos e aumentar a renda do trabalhador.

Ocorre que por meio da medida de renúncias fiscais, o governo está abrindo mão de arrecadar parte das receitas orçamentárias que são destinadas à execução de gastos públicos federais essenciais de implantação/implementação de serviços públicos relevantes para o atendimento da população.

Seria importante conhecer o montante da renúncia fiscal e compará-la com os investimentos que o Governo tem realizado no campo das políticas sociais garantidoras de direitos sociais para a população. O que, porém, escapa aos propósitos da presente pesquisa.

O Governo Brasileiro tem concedido benefícios fiscais para resolver problemas conjunturais (causados por diversas crises econômicas e financeiras). Entretanto, os benefícios fiscais concedidos causam perda de arrecadação de determinadas fontes de financiamento da seguridade social. Nesse quadro, cabem as seguintes questões: qual é, de fato, a geração de emprego e de renda que a política de incentivos fiscais vem ocasionando? Qual o aumento no salário do trabalhador? Qual a transparência e o controle social que esta política está tendo perante a sociedade?

Por fim, é importante observarmos e avaliarmos quem de fato está sendo o beneficiário da política de incentivo fiscal.

No art. 3º da Constituição Federal de 1988 estão preconizados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

As políticas sociais, bem como as políticas econômicas (e incluímos as renúncias fiscais), deveriam ser formuladas, implantadas e implementadas com o fim de atingir os objetivos fundamentais de nossa federação.

No campo da política tributária, as Entidades Beneficentes de Assistência Social (EBAS) gozam do benefício do não pagamento de parte dos tributos (impostos e contribuições) devidos. Existem duas correntes de pensamento diferentes sobre o tema “renúncia fiscal”, a favor das Entidades, caracterizadas pela Lei nº 12.101, de 2009, como Entidades das áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Uma linha de pensamento entende que essas Entidades são isentas de pagamento de parte dos tributos devidos e outra entende que elas tem direito adquirido de benefícios tributários, ou seja, de que as Entidades são imunes ao pagamento de parte dos tributos devidos.

Destaca-se a importância do montante das isenções concedidas através da obtenção do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). As receitas que o cofre público deixa de arrecadar devem ser compreendidas como fonte indireta de financiamento dos serviços e benefícios executados por estas Entidades no âmbito da colaboração com as ofertas das políticas públicas.

Com o processo de construção e consolidação dos sistemas públicos: Saúde (Sistema Único de Saúde – SUS), Educação (Sistema Educacional) e Assistência Social (SUAS), foi regulamentada participação das Entidades e Organizações de Assistência Social na complementariedade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado Social garantidor de direitos sociais à população.

De certa forma, ainda existem equívocos e, em algumas situações, há resistências quanto ao entendimento do papel das Entidades e Organizações de Assistência Social na colaboração com a execução de políticas públicas de responsabilidade do Estado. Alguns Dirigentes de Entidades e/ou Autoridades Políticas estão aprisionados à ideia de que a “missão institucional” dessas organizações é do campo da benemerência, ou seja, de prestar voluntariamente atendimento aos “assistidos, pobres e carentes” da nossa sociedade.

Com relação à importância das Entidades no campo social, um dos principais nomes da Teologia da Libertação, Leonardo Boff destaca que (2014)³⁰:

As ONGs mostram outro tipo de cidadania que eu chamo de concidadania. Cidadãos junto a outros cidadãos, sem pedir licença a ninguém nem esperar nada do Estado, se organizam, por si mesmos, para enfrentar problemas que lhes dizem respeito. É uma concidadania ativa, uma espécie de democracia comunitária vivida à revelia da democracia formal, delegatícia que, por não representar as forças sociais, possui traços de farsa. Foram as ONGs que levantaram as grandes questões ligadas à crítica ao sistema neoliberal e especulativo, à concentração e aos monopólios, seja econômicos, seja midiáticos, e, não em último lugar, levantaram a questão ecológica, não apenas ambiental, mas especialmente da ecologia social.

O assessor de movimentos sociais e escritor, Carlos Alberto Líbano (2014)³¹, conhecido como Frei Betto, faz a seguinte consideração sobre a importância da sociedade civil na luta pela democracia:

[...] as ONGs foram de fundamental importância no combate à ditadura no Brasil; na organização, informação e mobilização de parcela considerável da sociedade civil; na conscientização de jovens e adultos através da educação popular; na assessoria às lutas dos movimentos sociais, inclusive políticos e pastorais. No entanto elas padecem a dificuldade da autossustentação [...].

Entendemos que as Entidades tiveram um papel importante na história da democratização do nosso país por meio das lutas na defesa e garantia dos direitos sociais. Especialmente no período em que o Estado Brasileiro estava ausente das respostas aos problemas sociais, não assumindo compromisso e responsabilidade em assegurar proteção social ao cidadão e enfrentar situações de riscos e vulnerabilidades sociais.

Para Jaccoud (2009, p. 73), o Estado “[...] No que diz respeito às Entidades Beneficentes, não apenas reconhece a sua participação na oferta como lhes assegura benefícios tributários pelo trabalho que desenvolvem [...]”.

No passado, o Estado simplesmente transferia responsabilidades para as Entidades darem respostas às necessidades básicas, incentivando-as por meio da transferência de subsídios financeiros direcionados para a manutenção de suas finalidades estatutárias. Essa prática incentivava as Entidades e desresponsabilizava o Estado com a provisão de bens e serviços públicos de atendimento às necessidades básicas da população.

³⁰ Entrevista realizada por Nana Medeiros e publicada no site <http://observatoriosc.wordpress.com/> em 19/05/2014 e acessado na mesma data.

³¹ Entrevista realizada por Nana Medeiros e publicada no site <http://observatoriosc.wordpress.com/> acessado em 19/05/2014

O Governo transfere recurso financeiro para Entidades por meio de transferência corrente a título de subvenção social com a finalidade de “prestação de serviços essenciais de assistência, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica”, subsidiando, dessa forma, despesas de material de consumo, dentre eles: material de expediente, material esportivo e educativo, gêneros de alimentação, material de limpeza e higienização, reforma e ampliação, material para manutenção de bens imóveis, entre outras despesas. Essa lógica é entendida por alguns contabilistas como transferências financeiras para a manutenção de Entidades parceiras sem exigência da contraprestação de serviço de âmbito da política social ao cidadão por parte da organização que recebe recurso financeiro do cofre público.

Mestriner (2001, p. 41) faz uma análise interessante sobre a transformação das atenções ofertadas pelas Entidades: “[...] o acesso ao fundo público, por meio de subvenções possibilitou que atenções privadas se tornassem públicas [...]”.

O modelo tradicional adotado pelo Poder Público, para repasse de recurso financeiro para investimento nas ações desenvolvidas em parceria com as Entidades até a entrada em vigor da "Lei que estabelece novas regras de parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil", é o de convênio³². Para ser celebrado o convênio no caso das “Entidades ou Organizações de Assistência Social”, é preciso atender o disposto no artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993; estar devidamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS como Entidade ou Organização de Assistência Social bem como os seus serviços ofertados estarem em consonância com a tipologia dos serviços socioassistenciais; e aprovação de Lei do Poder Legislativo autorizando o Poder Executivo a repassar recurso público para a Entidade ser conveniada.

³² É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado o órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. Fonte: Convênios e outros repasses 4ª edição Tribunal de Contas da União – TCU. Brasília, 2013.

De acordo com Jaccoud: (2009, p. 73)

[...] a Constituição Federal, ao reafirmar a imunidade/isenção das entidades beneficentes frente à tributação de impostos e pagamentos de contribuições sociais, não a limitou ao campo da assistência social. Também favoreceu entidades de educação e saúde, que podem pleitear o CEBAS e usufruir dos benefícios. Nesse contexto, a emissão do CEBAS sob responsabilidade do CNAS atendia tanto as entidades beneficentes de assistência social, como as de educação e saúde. [...].

Neste sentido, a prática tradicional do Governo é concessão de isenção e repasse de recurso financeiro a título de subvenção social para Entidade. Atualmente existe preocupação quanto à implantação do novo modelo de parceria entre o Poder Público e as Entidades que possibilita acesso ao fundo público por meio de Termo de Fomento e Termo de Colaboração³³.

2.4.4 Destinação de recursos para Entidades de Assistência Social

Quadro 15 - Destinação de recursos para Entidades de Assistência Social

SISTEMA DE FINANCIAMENTO	FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO
Financiamento Direto	Termo de colaboração: plano de trabalho proposto pela administração pública. Termo de fomento: plano de trabalho é proposto pela organização da sociedade civil.
Financiamento Indireto	Concessão de isenções tributárias (impostos e contribuições).

Fonte: O Autor, 2014.

³³ Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 que estabelece o regime jurídico de parcerias voluntárias, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, para consecução da finalidade de interesse público; define a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; altera as Leis nº 8.429, de 2 de julho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999.

O termo de colaboração é um instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com as organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública.

O termo de fomento é instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com as organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil.

A Lei 13.019, de 2014, entraria em vigor a partir de 01 de novembro de 2014, por força da Medida Provisória nº 658, de 24 de outubro de 2014, a Lei mencionada passa a vigorar 360 dias (trezentos e sessenta dias) de sua publicação oficial. Portanto, o quadro que diz respeito ao sistema de financiamento direto das Entidades de Assistência Social aplicar-se-á nova data de entrada em vigor da nova regra de parceria do Poder Público com as Entidades, fica mantida a relação tradicional de convênio para transferência de recursos públicos para as Entidades.

Com a aprovação da Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, o procedimento da concessão de isenções tributárias limitou o papel do CNAS nesse processo. Os pedidos de concessão do CEBAS passam a ser regulamentados por área e apresentados aos ministérios setoriais, que se encarregarão da avaliação e concessão do certificado.

Para receber o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), a entidade deve cumprir com os requisitos estabelecidos na Lei 12.101, de 21 de novembro de 2009.

Art. 1º A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação, e que atendam o dispositivo desta lei.

Art. 2º As entidades de que trata o art. 1º deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados e categoria profissional.

Art. 29 A Entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus a isenção do pagamento das contribuições que tratam os arts. 22 e 23 da lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes critérios:

Contribuições Sociais de que as Entidades Benéficas de Assistência Social estão isentas.

I – 20 % (vinte por cento), destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade;

II – 1%, 2% ou 3% destinadas ao financiamento de aposentadorias especiais e benefícios decorrentes de riscos ambientais do trabalho, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestem serviços à entidade;

III – 15 % (quinze por cento), destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho;

IV – Contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), destinada à seguridade social;

V – COFINS incidentes sobre o faturamento, destinada à seguridade social;

VI – PIS/PASEP incidentes sobre a receita bruta, destinada à seguridade social.

Cf. artigos 22 e 23 da lei 8.212 de 1991

Pesquisadores e estudiosos da área de orçamento público e política social avaliam que as desonerações concedidas implicam na redução de receitas das políticas de seguridade social (previdência social, saúde e assistência social).

As renúncias fiscais envolvem receitas financeiras que o governo deixa de arrecadar. Isso representa, por exemplo, dinheiro que deixa de ser alocado para todas as políticas públicas. Assim, uma medida dessa magnitude deve ser discutida com toda a sociedade.

A desoneração da folha de pagamento é associada à diminuição de custos de contratação.

O orçamento da seguridade social vincula constitucionalmente fontes contributivas de empregadores, trabalhadores (sobre folha de salários) e governo (impostos gerais).

Segundo Fagnani³⁴ (2012, p. 11): “As medidas de renúncias tributárias anunciadas pelo governo correm esse modelo clássico. A desoneração da contribuição patronal para a previdência social (20% sobre a folha de salário) e as isenções na CSLL, na Confins e no PIS minam a sustentação financeira e ameaçam o futuro da proteção social brasileira”.

Os estados e os municípios tem que lidar com as flutuações nas arrecadações de impostos provocadas por medidas de desoneração fiscal adotada pelo governo federal para enfrentar a crise econômica.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) realizou um estudo sobre o comportamento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os anos de 2009 a 2013. O estudo apresentou que a principal fonte de financiamento de 75% dos municípios (o FPM) tem apresentado mudanças ao longo dos últimos cinco anos.

A arrecadação de tributos compartilhados entre União, Estados e Municípios diminuiu, e os cofres municipais foram sacrificados. O maior exemplo é o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que faz parte da composição do FPM. Para incentivar o consumo e manter a economia aquecida, o governo federal desonerou este imposto e, ao mesmo tempo, fez o repasse aos municípios despencar.

A Desvinculação da Receita da União foi adotada em 1994, quando da implantação do Plano Real e tem sido prorrogada recorrentemente desde então.

Em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE) como medida necessária à estabilização da economia. Desde então, esse instrumento foi prorrogado, com algumas alterações, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União (DRU). Em 2007, foi aprovada pelo Congresso Nacional sua prorrogação, até 31 de dezembro de 2011, pela Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007.

O Poder Executivo recentemente encaminhou a proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, de 2 de agosto de 2011, prorrogando mais uma vez a DRU, desta vez, até 31 de dezembro de 2015. A proposta mantém a atual redação do art. 76 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, apenas prorrogando seu prazo e atualizando sua redação.

³⁴ Artigo escrito por Eduardo Fagnani, Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Desoneração da folha de pagamentos: ameaça à seguridade social. **Tributação & Cidadania**, Brasília: Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, v. 2, n. 8, nov./dez. 2012.

O art. 76 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 76 São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenções no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011)

§ 1º O dispositivo no caput não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do § 5º do art. 153, do inciso I do art. 157, dos incisos I e II do art. 158 e das alíneas a, b e d do inciso I e do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, nem da base de cálculo das destinações a que se refere a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011)

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011)

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput será nulo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

A DRU, que foi prorrogada até 2015, por meio da EC nº 68/2011, também tem impacto no financiamento da Seguridade Social. Ela permite ao governo utilizar livremente 20% dos recursos vinculados a políticas obrigatórias pela Constituição, exceto educação e transferências compulsórias a estados e municípios. Com isso, o governo acaba retirando recursos da Seguridade Social e os utiliza para o pagamento da dívida pública.

Segundo Salvador (2010), o governo retira do orçamento público cerca de um terço da receita que deveria ser repassada para a Seguridade Social para amenizar a dívida pública. Podemos concluir, então, que as reservas cambiais do país e os altos índices de superávit primários são financiados com os recursos da Seguridade Social.

Essa conduta do governo acaba por gerar um grande prejuízo no financiamento da Seguridade Social e, por consequência, na concessão de benefícios ao cidadão por meio das políticas de assistência social, saúde e previdência social.

O falso discurso do déficit da Previdência Social, que leva a cortes de direitos e à diminuição dos benefícios, não considera os efeitos das renúncias previdenciárias, que deveriam ser consideradas na Arrecadação Líquida do RGPS. Também não leva em conta a necessidade de se analisar as contas da Previdência Social no âmbito do sistema da Seguridade Social, cujo financiamento conjunto está definido no art. 195 do texto

constitucional, nem os efeitos nocivos produzidos pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), pelos contingenciamentos.

Quadro 16 - Desvinculação de Receitas – 1994-2015

Denominação	Dispositivo	Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994-1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º sem. 1997
FEF Prorrogação	EC nº 17/1997	2º sem. 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2011
DRU – Prorrogação 3	EC nº 68/2011	Até 31/12/2015

Fonte: O Autor, 2014.

Segundo Salvador, (2009), a Desvinculação de Receitas da União (DRU) desviou R\$ 39,1 bilhões das políticas de seguridade social para acumulação de capital, por meio do orçamento fiscal. Desde a entrada em vigor, em 2000, foram “surrupiadados” da seguridade social mais de 300 bilhões. A ação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) (conforme apresentada no quadro acima, vigente desde 1994, sob as mais diversas denominações) subtrai 20% das arrecadações das contribuições previstas constitucionalmente para a seguridade social para os mais diversos usos.

A Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, é mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Foi promulgada com a finalidade de impor normas de planejamento e controle das contas públicas, sendo uma das mais rigorosas legislações a respeito desse tema quando comparada às equivalentes em outros países. O planejamento das ações de governo, as proibições, os limites, as normas, as penalidades, os desvios fiscais, as medidas a serem adotadas para as correções orçamentárias dos desvios, os relatórios de Gestão Fiscal, a Fiscalização e Transparência Fiscal compõem a estrutura da lei.

Define ainda, como essenciais à gestão fiscal responsável, a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos. Em essência, a Lei Complementar nº 101 determina que o setor público, nas diferentes esferas de governo, baseado em sua programação e com transparência, consiga atingir seus objetivos sem produzir déficit.

Estabelece regras severas ao grau de endividamento, impedindo que o governante, ao final de sua gestão, comprometa financeiramente o mandato de seu sucessor, prática comum no Brasil entre os anos de 1980 e 1990. Introduz alterações importantes no processo de prestação de contas e limita os gastos que comprometam a realização da gestão pública. (SANDRONI, 2008, p. 265)

A Lei de Responsabilidade Fiscal – promulgada em 2000 – é o sustentáculo jurídico para o superávit primário, mecanismo criticado por muitos estudiosos por desviar recursos públicos dos gastos sociais para pagamento de juros (trata-se de cortes que o governo faz no orçamento para arcar com as despesas da dívida).

Organizações da Sociedade Civil reivindicam a Flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal para possibilitar aos entes subnacionais condições para a gestão das políticas da saúde, assistência e educação, reverter a danosa terceirização dos contratos de trabalho.

De acordo com Kliass³⁵ (2013, p. 1):

[...] a preocupação central é com a remuneração dos juros e serviços da dívida pública, por meio de estabelecimento de conceitos prejudiciais como superávit primário. Com isso, todo o foco concentrado na redução das despesas públicas, para se obter o equilíbrio orçamentário, não passa de cortina de fumaça para esconder um tipo especial de gasto governamental. Trate-se da despesa financeira. E aqui a diferença de tratamento em favor da abordagem financista fica evidente. De acordo com a perspectiva de “responsabilidade fiscal”, esse tipo de rubrica não fica sujeito a nenhum tipo de controle, ao contrário do que acontece com os demais itens de gasto público, a exemplo de pessoal, investimentos e programas de natureza social.

Para finalizar, é importante reconhecer os limites de financiamento e impactos nas políticas de seguridade social. As fontes de financiamento da seguridade social previstas constitucionalmente estão sendo comprometidas pelo atendimento de interesse econômico. Os recursos que compõem as fontes de financiamento da seguridade social estão sendo subtraídos para pagamento dos juros da dívida. O sistema de financiamento da seguridade social é regressivo, onerando a classe trabalhadora por meio dos impostos cobrados sobre consumo e folha de pagamento. Ou seja, quem sustenta as políticas públicas são os mais pobres. Discorda-se da ideia de que o crescimento dos recursos da política de assistência social tem diminuído os investimentos em Saúde e Previdência Social. O investimento em assistência social tem garantido enfrentamento das situações de riscos e

³⁵ KLIASS, Paulo. O pacto de Dilma começa por mais austeridade? **Tributação & Cidadania**. Brasília, v. 3, n.11, p. 1-9, jul./ago. 2013. Disponível em: http://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2013/08/ANFIP_11_web.pdf. Acesso em: maio de 2013.

vulnerabilidades sociais por meio do conjunto de benefícios e serviços da proteção social básica e especial. Os próximos capítulos abordarão especificamente a consolidação do direito à assistência social a partir da análise orçamentária.

Conforme analisado no desenvolvimento do presente capítulo, o modelo de financiamento da seguridade social, criado pela Constituição Federal de 1988, prevê fontes exclusivas e com base diversificada nas contribuições sociais, o OSS não foi criado para ser superavitário. O mesmo sofre redução financeira por meio de mecanismos contábeis da Política Fiscal, sendo que os recursos financeiros que deveriam financiar a implementação dos direitos sociais de cidadania previstos no nosso texto constitucional, são alvos de remanejamentos orçamentários do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal e também de diminuição de arrecadação de receitas sob a justificativa de enfrentamento da crise financeira através do aquecimento do mercado e do pretexto de geração de emprego e renda por meio da oferta generosa de benefícios fiscais para os setores produtivos.

CAPÍTULO III FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: PACTO FEDERATIVO NO ENFRENTAMENTO AO RISCO E À VULNERABILIDADE SOCIAL

A Assistência Social é uma das conquistas sociais incorporadas na nossa Constituição Federal (CF) Brasileira de 1988, o seu conteúdo integra o campo dos direitos sociais, das políticas públicas e das responsabilidades estatais.

Os artigos 203 e 204 da CF de 1988 marcaram a história da assistência social brasileira, iniciando-se um processo de mudança legal, política e institucional da assistência social como política de Estado, não sujeita ao entendimento de governos quanto à sua importância e lugar no campo das políticas públicas.

O art. 203 da CF de 1988 cria a base para a proteção social não contributiva, independente da inserção formal no mercado de trabalho. O cidadão tem o direito à proteção social e o Estado o dever de prover o atendimento das suas necessidades sociais.

O art. 204 da CF de 1988 determina que as ações governamentais da Política de Assistência Social serão realizadas com recursos financeiros do Orçamento da Seguridade Social (OSS), coordenadas e reguladas pelo governo federal, e coordenadas e executadas pelos governos dos estados, do distrito federal e dos municípios com a participação da população e das Entidades e Organizações de Assistência Social no processo de formulação, fomento e controle social das ações do governo em todos os níveis.

O direito à assistência social, assegurado no texto constitucional brasileiro, é regulamentado por meio da Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

A LOAS, de 1993, aponta princípios, objetivos e formas para a organização da gestão, do controle social e do financiamento da assistência social, sob a égide das diretrizes da descentralização, do comando único, da participação e da responsabilidade do Estado na provisão desse direito do cidadão. (TAVARES, 2005)

Cabe ressaltar que a LOAS, de 1993, regulamenta o direito à assistência social, definindo a organização da assistência social com base nas diretrizes: descentralização político-administrativa e a participação da população na sua formulação e controle social. Institui a instância de participação de controle social no campo da assistência social através dos Conselhos e Conferências nas esferas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, estabelece o Benefício de Prestação Continuada (BPC) como um direito constitucional e reconhece as Entidades e/ou Organizações de Assistência Social como parceiras do Poder Público na execução dos serviços específicos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

As ações, no âmbito do SUAS, são ofertadas por meio de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que tem por objetivo a proteção social de cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos.

3.1 Ações no âmbito do SUAS

Quadro 17 - Ações no âmbito do SUAS

AÇÕES NO ÂMBITO DO SUAS			
SERVIÇOS	PROGRAMAS	PROJETOS	BENEFÍCIOS
Atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população voltadas para as necessidades básicas.	Ações integradas complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os serviços e os benefícios.	Constituem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e a gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização.	Os benefícios se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: o Benefício de Prestação Continuada – BPC e os Benefícios Eventuais – BE. Além dos benefícios citados no campo dos benefícios assistenciais, temos o Renda Mensal Vitalícia – RMV e o Bolsa Família.

Fonte: O Autor (com base no Capítulo IV da LOAS, de 1993).

Após dezoito anos de implementação da LOAS promulgada no mês de dezembro de 1993, oito anos de criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS pela IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em caráter extraordinário no mês de dezembro de 2003 e seis anos de implementação do SUAS em 2005, em 2011, resultado da luta histórica dos diversos militantes da política de assistência social, incluímos o SUAS no texto legal que regulamenta o direito à assistência social. Com avanços obtidos no processo de implantação e implementação do SUAS, que foi incorporado à LOAS através da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, após completados seis anos de sistema público deliberado em Conferência Nacional, o mesmo se tornou realidade em nosso país.

A alteração da LOAS, no mês de julho, do ano de 2011, trouxe segurança jurídica quanto à continuidade do novo modelo de gestão da política de assistência social em curso, afiançador de proteções e seguranças sociais, implantado a partir do debate e da decisão coletiva dos representantes dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, que estiveram reunidos no processo de preparação e realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e que decidiram pela criação de um Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Logo após divulgação das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência/2003, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, através da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS (criado em janeiro de 2005, o MDS é originário da fusão dos extintos Ministério da Assistência Social, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família), o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS, o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, as Entidades e/ou Organizações de Assistência Social, os Trabalhadores da Assistência Social, os Usuários da Assistência Social, os Conselhos de Classes, entre outros, integraram um grande mutirão para consolidação e efetivação do direito à assistência social, publicando para todo o território brasileiro o novo texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS – documento aprovado por meio da Resolução CNAS Nº 145, de 15 de outubro de 2004 que indica os eixos estruturantes para a implantação do SUAS. Sua operacionalização e implantação se deu a partir da resolução CNAS Nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprova a primeira versão da Norma Básica da Assistência Social – NOB/SUAS-2005.

Como bem destacam Mesquita, Martins e Cruz (2012, p. 7), “[...] as alterações normativas iniciaram um processo de reorganização da proteção socioassistencial, vislumbrando a efetivação da responsabilidade estatal no seu provimento por meio de sua organização em um sistema descentralizado e participativo. [...]”.

Conforme consta na Portaria Nº 262, de 12 de agosto de 2003, assinada pela então Ministra de Estado da Assistência Social, Benedita da Silva, que convocou em caráter extraordinário a IV Conferência Nacional de Assistência Social, no mês de dezembro do ano de 2003, o evento teve como tema geral: “A Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 Anos”. A citada conferência contou na sua programação com o Painel Temático II “Gestão e Organização – Planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito” que aprovou a seguinte deliberação número 2 (dois), relacionada à implantação de sistema público no campo da assistência social:

Construir uma agenda para 2004, para que, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, seja implantado/implementado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território. O Plano Nacional de Assistência Social deve ser a tradução da implantação do SUAS, deixando clara a estratégia de implantação (com prazos e metas). Antes de ser deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS deve haver amplo debate com gestores e conselhos do DF, estaduais e municipais. A proposta do SUAS deve:

- a) definir competências, atribuições, fontes e formas de financiamento nas três esferas de governo bem como a definição de serviços regionais e municipais de Assistência Social, com participação popular e aprovação dos Conselhos, definindo competências, atribuições, fonte e formas de financiamento dos três níveis de governo, acompanhado da implementação de Centros/Unidades Municipais e regionais de Assistência Social;
- b) garantir monitoramento e avaliação;
- c) avaliar a possível implementação ou não de consórcios, conforme a complexidade das situações sociais;
- d) assegurar a articulação de fluxo de informação;
- e) romper com a verticalidade de ações planejadas e financiadas pela esfera federal a partir do repasse automático de recursos fundo a fundo.

Esferas: federal, estadual e municipal. (Deliberações e moções. Deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: 2003).

Segundo Sposati:

[...] É importante lembrar que a marca maior dessa IV Conferência, destacada em vários textos e discursos, foi a deliberação pela implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, atribuída à significativa presença de representantes municipais naquele evento e, voltados, sobretudo, para a construção do chão da política. (SPOSATI, 2013, p. 21).

Os temas aprofundados durante a trajetória histórica de organização e realização das nove Conferências Nacionais de Assistência Social, que aconteceram a partir da promulgação da LOAS de 1993, precedidas por Conferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, demonstram a evolução da assistência social enquanto política pública garantidora de direitos socioassistenciais. O efetivo reconhecimento dessa política pública enquanto garantidora de direitos sociais de cidadania é resultado de um amplo processo de debate, avaliação e aperfeiçoamento da assistência social que ocorreu nos seus diferentes espaços institucionais.

O art. 3º da LOAS, de 1993, define o que são Entidades e/ou Organizações de Assistência Social e caracteriza as ações de assessoramento, de defesa e de garantia de direitos prestadas por elas no âmbito da assistência social brasileira. O MDS/SNAS e o CNAS coordenaram um esforço conjunto envolvendo todas as instâncias e atores que integram o SUAS, por meio da participação da sociedade em consulta pública, seminário e oficina que subsidiaram as características das ações realizadas pelas Entidades de Assistência Social, abrangidas pela lei que regulamenta o direito à assistência social em nosso país. O resultado de todo esse esforço está consolidado na Resolução CNAS nº 27, de 19 de setembro de 2011, que caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social na forma de matriz que define atividade (o quê), objetivos (para quê), público (para quem) e resultados esperados (contribuir para) do ponto de vista da caracterização das ações das Entidades vinculadas ao SUAS. As Entidades que queiram estabelecer parceria com o Poder Público a título de colaboração na oferta de serviço público, regulamentado pelo CNAS, por meio da tipificação dos serviços específicos de proteção social básica, de proteção social especial de média e proteção social especial de alta complexidade, passam a compor a rede socioassistencial de serviço públicos pelos municípios na área de assistência social.

No dia 30 de novembro de 2009, foi publicada a Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre Certificação e Isenções de Entidades Beneficentes de Assistência Social. A concessão da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) e que dá acesso por parte das Entidades Filantrópicas Certificadas as isenções de contribuições devidas para a seguridade social, foi herdada pelo CNAS com publicação da LOAS, de 1993, que extinguiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e criou o CNAS, órgão de controle social da assistência social. O CNSS criado pelo Decreto-Lei nº 525, de 01 de julho de 1938, tinha dentre suas competências: “a) promover inquéritos e

pesquisas relativamente ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, por qualquer outra forma, socialmente desajustada; b) elaborar o plano de organização do serviço social, para ser executado em todo o país, e compreensivo dos órgãos administrativos e das obras assistenciais destinadas a amparar à pessoa e à família, uma vez que se encontre em qualquer situação de deficiência e sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria, ou decorrente de qualquer outra forma de desajuste social; c) sugerir aos poderes públicos as inéditas tendentes a ampliar e melhorar as obras por eles mantidas e destinadas à realização de qualquer modalidade de serviço social; d) delinear os tipos das instituições do caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal” (art. 4º). Com a extinção do CNSS, criado por lei sancionada pelo então Presidente Getúlio Vargas, o CNAS criado pela LOAS, de 1993, herdou a competência de “conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS)” e por força da Lei Nº 12.101/2009 que dispõe sobre regras de Certificação e Isenções, a referida competência de certificar as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos deixou de ser responsabilidade da instância de controle social e passou a ser das instâncias de gestão federal por meio dos Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, conforme área de atuação de cada Entidade.

As Entidades das mais diversas finalidades estatutárias que gozavam de acesso a determinadas isenções tributárias, realizaram um movimento nacional de debate com o objetivo de preservar o gozo de tais isenções com base na justificativa do direito adquirido no texto constitucional (entendimento de imunidade tributária) sob a argumentação da ausência histórica do Estado no amparo aos pobres, carentes e pessoas que não conseguiam garantir sua sobrevivência em nossa sociedade.

Após intenso debate sobre as novas regras de Certificação e Isenções, havia ainda grande preocupação de algumas Entidades de perder o vínculo com a área de assistência social, devido a não consonância das suas ações às normas e legislações da política de assistência social, mesmo diante de um cenário de preocupação em perder benefícios fiscais e outras formas de parceria com o Poder Público, foi aprovada a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que define novas regras de acesso à Certificação e Isenção por parte das Entidades, exigindo para o seu acesso o cumprimento dos princípios, diretrizes, objetivos e ações no campo das políticas públicas de educação, saúde e assistência social para efeito de requerimento e concessão do CEBAS.

Anterior à promulgação da Lei nº 12.101, de 2009, tramitava no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 3077/2008 – conhecido como PL SUAS, que buscava incorporar à lei os avanços obtidos com a implantação e implementação do próprio SUAS. Após aprovação da Lei 12.101, de 2009, as Entidades com histórico de certificação no MDS anterior à nova Lei de Certificação voltaram atenções ao processo de discussão do PL-SUAS nas comissões temáticas do Congresso Nacional buscando inserir seus interesses institucionais na lei de regulamentação do SUAS.

O Deputado João Dado, à época, Deputado Federal do Estado de São Paulo pelo PDT, se fez um dos porta-vozes das reivindicações das Entidades junto ao Governo Federal, o mesmo atuou na defesa dos interesses das Entidades nos debates relacionados ao PL CEBAS e PL-SUAS. Uma das reivindicações das Entidades mediadas pelo Deputado João Dado, relator do PL-SUAS, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara Federal, foi incluída no novo texto da LOAS, de 1993, da seguinte forma:

§ 3º, inciso III, art. 6º B. As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para execução, garantindo financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (Incluído pela Lei Nº 12.435, de 2011). (LOAS de 1993)

A "garantia de financiamento integral" pelo Estado das despesas públicas com serviços, programas, projetos e benefícios executados indiretamente no campo da política de assistência social por meio da parceria entre o Poder Público e Entidades de Assistência Social, exige pactos de aprimoramento do investimento na política de assistência social, buscando levantar qualidade e custo dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, respeitando as particularidades por porte e regiões.

O financiamento integral para Entidades e Organizações de Assistência Social vinculadas ao SUAS, conforme previsto no § 3º do art. 6º B da LOAS, de 1993, pode tender o cofinanciamento parcial da proteção social não contributiva no campo da assistência social. A garantia dos recursos financeiros deve ser pensada a partir de critérios que contemplem o efetivo investimento em toda a rede socioassistencial governamental e não governamental, levando em consideração a capacidade técnica e operacional, custos e qualidade das ofertas dos serviços.

É importante avançarmos no cofinanciamento compartilhado entre os entes federados, orientação recorrente nas Conferências de Assistência Social, voltado à oferta na qualidade dos benefícios e serviços de proteção à população que necessita das provisões dessa política. Independentemente das provisões da assistência social serem ofertadas pela rede governamental direta ou não governamental, é dever do Estado assegurar qualidade na oferta dos bens e serviços públicos.

A tipologia dos serviços socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, reconhece os serviços cujas ofertas organizadas por nível de complexidade do SUAS são: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, que define a função e o resultado esperado de cada serviço, portanto, nos custos para oferta qualificada, independentemente se o serviço for de execução pública ou privada, são considerados serviços específicos de assistência e devem ter o mesmo tratamento no seu planejamento e financiamento.

Cabe ressaltar que o SUAS não é “programa de um determinado governo”, e sim decisão que partiu dos municípios reunidos no processo de avaliação e aperfeiçoamento da política de assistência social, decisão que é resultado do debate político e democrático pela construção e implementação do SUAS. O novo sistema público implantado na área da assistência social é resultado de debate suprapartidário, embora se reconheça a decisão política da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014) e o papel das equipes do MDS e da SNAS na coordenação do mutirão de implantação do SUAS em todo território nacional.

O Financiamento do direito à assistência social não é matéria exclusiva de técnicos e especialistas da área contábil, financeira e econômica de governo, é um processo que deve envolver todos os representantes dos órgãos que integram as instâncias do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social no Brasil.

A LOAS, de 1993, determina que a gestão das ações na área de assistência social fica organizada na forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, compreendendo o objetivo de afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social.

As seguranças afiançadas pelo SUAS são de acolhida, de renda, de convívio ou convivência familiar, de desenvolvimento e autonomia e de apoio e auxílio.

Uma das diretrizes estruturantes da gestão do SUAS é o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O modelo de financiamento de assistência social tem apresentado limitações no compartilhamento dessas responsabilidades determinadas pela LOAS, de 1993. No caso do Governo do Estado de São Paulo, ainda é baixa a participação no financiamento dos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS nos municípios. Os municípios têm financiado a maior parte dos custos para a manutenção dos serviços socioassistenciais ofertados à população.

O SUAS é integrado por instâncias de gestão, de negociação e pactuação, de deliberação, de financiamento e do sistema público.

1. Instância de gestão: Cooperação entre os órgãos gestores da assistência social, vinculados às estruturas das administrações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Secretarias de Assistência Social) que têm por responsabilidade coordenar, normatizar e executar o conjunto dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da proteção social.

2. Instância de negociação e pactuação: Comissão Intergestores Tripartite – CIT, no âmbito nacional e Comissão Intergestores Bipartite – CIB, no âmbito estadual responsáveis pelos aspectos operacionais do SUAS, negociações e acordos estabelecidos entre entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e aperfeiçoamento do SUAS.

3. Instância deliberativa: Os Conselhos de Assistência Social (no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municipais) com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil têm por competência acompanhar a política de assistência social. As Conferências de Assistência Social (no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municipais) que têm por competência a avaliação e o aperfeiçoamento do SUAS.

4. Instância de financiamento: O orçamento da assistência social e o fundo de assistência social são instrumentos da administração pública indispensáveis para a gestão da política de assistência social e expressam o financiamento da gestão e da prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população.

Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Art. 6º da LOAS, de 1993

Figura 5 - Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social



Fonte: MDS/SNAS.

As instâncias do SUAS são espaços de representação dos compromissos e responsabilidades do Estado em assegurar atenções sociais aos cidadãos. O impacto esperado com a arquitetura institucional da assistência social é a presença do Estado no campo da proteção social do cidadão contra as situações de riscos e/ou vulnerabilidades sociais e as desigualdades sociais. Os riscos e/ou vulnerabilidades sociais devem ser enfrentados por meio da presença do Estado na oferta qualificada e acesso aos benefícios e serviços sociais públicos que contribua com a capacidade protetiva das famílias e indivíduos.

Quando fui Conselheiro Estadual no Conselho Estadual de Assistência Social do Governo do Estado de São Paulo (CONSEAS/SP), gestão 2008-2010, na época, recebi um telefonema de uma gestora municipal de assistência social que era integrante da Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo (CIB/SP). Disse-me que o Gestor Estadual da Assistência Social pautou na CIB o cofinanciamento do Centro Dia do Idoso (CDI), o mesmo foi pactuado pelos membros da CIB e encaminhado para deliberação do COSEAS/SP. A gestora municipal pediu para o conselho dar atenção ao assunto tendo em vista que, em sua avaliação, a matéria necessitaria de maior aprofundamento.

O CDI foi pactuado na CIB, encaminhado ao CONSEAS e aprovada a forma de cofinanciamento estadual para a implantação de cinquenta unidades Centro Dia do Idoso – CDI, nos municípios paulistas. O Governo do Estado fixou o número de pessoas atendidas de até cinquenta e valor de investimento por unidade em R\$ 350.000,00 (Trezentos e cinquenta mil reais), e o repasse foi efetuado em parcela única para investimento nas despesas de construção, reforma, ampliação ou aquisição de materiais permanentes.

O custo estimado, na época, pelo município de Votuporanga, para a cobertura das despesas mensais com a manutenção do CDI para atendimento mensal de 15 idosos foi de R\$ 35.000,00 (Trinta e cinco mil reais) mensais.

A participação do Governo de São Paulo no financiamento da implantação do CDI foi em parcela única no valor de R\$ 350.000,00 (Trezentos e cinquenta mil reais) e dos municípios que aderiram ao "Programa São Paulo Amigo do Idoso" de R\$ 420.000,00 (Quatrocentos e vinte mil reais) ano.

O Governo de São Paulo incentivou os gestores municipais a firmar parceria com as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILP), justificando maior vantagem econômica no repasse da execução do objeto e aproveitamento de estrutura física existente das ILPs para a instalação de nova modalidade de atendimento a pessoa Idosa.

O caso merece avaliação pelo fato de que os órgãos integrantes das instâncias do SUAS, ou seja, CIB-SP e CONSEAS-SP, têm o dever de mobilizar, articular e negociar o esforço no acesso ao Orçamento Público do Estado para financiamento compartilhado da rede socioassistencial. Os gestores pactuaram o financiamento do CDI, os conselheiros deliberaram o financiamento do CDI e durante todo processo de discussão tiveram a percepção de que o modelo proposto não tem sustentabilidade financeira e política e, mesmo assim, com receio de rejeitar a proposta do gestor estadual, foi aprovado. O custo com despesas de manutenção de uma importante unidade de proteção social aos idosos fica a cargo dos municípios que realizaram a adesão, enquanto o Governo do Estado teve participação em parcela única, desresponsabilizando-se com o cofinanciamento automático, planejado e continuado desse serviço específico.

Em se tratando de alocação e distribuição dos recursos financeiros previstos no Orçamento e Fundo de Assistência Social a serem transferidos do FNAS para os Fundos Estaduais, o Fundo do Distrito Federal e os Fundos Municipais de Assistência Social passam a ser definidos pelas instâncias de negociação e pactuação do SUAS (no âmbito Federal a CIT e no âmbito Estadual as CIBs), que se orientam por indicadores sociais. Os indicadores

sociais são construídos a partir do porte do município e da complexidade dos serviços socioassistenciais ofertados. Brandão (2012, p. 11) denomina esse processo de alocação e distribuição de recursos de “partilha”.

No que diz respeito às condições necessárias para as transferências de recursos financeiros na direção dos investimentos nas ações de assistência social, a LOAS faz algumas exigências conhecidas pela maioria dos militantes dessa política como “o CPF da assistência social”, ou seja, Conselho, Plano e Fundo. No seu artigo 30, a referida lei define os critérios para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios receber recursos públicos para investimento nas ações de assistência social, sendo eles: a) conselho de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; b) fundo de assistência social, com orientação e controle dos respectivos conselhos; c) plano de assistência social. Após cinco anos de exigência do "CPF", a LOAS, de 1993, passou a exigir a comprovação orçamentária dos recursos destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social.

O acréscimo foi necessário devido à prática de muitos municípios e estados instituírem formalmente o CPF para receberem recursos financeiros do FNAS, deixando de alocar recursos financeiros próprios, a título de cofinanciamento compartilhado nas ações de assistência social. Outro fator foi o fato de muitos municípios e estados não alocarem os recursos destinados para o financiamento das ações de assistência social nos respectivos fundos de assistência social.

O art. 6º da Lei nº 12.435, de 2011, define dois objetivos do SUAS relacionados ao financiamento:

1. consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

2. afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

Os dois objetivos mencionados já foram incorporados ao texto da NOB/SUAS, de 2012, ou seja, são diretrizes da organização do cofinanciamento da assistência social brasileira.

A autorização do pagamento dos profissionais que integram as equipes de referências da PSB, PSE-MC e PSE-AC com os recursos financeiros transferidos do FNAS para os demais Fundos de Assistência Social (do Distrito Federal, dos Estados e dos

Municípios) baseia-se em percentual apresentado pelo MDS e é aprovado pelo CNAS (art. 6º-E).

Diversos municípios conseguiram ampliar as equipes de referência dos serviços específicos citados anteriormente com a autorização no texto da LOAS, de 1993, para a utilização de percentual de até 60% do montante das transferências financeiras do FNAS, por proteção aos Fundos de Assistência para contratação de novos trabalhadores do SUAS.

Para fins de investimento, no fortalecimento e estruturação dos Conselhos de Assistência Social nas esferas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o recurso poderá ser gasto no apoio técnico e operacional dos Conselhos, sendo vedada a utilização com pagamento de pessoal efetivo e de quaisquer gratificações aos servidores públicos nas três esferas de governo (§ 4º do art. 12-A).

O apoio financeiro da União, direcionado ao aprimoramento da gestão descentralizada de serviços, programas, projetos e benefícios, é transferido aos entes federados com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD-SUAS que tem contribuído com a efetiva atuação do gestor no cumprimento das suas responsabilidades de implementação, execução e monitoramento das ações de assistência social (art. 12-A).

Estabelece que o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS se efetuam por meio de transferência automática entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo (art. 30-A).

Destaca-se que a “transferência automática entre os fundos de assistência”, determinada no art. 29 da LOAS, de 1993, tem como objetivo superar interrupções do financiamento da política de assistência social e a descontinuidade na oferta de serviços e benefícios socioassistenciais de proteção social não contributiva à população. O mesmo artigo garante que à medida que as receitas forem efetuadas, elas serão transferidas automaticamente ao FNAS.

Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo fundo de Assistência Social, o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador de recursos (art. 30-B).

A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma do regulamento (art. 30-C).

O Economista Fernando Brandão (2012, p. 1) situa o financiamento como processo político e técnico. O financiamento decorre de escolhas, preferências e decisões tomadas pelos agentes no âmbito político. Neste sentido, o financiamento público é um elemento importante para o estudo de uma determinada política social, pois reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos financeiros alocados nos fundos públicos.

O pacto federativo estabelecido no âmbito do financiamento da política de assistência social coloca responsabilidades conjuntas dos entes federativos (união, estados, distrito federal e municípios) no financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios que dispõe a Lei Orgânica de Assistência Social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), criou um curso de gestão financeira e orçamentária do SUAS, com o objetivo de “fornecer aos trabalhadores que atuam diretamente nas atividades de gestão dos Fundos de Assistência Social subsídios conceituais e tático-operativos atualizados quanto aos processos e procedimentos relacionados ao planejamento orçamentário brasileiro e à gestão financeira e orçamentária do SUAS” (Curso 3 Gestão financeira e orçamentária do SUAS - Site da Secretaria Avaliação e Gestão da Informação - SAGI - www.mds.gov.br/sagi acessado em 28 de outubro de 2014).

Neste sentido, o investimento público no processo formativo dos gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários do SUAS, para a compreensão e a operacionalização do orçamento público, fundo público, ciclo orçamentário, receitas públicas, despesas públicas e aprofundamento dos direitos socioassistenciais é uma importante estratégia utilizada pelo MDS/SNAS no fortalecimento das responsabilidades dos entes federados quanto ao fortalecimento do financiamento do direito à assistência social.

No meu local de trabalho, atuo na área técnica da gestão municipal do SUAS, da Prefeitura do Município de Votuporanga, que fica localizado no interior do Estado de São Paulo, e no período em que estive participando do Conselho Estadual de Assistência Social, órgão vinculado, administrativamente, à Secretaria Estadual de Desenvolvimento

Social do Estado de São Paulo, foram discutidos assuntos relacionados aos recursos financeiros públicos alocados nos fundos de assistência social para o cofinanciamento do conjunto das ações de assistência social que continuam sendo grandes desafios enfrentados pelos diferentes atores que participam do processo de planejamento, financiamento e controle social dessa política pública.

Embora no plano nacional tenhamos alcançado avanços importantes na definição do campo de atuação específico da política de assistência social, nos outros planos subnacionais, no caso do município de Votuporanga e do Governo do Estado de São Paulo, temos muito que fazer para que o direito à assistência social seja reconhecido e respeitado tendo como foco "a presença do Estado no enfrentamento das situações de riscos e vulnerabilidades sociais".

O processo histórico da assistência social brasileira, anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, deixou marcas profundas no modo de concepção, financiamento e operacionalização da assistência social. Observa-se na relação das instâncias da assistência social com as outras áreas governamentais que existe resistência ao entendimento do novo modo de conceber e operacionalizar a assistência social brasileira. A percepção que temos dos processos de planejamento governamental, existentes em Votuporanga e no Estado de São Paulo, é que este processo está permeado pelos condicionamentos da cultura da não participação social e marcados pelo patrimonialismo - sem distinção do que é público e privado; mandonismo - domínio pessoal de um possuidor sobre os demais; clientelismo - submissão de quem recebe; favor - mediação de quem tem um bem; tutela - supõe incapacidade de quem recebe; e conciliação - acordo pelo alto. (PINHEIRO, 2008 p. 40)

3.2 O financiamento e a PNAS de 2014

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução CNAS Nº 145, de 15 de Outubro de 2004, estabelece princípios, diretrizes, objetivos, usuários e as proteções sociais afiançadas para a garantia e a defesa dos direitos socioassistenciais do cidadão, realizados por intermédio do SUAS.

De acordo com a PNAS de 2004:

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes:

Matricialidade socioassistencial;

Descentralização político-administrativa e territorialização;

Novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil;

Financiamento;

Controle Social;

O desafio da participação popular/cidadão usuário;

A Política de Recursos Humanos;

A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

O Financiamento é um dos eixos estruturantes da política de assistência social, no SUAS, a instância de Financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No âmbito da União, o FNAS foi criado pela LOAS, de 1993, e regulamentado pelo Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, e tem como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência”.³⁶ O mesmo decreto define que cabe ao órgão gestor da assistência social, enquanto órgão coordenador da política de assistência social, gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e acompanhamento do Conselho de Assistência Social.

O financiamento do SUAS vai na direção dos benefícios de prestação continuada e benefícios que são direcionados diretamente aos destinatários dos benefícios socioassistenciais, e dos serviços executados pela rede socioassistencial que se dá mediante alocação de recursos financeiros na lógica da transferência automática fundo a fundo, bem como de alocação de recursos para cofinanciamento de projetos e programas de estruturação da rede de serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, de acordo com critérios de partilha pactuados na CIT e aprovados pelo CNAS.

Segundo Brandão (2012, p. 22), no contexto de aprovação pelo CNAS da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005, as duas deliberações objetivam, no campo do financiamento, enfrentar, pelo menos, três grandes desafios:

³⁶ Art. 1º do Decreto Nº 7.788, de 15 de agosto de 2012 que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

- a) Agrupar todos os recursos orçamentários públicos destinados à Assistência Social em unidades orçamentárias específicas, nos três níveis de governo;
- b) Estruturar e dar capacidade de gestão aos Fundos de Assistência Social para que possam garantir financiamento de forma continuada aos serviços, programas, benefícios e ações de assistência social, assim, eliminando por sua vez a descontinuidade e a ineficácia no gasto público;
- c) Consolidar, mediante incentivos financeiros, a estruturação de serviços e programas em consonância com os princípios e diretrizes da LOAS, afastando as práticas assistencialistas e clientelistas.

De acordo com o tema da organização e da gestão da assistência social prevista na LOAS, de 1993, a gestão compartilhada, o cofinanciamento, a cooperação técnica entre os entes federativos deve articular meios e esforços na operacionalização da proteção social não contributiva. A rede socioassistencial deve contar com recursos financeiros provenientes dos orçamentos e fundos de assistência social das três esferas de governo, em razão da corresponsabilidade federativa da provisão da proteção social não contributiva brasileira.

A questão do financiamento da assistência social, desde a realização da I Conferência de Assistência Social até a IX Conferência de Assistência Social, está presente e é recorrente a proposta de vinculação de percentual orçamentário de no mínimo 5% para a assistência social. Nas últimas Conferências, a proposta de vinculação constitucional de 5% tem sido questionada tendo em vista que existem experiências de municípios que investem mais de 5% na função programática 08 – assistência social e os mesmos estão encontrando dificuldades de manter o padrão de qualidade das ofertas previstas na tipologia dos serviços socioassistenciais.

3.3 O financiamento e a NOB-SUAS de 2012

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme as legislações e as normas que dispõem sobre o direito à assistência: CF de 1988, LOAS de 1993, e resoluções do CNAS que têm a responsabilidade legal de regular as ações na área de assistência social. A primeira versão da NOB/SUAS foi aprovada através da Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, logo após deliberação da PNAS de 2004, outra versão foi aprovada logo após a alteração da LOAS, de 1993, no ano de 2011, por meio

da Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. A NOB/SUAS-2012 representa os avanços alcançados no campo da consolidação e efetivação dos direitos socioassistenciais, é resultado dos debates que aconteceram nas instâncias locais e nacional do SUAS, que contaram com ampla participação de diversos atores dessa política pública.

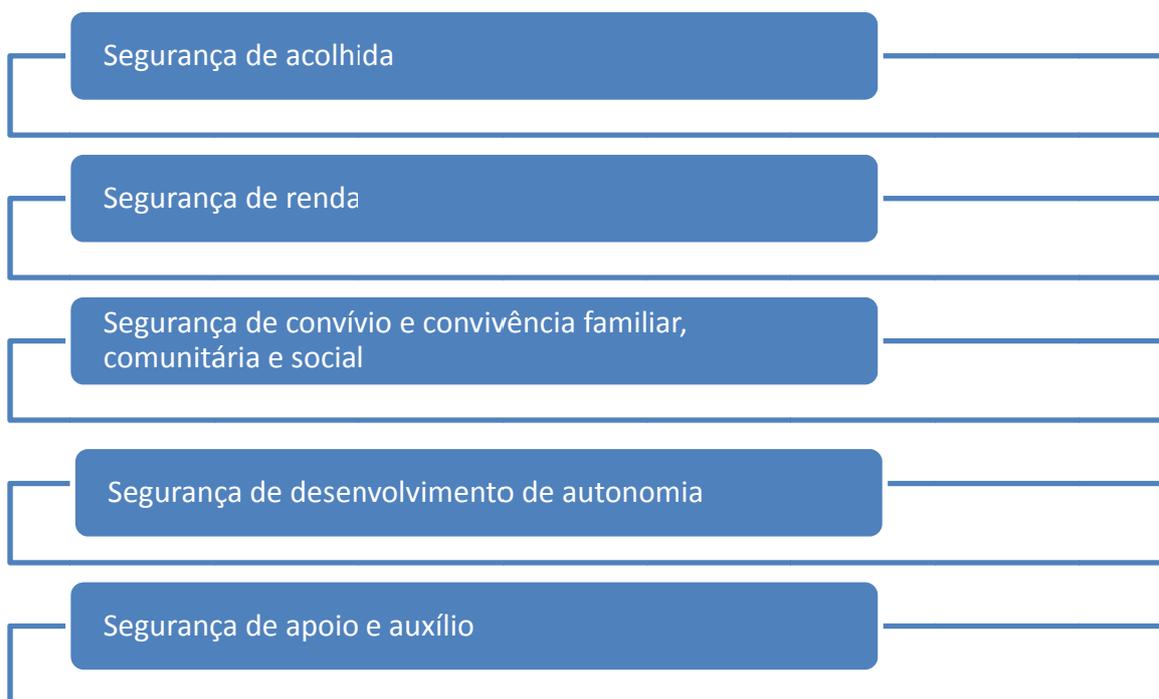
De acordo com a NOB/SUAS-2012, a política de assistência social que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, independentemente de prévia contribuição, deve ser financiada com recursos previstos no Orçamento da Seguridade Social – OSS.

Com base no Art. 2º da NOB/SUAS, de 2012, são dois os objetivos do SUAS, relacionados diretamente ao financiamento:

1. Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos aos usuários;

2. Afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções de assistência social.

Ainda a NOB/SUAS, de 2012, no Art. 4º, define cinco seguranças sociais afiançadas pelo SUAS, a concretização do direito à assistência social são as seguranças sociais que essa política deve afiançar:

Figura 6 – Seguranças Sociais

Fonte: O autor, 2014.

Cabe ressaltar que uma das diretrizes estruturantes do SUAS é o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretriz essa que perpassa a lógica do sistema público no campo de assistência social que é o compartilhamento de responsabilidades na provisão de proteção social aos cidadãos.

O compartilhamento de responsabilidades comuns entre os entes federados na instância de financiamento da assistência social é:

- a) a efetiva instituição do Conselho, Plano, Fundo e Comprovação de alocação de recursos próprios nos fundos de assistência Social (art. 30 da LOAS, de 1993);
- b) assegurar recursos próprios para os serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocando-os no fundo de assistência social; e
- c) garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento da gestão.

3.4 Responsabilidades dos entes federados no financiamento

Quadro 18 - Responsabilidades dos entes federados no financiamento

RESPONSABILIDADES DOS ENTES FINANCIAMENTO		
UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada - BPC definido no art. 203 da Constituição Federal; (Inciso I)	Destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS; (Inciso I)	Destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS; (Inciso I)
Regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos; (Inciso III)	Cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local; (Inciso II)	Efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral; (Inciso II)
Garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o efetivo funcionamento da CIT e do CNAS; (Inciso V)	Estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; (Inciso III)	Cofinanciar o aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local; (Inciso VI)

<p>Apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial; (Inciso X)</p>	<p>Garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS; (Inciso VI)</p>	<p>Participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB; (Inciso XIII)</p>
<p>Apoiar técnica e financeiramente os Estados, e o Distrito Federal e Municípios na implantação da Vigilância socioassistencial; (Inciso XIII)</p>	<p>Apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; (Inciso VII)</p>	<p>Zelar pela execução direta ou indireta dos recursos transferidos pela União e pelos Estados aos Municípios, inclusive no que tange a prestação de contas; (Inciso XVIII)</p>
<p>Apoiar técnica e financeiramente as entidades de representação nacional dos secretários estaduais e municipais de assistência social; (Inciso XVIII)</p>	<p>Apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família; (Inciso VIII)</p>	<p>Normatizar, em âmbito local, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme § 3º do art. 6º B da LOAS e sua Regulamentação em âmbito federal. (Inciso XXI)</p>
<p>Normatizar o § 3º do art. 6º- B da LOAS. (Inciso XIX)</p>	<p>Apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial; (Inciso IX)</p>	

	Municipalizar os serviços de proteção social básica executada diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado; (Inciso X)	
	Zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos aos Estados, executados direta ou indiretamente por este, inclusive no que tange à prestação de contas; (Inciso XVIII)	
	Apoiar técnica e financeiramente entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social; (Inciso XXIII)	
	Normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme § 3º do art. 6º-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal. (Inciso XXIV)	

O Plano de Assistência Social, previsto no art. 30 da LOAS, de 1993, é um instrumento de gestão da política de assistência social, orienta a execução das ações da gestão, dos benefícios e dos serviços dessa política pública. O Plano de Assistência Social deve ser elaborado antes do início do processo de elaboração do PPA, deve ter o mesmo período de vigência do PPA, que é quadrienal e deve ter coerência com todo o processo de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA).

Conforme orientado pela NOB/SUAS-2012, a responsabilidade de elaboração do Plano de Assistência Social é do órgão gestor dessa política e a aprovação é de responsabilidade do Conselho de Assistência Social.

A NOB/SUAS-2012 também avança no estabelecimento da estrutura do plano que é composta por:

- Diagnóstico socioterritorial;
- Objetivos gerais e específicos;
- Diretrizes e prioridades deliberadas;
- Ações e estratégias correspondentes para sua implementação;
- Metas estabelecidas;
- Resultados e impactos esperados;
- Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;
- Mecanismos e fontes de financiamento;
- Cobertura da rede prestadora de serviços;
- Indicadores de monitoramento e avaliação;
- Espaço temporal de execução.

A mesma norma orienta também que os Planos devem observar as deliberações das conferências, as metas pactuadas para aprimoramento do SUAS, as ações articuladas e intersetoriais, o apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS, o assessoramento e acompanhamento, e os incentivos financeiros.

Na NOB/SUAS-2005, os municípios eram agrupados no SUAS por níveis de gestão (gestão inicial, gestão básica e gestão plena), a NOB/SUAS-2012 avança agrupando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a partir do estágio de organização do SUAS nos respectivos âmbitos.

Os estágios de organização do SUAS vão do inicial da implantação do sistema público ao avançado, de acordo com as normativas vigentes. Quanto mais o ente

"fizer a lição de casa" na implantação do SUAS, mais ele receberá recursos financeiros a título de incentivo da gestão e aprimoramento do SUAS. O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS – IGD-SUAS é composto por indicadores que apuram o estágio em que se encontra o SUAS e transfere recursos financeiros a título de incentivo.

O Capítulo VI da NOB/SUAS-2012 dispõe sobre a gestão orçamentária e financeira do SUAS, que implica na observância dos cinco princípios básicos da administração pública explicitados na CF de 1988, que são: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, e da eficiência.

Os órgãos da Administração Pública deverão observar os princípios mencionados nos processos de planejamento, de gestão, de coordenação, de execução e de controle social das provisões socioassistenciais de proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade.

O orçamento da assistência social é fundamental para a provisão e a oferta qualificada dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social à população usuária do sistema público.

No Fundo de Assistência Social, devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social.

Orçamento e Fundo de Assistência Social são instrumentos da gestão orçamentária e financeira do SUAS e, cabe ressaltar, que os mesmos estão vinculados ao órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, cabendo a (o) Secretária (o) da Assistência Social o papel de gestor da política e do fundo de assistência social e, ao conselho de assistência social, o papel de controlar a qualidade e o resultado das ofertas dos benefícios e serviços socioassistenciais destinados à população.

O cofinanciamento no SUAS expressa um modelo compartilhado entre as esferas de governo por meio de transferências regulares e automáticas entre fundos de assistência social, e a alocação de recursos próprios deve ser observada pelos respectivos entes federados.

Em outras palavras, garantir o direito à assistência social e o acesso aos seus equipamentos, serviços e benefícios exige, assim, um modelo de financiamento que efetive aquele provimento por meio de uma ação concertada e da responsabilidade partilhada entre as três esferas de governo: o chamado cofinanciamento. (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012, p. 14).

O financiamento do SUAS se dá de três formas: 1) dos benefícios (entregues diretamente aos usuários do sistema público); 2) da rede prestadora de serviços públicos e privados (transferência fundo a fundo, regular e automática); 3) dos programas e projetos (alocação própria e modalidade de convênio).

Quadro 19 - Responsabilidades dos entes federados no cofinanciamento

AS RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS NO COFINANCIAMENTO		
UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS/DISTRITO FEDERAL.
O financiamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC; (Inciso I)	A participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais referentes aos respectivos municípios; (Inciso I)	Custeio dos benefícios eventuais; (Inciso I)
O financiamento do Programa Bolsa Família – PBF; (Inciso II)	O apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local e regional; (Inciso II)	Cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão; (Inciso II)
O apoio técnico para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Inciso III)	O atendimento às situações emergenciais; (Inciso III)	Atendimento às situações emergenciais; (Inciso III)
O cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública; (Inciso IV)	A prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade, quando os custos e a demanda local não justificarem a implantação de serviços municipais; (Inciso IV)	Execução dos projetos de enfrentamento da pobreza; (Inciso IV)

	O provimento da infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social. (Inciso V)	Provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal. (Inciso V)
--	---	---

Fonte: Fonte: BRASIL. MDS. Resolução CNAS nº 33, 2012, p. 19.

O art. 56 da NOB/SUAS-2012 entra no tema “blocos de financiamento no âmbito do SUAS”. Os blocos de financiamento do SUAS foram criados pelo MDS/SNAS e aprovados pelo CNAS com a intenção de dar maior flexibilidade aos gestores da assistência social na correta execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNAS aos demais fundos de assistência social, buscando utilizá-los na efetiva oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social e sua gestão de acordo com as normativas da área de assistência social.

A partir da responsabilidade dos órgãos gestores da política de assistência social, contidas na PNAS de 2004, que observa os princípios e as diretrizes da LOAS de 1993, relacionados à implantação de serviços e benefícios tipificados pelo CNAS, fez-se necessário implementar pisos de âmbito das proteções sociais com finalidades específicas a este modelo de transferência de recursos financeiros do FNAS aos demais Fundos de Assistência Social, Brandão denomina de “pisos” que têm como referência a PNAS de 2004, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, e a NOB/SUAS-2012.

As transferências de recursos financeiros pelo FNAS aos Fundos de Assistência Social dos entes subnacionais são realizadas através de pisos fixados por nível de proteção social conforme sua complexidade: PSB, PSE-MC e PSE-AC.³⁷ Esse novo modelo de financiamento da política de assistência social foi implantado em 2005, rompendo com a lógica de transferência anterior ao SUAS, ou seja, de repasse de recurso financeiro na lógica de valor per capita, que tinha como base a série histórica de recebimento de recurso financeiro por parte das Entidades e/ou Organizações de Assistência Social.

³⁷ Cada nível de proteção social referencia-se a uma unidade pública estatal, com a função de garantir o acesso às seguranças sociais previstas na PNAS de 2004. Na Proteção Social Básica a unidade pública estatal é o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e na Proteção Social Especial tem como referência o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

Os pisos relativos a cada proteção social foram criados com a intenção de estimular os demais entes subnacionais a implantar/implementar o conjunto de benefícios e serviços socioassistenciais tipificados de acordo com as deliberações do CNAS.

Os de pisos relativos a cada proteção social, de acordo com a NOB/SUAS-2012 são:

- Piso Básico Fixo: destina-se ao acompanhamento e atendimento à família e seus membros, no desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, necessariamente ofertado pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

-Piso Básico Variável: destina-se ao cofinanciamento dos serviços complementares e inerentes ao PAIF, ao atendimento de demandas específicas no território, ao cofinanciamento dos outros serviços complementares que se tornem mais onerosos em razão da extensão territorial e das condições de acesso da população, ao cofinanciamento dos serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS, a outras prioridades e metas pactuadas nacionalmente.

- Piso de Média Complexidade: destina-se ao cofinanciamento dos serviços nacionalmente tipificados, tais como: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; e outros que venham a ser instituídos, conforme as prioridades ou metas pactuadas nacionalmente e deliberadas pelo CNAS.

- Piso de Alta Complexidade: destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente, voltados ao atendimento especializado a indivíduos e famílias que, por diversas situações, necessitem de acolhimento fora de seu núcleo familiar ou comunitário de origem.

- Piso Variável de Alta Complexidade: destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente a usuários que, devido ao nível de agravamento ou complexidade das situações vivenciadas, necessitem de atenção diferenciada e atendimentos complementares.

Ainda de acordo com a NOB/SUAS-2012, os blocos de financiamento do SUAS se destinam a cofinanciar a gestão do sistema, proteções social básica e especial, gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e Cadastramento Único e outras ações, conforme pactuações da CIT e deliberações do CNAS.

O cofinanciamento do SUAS está previsto na CF de 1988 (art. 204) e na LOAS de 1993 (art. 28), que determinam que o financiamento da política de assistência social é responsabilidade compartilhada pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e esta responsabilidade compartilhada é que é denominada de “cofinanciamento do SUAS”.

Quadro 20 - Cofinanciamento federal

COFINANCIAMENTO FEDERAL		
<i>AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</i>	<i>MODALIDADE DE COFINANCIAMENTO</i>	<i>SISTEMA OPERACIONAL</i>
SERVIÇOS	Transferência fundo a fundo Regular e automática (pisos)	SUASWEB SISFAF
PROGRAMAS E PROJETOS	Convênios Plano de Trabalho	SICONV
BENEFÍCIOS (BPC, BE, RMV e PBF)	Transferência Direta	MDS INSS Bancos

Fonte: BRANDÃO, 2014.

Quadro 21 - Cofinanciamento estadual - custeio

COFINANCIAMENTO ESTADUAL - CUSTEIO		
<i>AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</i>	<i>MODALIDADE DE COFINANCIAMENTO</i>	<i>SISTEMA OPERACIONAL</i>
Serviços	Transferência fundo a fundo Convênio Único (Piso Paulista)	PMASWEB

Fonte: BRANDÃO, 2014. Adaptado pelo Autor.

Quadro 22 - Cofinanciamento estadual - investimento

COFINACIAMENTO ESTADUAL –INVESTIMENTO		
<i>AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</i>	<i>MODALIDADE DE COFINACIAMENTO</i>	<i>SISTEMA OPERACIONAL</i>
Construção, Reforma, Aquisição de Equipamentos e unidades públicas da assistência social.	Convênio	DRADS

Fonte: BRANDÃO, 2014. Adaptado pelo Autor.

Cabe aqui lembrar, a partir da análise do quadro acima, que o FNAS faz transferência para os Fundos de Assistência Social e não para Entidades e/ou Organizações de Assistência Social. Compete à Prefeitura Municipal firmar termo de colaboração com as Entidades e/ou Organizações de Assistência Social por meio de chamamento público para contratualização³⁸ de serviços específicos de PSB, PSE-MC e PSE-AC complementares às ações desenvolvidas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI).

Os blocos de financiamento são compostos por um conjunto de pisos relativos a cada proteção social e deve estar de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais, aprovada pelo CNAS, em 2009, e demais, deliberadas posteriormente que dispõem sobre o tema mencionado.

Brandão (2012, p. 29-30) aponta que os avanços na estruturação do financiamento da política de assistência social podem ser assim enumerados: a) a estruturação do fundo de assistência social como “o lócus” onde se materializa o gasto público com essa política específica; b) a organização dos pisos relacionados às proteções sociais como orientadores dos gastos com serviços socioassistenciais, em consonância com as legislações e normas de assistência social; c) a sistemática fundo a fundo de forma regular e automática que garante com fundamento no texto legal da LOAS de 1993 o financiamento continuado das ações e serviços do SUAS; e d) os critérios de partilha de recursos financeiros como instrumentos viabilizadores do cofinanciamento nas esferas dos governos nacional, estaduais, distrito federal e municipais.

³⁸Contratualização – expressão que vem sendo utilizada na área de saúde para todos os prestadores de serviços ao SUS de forma complementar e que devem ser contratados.

No que se refere às transferências regulares e automáticas fundo a fundo, vale lembrar que é um mecanismo importante para efetivação do cofinanciamento, no campo da política de assistência social. A mesma está fundamentada na corresponsabilidade federativa estabelecida na adesão dos entes subnacionais ao SUAS que compromete o gestor no aprimoramento e ampliação das ações e serviços continuados no âmbito dessa política pública.

Outro aspecto importante é o critério de partilha dos recursos financeiros da política de assistência social. O inciso IX do art. 18 da LOAS, de 1993, determina que:

compete ao CNAS: aprovar critérios de transferência de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil, concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A partilha dos recursos financeiros alocados no FNAS e FEAS tem como base os critérios estabelecidos no arcabouço legal da política de assistência social, a proposta é elaborada pelo órgão gestor federal e estadual da política de assistência social, pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB e aprovada pelo CNAS e pelo CEAS.

Os critérios de partilha possibilitam uma repartição mais equitativa dos recursos a partir de indicadores sociais visando priorizar a expansão dos direitos socioassistenciais e o acesso a ofertas públicas de qualidade aos cidadãos, na perspectiva do acesso universal à cobertura de atendimento.

O FNAS em oficina sobre gestão orçamentária e financeira do SUAS, realizada, em maio de 2014, no município de Votuporanga, apresentou o subtema estruturação dos Fundos de Assistência Social. O subtema citado foi a instituição, organização e estruturação dos Fundos de Assistência Social. Segundo a Diretora do FNAS, que coordenou a referida oficina, “apesar de não haver estrutura única recomendável, certas funcionalidades são aplicáveis a todos os casos”, vejamos a seguir:

Quadro 23 - Instituição, organização e estruturação dos fundos de assistência social

ASPECTOS LEGAIS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei de Criação do Fundo; ✓ Decreto de Regulamentação do Fundo; ✓ Inscrever o Fundo de Assistência Social no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ (IN/RFB Nº 1183, de 19.08.2011 e IN/RFB Nº 1143, de 01.04.2011).
ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definir o Gestor Ordenador de Despesa e o Gestor Financeiro; ✓ Subordinar o Fundo à Secretaria de Assistência Social; ✓ Definir Equipe do Fundo de Assistência Social.
ASPECTOS ORGANIZACIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Constituir Unidade Orçamentária; ✓ Instituir Unidade Gestora; ✓ Realizar Planejamento Orçamentário e Financeiro; ✓ Realizar programação financeira e fluxo de caixa; ✓ Realizar execução orçamentária e financeira e contábil; ✓ Realizar monitoramento, avaliação e controle; ✓ Prestar contas ao Conselho em relatórios de fácil compreensão; ✓ Prestar contas ao MDS/SNAS por meio de Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro do SUAS.

Fonte: FNAS, 2014.

Os conselhos de que tratam os artigos 16 e 17 da LOAS, de 1993, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar

a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências de assistência social, de acordo com o seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente pelos entes federados mediante lei específica.

Os conselhos, como instância de controle social da Política de Assistência Social, fiscalizam e aprovam todos os recursos oriundos dos Fundos de Assistência Social, que são operados fundo a fundo, de forma regular e automática para a estruturação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e para a gestão do SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais – Cad. Único.

O Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências, vai ao encontro do fortalecimento e da articulação dos mecanismos e instâncias de participação e controle social previstos na LOAS de 1993, na PNAS de 2014 e na NOB/SUAS-2012, que reconhece a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia e valoriza os espaços de participação social, como:

- Conselhos de Assistência Social;
- Conferências de Assistência Social;
- Fórum Interconselhos;
- Audiência Pública;
- Consulta Pública;
- Entre outros.

Esses espaços de participação e controle social da assistência social estão sendo implementados, desde o ano 1993, com a promulgação da LOAS, favorecem a mobilização e a participação social do governo e da sociedade civil na garantia e defesa da assistência social como direito de cidadania.

Conforme Orientações para Conselhos da área de Assistência Social elaboradas pelo Tribunal de Contas da União – TCU (2012, p. 21-22), os recursos financeiros são destinados ao Programa Bolsa Família – PBF e ao Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS:

- Programa Bolsa Família;
- Benefício de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa;
- Benefício de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência;
- Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade;
- Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez;

- Serviços de Proteção Social Básica;
- Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica;
- Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade;
- Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade;
- Estruturação da Rede de Proteção Social Especial;
- Avaliação e Operacionalização do BPC e Manutenção da RMV;
- Serviços de Processamento de Dados do BPC e da RMV;
- Transferência de Renda Diretamente a Pessoas Residentes no País;
- Apoio à Organização da Vigilância Social no Território;
- Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Segundo Tavares (2009, p. 240-241), o SUAS avançou na regulação dos aspectos relacionados ao financiamento da assistência social, destacando-se as seguintes normativas:

- Portaria 459, de 2005, que institui o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Financeira;
- Portaria 440, de 2005, e 442, de 2005, que regulamenta os pisos de proteção social especial e proteção social básica;
- Orientações para Conselhos da área de Assistência Social elaboradas pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Acrescentam-se ao avanço da regulação as seguintes normativas:

- Decreto nº 7.788, de 2011, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social;
- Lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS, de 1993;
- Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, de 2012;

O financiamento no campo da política de assistência social é um tema complexo para muitos gestores, conselheiros e dirigentes de entidades de assistência social. O tema sempre foi tratado como competência das áreas contábil, financeira e administrativa, sendo de difícil entendimento para pessoas que não são especialistas dessas áreas.

Vale lembrar que compete aos gestores e técnicos das políticas sociais a responsabilidade de formular, gerenciar, coordenar, executar, avaliar, e controlar as ações das políticas públicas. Esses atores dos órgãos gestores das políticas sociais conhecem com

profundidade as particularidades das provisões das políticas sociais e serviços que visam enfrentar as situações de riscos e vulnerabilidades sociais, existentes nos territórios, alargando a proteção social ao cidadão por meio dessa política.

Cabe aqui lembrar que os atores mencionados são responsáveis pela mediação das demandas de respostas das políticas sociais à sociedade, junto ao sistema de planejamento governamental que define programas, objetivos, públicos, metas, indicadores, prioridades e recursos das ações que traduzem as escolhas e as opções políticas dos governos.

O Ciclo Orçamentário da Política de Assistência Social (Plano de Assistência Social – PAS local, Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA, Programação Orçamentária e Financeira do Fundo de Assistência Social, Relatório de Gestão e Prestação de Contas) é integrado por um conjunto de instrumentos de gestão financeira e orçamentária que deve materializar de forma articulada o Planejamento da Administração Pública Local, que expressa os pactos federativos assumidos pelas esferas governamentais de consolidação e efetivação dos direitos sociais de cidadania. Estamos tratando do campo do Estado Social, dos direitos sociais, das políticas públicas, do acesso a bens e serviços socialmente produzidos e da redistribuição da riqueza socialmente produzida.

Orçamento e Fundo Público das Políticas Sociais não são questões restritas aos técnicos das áreas econômica, contábil e jurídica, cada vez que deixamos de qualificar nosso entendimento para atuação nos processos de planejamento governamental, estamos abrindo espaços para atendimento de outros interesses que não são os das conquistas da classe trabalhadora inseridas no texto constitucional.

Orçamento e Fundo Público estão na arena de disputa política. Ganha quem se colocar nos espaços de disputa e apresentar propostas objetivas com impactos na realidade social dos territórios. Deixar de colocar-se nesta disputa política é abrir espaços para que o Orçamento e o Fundo Público atendam a interesses de banqueiros, doleiros, empreiteiros, bem como outros interesses privados. Colocar-se nesta disputa é inserir os compromissos pactuados nacionalmente na agenda governamental de afiançar direitos e seguranças sociais no âmbito do SUAS.

CAPÍTULO IV O SUBFINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

O estudo realizado tem como tema “O Financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo: Período de 2004 a 2012”. O período escolhido compreende dois Planos Plurianuais - PPAs, o de 2004-2007 e o de 2008-2011 e o primeiro ano do período 2012-2015 que se encontra vigente. O período escolhido está situado no contexto da publicação da Política Nacional de Assistência Social de 2004, à segunda Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS-2012. Contexto de enorme esforço dos entes federados na implantação e implementação do sistema público no campo da assistência social brasileira.

Os procedimentos metodológicos que orientaram a definição das fontes de informações, a seleção dos dados orçamentários e o índice de inflação utilizado, possibilitaram a verificação: da evolução dos investimentos em assistência social no Governo de São Paulo, o crescimento dos investimentos no período analisado, a participação no Orçamento do Estado – OE e no Orçamento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS.

Analizamos a evolução dos investimentos efetivados e o número de beneficiários nos Programas de Transferência Direta de Renda (Renda Cidadã e Ação Jovem) e no Programa de Proteção Social Básica – PSB, Proteção Social Especial de Média Complexidade – PSE-MC e Proteção Social Especial de Alta Complexidade – PSE-AC.

Apresentaremos gráficos que elucidam os investimentos do Governo de São Paulo no cofinanciamento da Política Estadual de Assistência Social – PEAS, em que se indicam a direção e a evolução dos investimentos realizados por essa esfera estadual na Função 08 - Assistência Social.

O estudo tem por objetivo consolidar os dados para o mapeamento e análise do financiamento da assistência social no Governo de São Paulo, no período de 2004 a 2012. Os dados referentes aos exercícios estão representados, respectivamente, no Plano Plurianual PPA 2004-2007 (Lei nº 11.605 de 24/12/2003), Plano Plurianual PPA 2008-2011 (Lei nº 13.123 de 08/07/2008), Plano Plurianual PPA 2012-2015 (Lei nº 14.67 de 23/12/2011), Lei Orçamentária Anual LOA 2004 (Lei nº 11.607 de 29/12/2003), Lei Orçamentária Anual LOA 2005 (Lei nº 11.816 de 30/12/2004), Lei Orçamentária Anual LOA 2006 (Lei nº 12.298 de 08/03/2006), Lei Orçamentária Anual LOA 2007 (Lei nº 12.549 de 02/03/2007), Lei

Orçamentária Anual LOAS 2008 (Lei nº 12.788 de 27/12/2007), Lei Orçamentária Anual LOA de 2009 (Lei nº 13.289 de 22/12/2008), Lei Orçamentária Anual LOA 2010 (Lei Nº 13.916 de 22/12/2009), Lei Orçamentária Anual LOA 2011 (Lei nº 14.309 de 27/12/2010), Lei Orçamentária Anual LOA 2012 (Lei nº 14.675 de 28/12/2011), e Balanço Geral do Estado nos Exercícios de 2004 a 2012.

O Plano Plurianual – PPA é um documento legal que, para um período de quatro anos, estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração estadual. Reúne programas e projetos da gestão estadual, é a base do planejamento público, ao orientar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, os orçamentos anuais e os planos das políticas setoriais instituídos ao longo de sua vigência.

O Orçamento Público é Lei de iniciativa do Poder Executivo que estima a receita e fixa a despesa da Administração Pública para vigorar no exercício seguinte, após aprovação pelo Poder Legislativo.

O Balanço Geral do Estado – BGE detalha diversos aspectos da gestão orçamentária, gestão financeira e gestão patrimonial da Administração Direta e da Administração Indireta, contendo inúmeros quadros com o detalhamento das operações realizadas no ano. Assim como o Orçamento Anual representa uma diretriz para os gastos governamentais, o BGE mostra o que foi efetivamente realizado, proporcionando uma ampla visão das finanças públicas do Governo.

De acordo com as diretrizes de transparência, vigentes no Governo de São Paulo, o portal da Secretaria da Fazenda do Governo de São Paulo disponibiliza acesso completo aos Balanços Gerais, como uma forma de prestação de contas à população do uso do recurso público.

Examinamos os seguintes documentos oficiais identificados como BGE que compreendem os exercícios financeiros de 2004 a 2012: demonstrações consolidadas, demonstrações da administração direta, notas e quadros explicativos e relatórios do secretário estadual.

Os dados analisados do Orçamento do Estado e das transferências de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS aos Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS, nos anos analisados, foram extraídos do site da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, do site da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo e do site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Os recursos dos exercícios de 2004 a 2012 correspondem aos valores orçados e executados nos

orçamentos de cada ano. Os dados físicos também tiveram por fontes os sites citados anteriormente.

Para a elaboração deste capítulo, foram consideradas, como Assistência Social, as despesas classificadas pelo Governo de São Paulo na Função 08 Assistência Social. Por função entende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao poder público e que refletem a competência institucional do órgão responsável pelo campo de atuação governamental, tais como Previdência Social, Saúde, Assistência Social, Educação e outros. Também serve como agregador dos gastos públicos nos três níveis de governo, sendo a aplicação obrigatória na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios (Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 da Secretaria Orçamento Federal - SOF do Ministério do Planejamento).

Quanto à evolução dos recursos do Governo de São Paulo destinados à Função 08 Assistência Social, analisamos os Programas de Transferência de Renda Direta: Renda Cidadã e Ação Jovem e o Programa de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

As atualizações monetárias dos recursos de 2004 a 2012 foram realizadas utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE), índice oficial do Governo Federal, com base em cada exercício.

No que diz respeito à metodologia da correção pelos índices, a atualização é obtida multiplicando-se o valor a ser corrigido (ou 1 se não informado) pelo fator de acumulado do índice de referência (Ex: produtório dos índices mensais do IPCA/100+1). São usados, no cálculo, os índices da data inicial à data final. Assim sendo, caso deseje a correção por apenas um mês, o usuário deve informar a data inicial igual à data final.

Utilizamos como dispositivo para realização de cálculos de atualizações monetárias a calculadora do cidadão, disponível no site do Banco Central do Brasil. A calculadora do cidadão possibilita a realização de cálculos financeiros simples com o objetivo de auxiliar o cidadão em suas necessidades cotidianas. Os resultados fornecidos devem ser considerados apenas como referências para as situações reais e não como valores oficiais. A calculadora do cidadão não tem por objetivo aferir os cálculos realizados pelas instituições financeiras nas contratações de suas operações de crédito, uma vez que outros custos não considerados na simulação podem estar envolvidos nas operações, tais como seguros e outros encargos operacionais e fiscais não considerados na Calculadora.

Eduardo Fagnani (2009, p. 123) apresenta três indicadores sobre financiamento e gasto, que podem ser considerados importantes para a avaliação das políticas sociais. O primeiro deles é a direção do gasto social, o segundo indicador relevante é a magnitude do gasto social e o terceiro indicador na análise do financiamento e gasto social é o da natureza e fontes de financiamento. O autor ainda assegura que:

[...] os indicadores que apresentamos são, em síntese, valiosos para aferir a veracidade do discurso político. Na maior parte das vezes, a retórica oficial procura ocultar os verdadeiros desígnios das ações governamentais. O gasto e o financiamento das políticas sociais podem desmascarar esta retórica: basta, para tanto, que o analista de políticas públicas obtenha respostas às perguntas sobre a direção, a magnitude e a natureza dos mesmos. (FAGNANI, 2009, p. 123)

Conforme indicação da Banca Examinadora de Qualificação, o indicador utilizado para análise do Financiamento da Assistência Social no Governo de São Paulo: período 2004 a 2012 é a direção do gasto. O mesmo indica para onde foram dirigidos os recursos aplicados na Política Estadual de Assistência Social, bem como nos programas orçamentários vinculados à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social especialmente na “Unidade Orçamentária Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS”. Os recursos previstos destinaram-se ao público prioritário ao qual essa política pretende atender? Refletem as metas e as diretrizes ressaltadas pela orientação oficial, legitimando a proteção social no campo da política de assistência social?

4.1 Perfil do Governo e da Secretaria de Desenvolvimento Social de São Paulo

Segundo *Perfil do Estado de São Paulo* (2010), elaborado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), São Paulo é o Estado mais populoso do Brasil, tem sua Capital localizada na Cidade de São Paulo, pertence à Região Sudeste do Brasil, utiliza a sigla SP, os indivíduos que nasceram e/ou residem no Estado de São Paulo são chamados “Paulistas” e os que nasceram e/ou residem na Capital Paulista de “Paulistanos”. Sua população, conforme Censo IBGE 2010, é de 41,2 milhões de residentes, o que representa 21% da população brasileira. É o segundo Estado em número de municípios com 645 (11,6%), perdendo somente para o Estado de Minas Gerais que conta com 853 municípios (15,3%). Ocupa área territorial de 248.197 km², que corresponde a apenas 2,9% do território brasileiro e apresenta densidade demográfica de 166,2 hab./km².

O Estado de São Paulo tem por limites os Estados de Minas Gerais (Setores Norte, Nordeste e Leste), do Rio de Janeiro (Setor Leste), do Paraná (Setores Sul, Sudoeste e Oeste), Mato Grosso do Sul (Setores Oeste e Noroeste), além do Oceano Atlântico (Setor Sudeste).

Do total de 16,2 milhões de pessoas, consideradas extremamente pobres no país, com renda per capita inferior a R\$ 70,00, cerca de 1,1 milhão residem no Estado de São Paulo, o que representa 7,0% da população pobre do país, ou 2,6% da população paulista. No conjunto do país, 8,6% dos brasileiros vivem em extrema pobreza. (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).

De acordo com as regionalizações funcionais do Estado, utilizadas pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, é possível verificar que o Governo do Estado de São Paulo se divide em regiões para fins de planejamento: Municípios (645), Regiões Administrativas (15), Regiões de Governo (42) e Regiões Metropolitanas (5).

Os Governadores do Estado de São Paulo, no período pesquisado (2004-2012), contexto de ressignificação do campo do direito à assistência social (da publicação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 à publicação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS-2012), foram os seguintes: Geraldo Alckmin – PSDB (2004-2006), Cláudio Lembo – PFL (2006-2007), José Serra – PSDB (2007-2010), Alberto Goldman – PSDB (2010-2011) e Geraldo Alckmin – PSDB (2011-2012).

Conforme Lei Orçamentária Anual (LOA), de 2014, do Governo do Estado de São Paulo (Orçamento do Estado 2014, p. 438), a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) consta com as seguintes programações orçamentárias: a) Suporte Administrativo, b) Comunicação Social, c) Gestão da Política Social, d) Rede Social São Paulo, e) Família Cidadã – Ações Sociais Integradas, f) Proteção Social e g) Segurança Alimentar e Nutricional.

A SEDS tem como missão institucional:

garantir o acesso a bens e serviços a cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade, risco social e pessoal no Estado de São Paulo, por meio da formulação, coordenação e avaliação da política de assistência e desenvolvimento social e da realização de parcerias e transferência e geração de renda.

(www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br)

Ainda, o texto da LOA de 2014 (Orçamento do Estado 2014, p.441) apresenta as principais atribuições da SEDS, sendo elas:

Formular, coordenar, articular, monitorar e avaliar a Política Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, no Estado de São Paulo, voltada para o atendimento de segmentos da população em situação de vulnerabilidade social, visando conjugar esforços dos setores governamentais - estadual e municipal – e privado, no processo de desenvolvimento social;

Assessorar o Governo do Estado nos assuntos relativos à assistência social e à política de desenvolvimento social, à redução da pobreza e da vulnerabilidade social dos grupos sociais de baixa renda;

Promover a inclusão social dos segmentos populacionais excluídos das políticas sociais básicas e do exercício da cidadania, em programas, projetos e ações de melhoria das condições de vida, da oportunidade de acesso ao trabalho e renda e aos bens e serviços produzidos pela sociedade;

Desenvolver programas de capacitação e treinamento de recursos humanos da área de desenvolvimento social ligados aos setores governamental e não governamental;

Promover a descentralização da ação social, em colaboração e parceria entre Estados e Municípios, na execução das ações, além das parcerias entre Governo Federal e as Organizações da Sociedade Civil;

Prestar assistência técnica e cofinanciamento às ações desenvolvidas pelos municípios, consórcios intermunicipais, entidades e organizações sociais;

Supervisionar, avaliar e fiscalizar os programas sociais de âmbito regional e estadual, bem como fiscalizar e cobrar os resultados de entidades e organizações sociais que recebem recursos do Estado;

Realizar ações assistenciais de caráter emergencial, em conjunto com os municípios, o Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo – FUSSESP e a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil;

Desenvolver ações e programas de segurança alimentar e nutricional, incluindo-se as populações em situação de vulnerabilidade social.

Quadro 24 - Resumo dos programas orçamentários da SEDS

Programa: Suporte Administrativo
Ação: Apoio Administrativo
Descrição: Execução de trabalhos de planejamento, desenvolvimento, implantação, controle, supervisão e coordenação de políticas, diretrizes e programas de governo, bem como a execução do conjunto de tarefas para suporte das atividades técnico-administrativa, incluindo os serviços de informatização.
Programa: Comunicação Social
Ação: Comunicação de ações do governo
Descrição: Desenvolvimento das ações de comunicação pelos órgãos da administração estadual sob a orientação do SICOM - Sistema de Comunicação do Governo do Estado de São Paulo, abrangendo: publicidade legal e institucional, documentação e informações, serviços à comunidade, modernização do serviço público, defesa, mobilização social, divulgação das ações e projetos especiais de interesse público.
Programa: Gestão da Política Social
Ação: Monitoramento e Avaliação
Descrição: Monitoramento e avaliação da política e dos programas de assistência e desenvolvimento social, estaduais.
Ação: Informações Estratégicas
Descrição: Alimentação do Cadastro PRÓ-SOCIAL e disseminação de informações estratégicas, com base em dados de Instituições, beneficiários e programas sociais no Estado e na sistematização de informações acessíveis por meio de ferramentas informacionais e publicações.
Ação: Gerenciamento e Modernização de Recursos de Tecnologia da Informação e Inovação
Descrição: Aquisição de micros e respectivos periféricos; aquisição de softwares para desenvolvimento e proteção da rede lógica; terceirização de serviços de impressão; modernização da biblioteca; capacitação de servidores em sistemas e aplicativos; locação de equipamentos; renovação de contratos com empresas especializadas; implantação de VoIP; virtualização de ambiente computacional.
Programa: Rede Social São Paulo
Ação: Ação Social Regional.
Descrição: Ações intersetoriais visando promover a inclusão social através de parcerias

- políticas públicas setoriais e iniciativa privada - tais como: cursos profissionalizantes, projetos socioeducativos para pessoas com deficiência, projetos culturais, projetos esportivos, centro de convivência de idosos, educação suplementar para jovens e adultos e serviços públicos.
Ação: Capacitação para o Desenvolvimento Social
Descrição: Capacitação continuada para aprimoramento da gestão da política pública da assistência social.
Ação: Educação para o Desenvolvimento Social
Descrição: Ação sociopedagógica visando educar para a promoção do protagonismo social.
Ação: Virada Social
Descrição: Ações sociais integradas em um determinado território, para redução da vulnerabilidade social.
Programa: Família Cidadã – Ações Sociais Integradas
Descrição: Programa de inclusão social voltado a famílias de baixa renda, que transfere apoio financeiro temporário, favorece o acesso à rede de serviços socioassistenciais e promove ações socioeducativas e de preparação para o trabalho, com vistas à autossustentação familiar.
Ação: Ação Jovem - Meu Futuro
Descrição: Programa de inclusão social voltado aos jovens de 15 a 24 anos de idade, que transfere apoio financeiro temporário, incentiva a conclusão da escolaridade básica e favorece o desenvolvimento pessoal para a iniciação no mercado de trabalho.
Ação: Geração de Trabalho e Renda
Descrição: Esta ação destina-se aos beneficiários dos programas de transferência de renda, com incentivo à produção de bens e/ ou prestação de serviços com viabilidade econômica local e oferece cursos de formação ou qualificação para o trabalho.
Programa: Proteção Social
Ação: Liberdade Assistida
Descrição: Serviço de atendimento a adolescentes em conflito com a lei, com medida socioeducativa de meio aberto executada pelas prefeituras municipais por meio do próprio órgão gestor - CREAS ou Entidades Sociais.
Ação: Atenção Especial à Família
Descrição: Serviço regionalizado de apoio, orientação e acompanhamento a famílias

com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos, com ações direcionadas à promoção de direitos, à preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizem e/ou as submetam a situações de risco pessoal e social.
Ação: Proteção Social Básica - Piso Social
Descrição: Apoio técnico e financeiro a municípios e entidades de assistência social na execução de ações de proteção social básica, destinadas à população em situação de vulnerabilidade e exclusão social.
Ação: Ação Complementar à Transferência de Renda Estadual
Descrição: Oferta de ações complementares que contribuam na superação de situações de vulnerabilidade e risco e promovam a qualificação e a inclusão das famílias e dos jovens beneficiários dos programas de transferência de renda do Governo do Estado.
Ação: Proteção Social Especial - Reinserção e Inclusão Social
Descrição: Monitoramento, assessoramento e concessão de apoio técnico e financeiro a Municípios, Entidades Sociais e Organizações da Assistência Social para execução de ações de Proteção Social Especial.
Programa: Segurança Alimentar e Nutricional
Ação: Bom Prato
Descrição: Fornecimento de refeições nutritivas - café da manhã/almoço -, em restaurantes populares instalados em pontos estratégicos do Estado de São Paulo.
Ação: Viva Leite
Descrição: Fornecimento de 15 litros de leite pasteurizado tipo C, enriquecido, per capita, a crianças e idosos, mensalmente, com distribuição gratuita.

Fonte: O Autor (com base nas informações da Lei Orçamentária nº 14.675 de 28 de dezembro de 2011).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) lançou a segunda edição da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC 2013, que tem por objetivo suprir lacuna de estudos sobre as vinte e sete unidades da federação (26 Estados e o Distrito Federal), no que diz respeito às suas administrações, e oferecer elementos para análises sobre como são governadas as Unidades da Federação e como são definidas e implementadas suas políticas públicas.

Destaca-se o aspecto da gestão e da estrutura do Governo do Estado de São Paulo no eixo temático da assistência social. Os dados que serão apresentados ampliam o conhecimento sobre o papel do Órgão Gestor Estadual da Política de Assistência Social no contexto da democracia, do federalismo e da descentralização.

Pesquisamos a segunda edição da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC, realizada no ano de 2013. Acessamos, no site do IBGE, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, o Perfil dos Estados Brasileiros e a UF São Paulo.

O Filtro de busca por UF, no caso São Paulo, nos apresentou os seguintes eixos temáticos: 01 - Recursos Humanos, 02 - Saúde, 03 - Meio Ambiente, 04 - Gestão da Política de Gênero, 05 - Assistência Social, 06 - Segurança Alimentar e Nutricional, 07 - inclusão produtiva e 08 - Variáveis Externas.

Selecionamos o eixo temático de número cinco que abordou o tema Assistência Social e que está estruturado em um bloco específico. Vejamos a seguir:

Assistência Social

Órgão Gestor da política de assistência Social e informações do titular do órgão Gestor;

Pessoal ocupado na área de assistência social;

Plano de Assistência Social, Comissão Intergestores Bipartite e Política Estadual de Assistência Social;

Conselho Estadual de Assistência Social;

Assessoramento e apoio técnico aos municípios;

Capacitação;

Serviços Socioassistenciais e benefícios;

Fundo Estadual de Assistência Social e Cofinanciamento aos municípios.

Segundo informações da ESTADIC 2013, UF São Paulo, os resultados que caracterizam a Gestão Estadual da Assistência Social, no Governo do Estado de São Paulo, são os seguintes:

O Órgão Gestor Estadual da Política de Assistência Social, tem Secretaria Exclusiva na área de Assistência Social, o titular da pasta é do sexo masculino, tem 39 anos de idade e escolaridade de nível superior completo.

O Órgão Gestor Estadual da Política de Assistência Social do Governo de São Paulo é a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS. Sobre os trabalhadores da Gestão Estadual do SUAS, a SEDS conta um total de 906 trabalhadores, sendo 520 estatutários, 294 comissionados e 92 estagiários.

A SEDS informou possuir Plano Estadual de Assistência Social – PEAS aprovado pelo Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo – CONSEAS-SP.

Em 1995, foi implantada à Comissão Intergestores Bipartite – CIB, o regimento interno da mesma foi atualizado em 2013, a CIB possui uma secretária técnica, a frequência das reuniões é mensal. A política de assistência social do Estado adota desenho de regionalização dos municípios, específico da área de assistência social, que foi pactuado na CIB. O órgão gestor possui estruturas administrativas descentralizadas (Diretoriais Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS).

O Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo – CONSEAS-SP foi criado em 1995, o conselho tem caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, em um período de 12 meses o conselho realizou 24 reuniões, os membros do conselho são 24 sendo 12 representantes do poder executivo e 12 representantes da sociedade civil. O orçamento da assistência social do Governo Estadual prevê recursos financeiros para apoiar o conselho.

As atividades de assessoramento e apoio técnico aos municípios ocorrem com planejamento anual e são utilizados os seguintes instrumentos e estratégias para o acompanhamento da gestão municipal: visitas técnicas periódicas e esporádicas, contatos telefônicos periódicos e esporádicos, sistema de informação próprio e sistema de informação desenvolvido pelo MDS.

O Órgão Gestor Estadual da Política de Assistência Social informa que existe Plano Estadual de Capacitação na área de assistência social e que o mesmo prevê oferta de cursos de capacitação por nível e responsável. Em relação aos níveis de capacitação o plano prevê: capacitação introdutória, cursos de atualização, formação técnica de nível médio e especialização.

No ano de 2012, o Estado realizou cursos de capacitação para o pessoal ocupado na área de assistência social abordando os seguintes temas: Introdução à PNAS, Organização do SUAS e Legislação correlata, Organização e Serviços de Proteção Social Básica, Organização e Serviços de Proteção Social Especial, Gestão e Financiamento da

PNAS e Controle Social. Os cursos oferecidos pelo Estado são destinados a conselheiros estaduais, técnicos de nível superior estaduais, técnicos de nível médio, estaduais, conselheiros municipais, gestores municipais e técnicos de nível superior das prefeituras.

O Governo Estadual apoia tecnicamente os municípios na capacitação dos trabalhadores do SUAS, sendo que o apoio técnico inclui: produção e distribuição de material didático e técnico, capacitações presenciais, capacitação a distância, assessoramento técnico de forma presencial no município e assessoramento a distância.

A SEDS executa diretamente serviços socioassistenciais no âmbito da proteção social especial de média e alta complexidade. A ESTADIC 2013 não apresenta os tipos de serviços específicos de proteção social, ofertados diretamente pelo Governo Estadual e onde estão localizados esses serviços socioassistenciais.

Apesar de diversos esforços das instâncias estaduais do SUAS em regulamentar a provisão e a concessão dos benefícios eventuais de assistência social previstos na LOAS de 1993, o Governo Estadual até o momento presente não regulamentou a concessão dos benefícios eventuais no campo da assistência social.

Conforme estabelecido no artigo 167 da Constituição Federal de 1988, todo fundo público deve ser instituído mediante autorização legislativa, o fundo de assistência social nas esferas governamentais deve observar o preceito constitucional.

O Governo Estadual implantou o FEAS. O Orçamento da Assistência Social é executado totalmente pelo FEAS e o ordenador de despesa do fundo é um técnico da SEDS.

O Governo Estadual realiza cofinanciamento de serviços de proteção social básica para 642 municípios, serviços de proteção social especial de média complexidade para 298 municípios e serviços de proteção social especial de alta complexidade para 321 municípios, o cofinanciamento dos serviços específicos de proteção social é realizado na modalidade de transferência de fundo a fundo. O Governo Estadual não regulamentou os benefícios eventuais de assistência social, portanto não existe cofinanciamento de benefícios eventuais aos municípios.

Em relação ao cofinanciamento de reforma, ampliação ou construção de equipamentos socioassistenciais, o Governo Estadual realizou cofinanciamento que beneficiou 14 municípios na construção de Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e 1 município na construção de Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Foi beneficiado 1 município com a construção de uma unidade de acolhimento institucional e 56 municípios foram beneficiados com construção de outras

unidades. A pesquisa não detalha que tipo de unidade de acolhimento institucional foi construído e quais outras obras foram construídas com recursos do cofinanciamento estadual da assistência social.

4.2 Análise do orçamento e do financiamento da Assistência Social no Governo do Estado de São Paulo

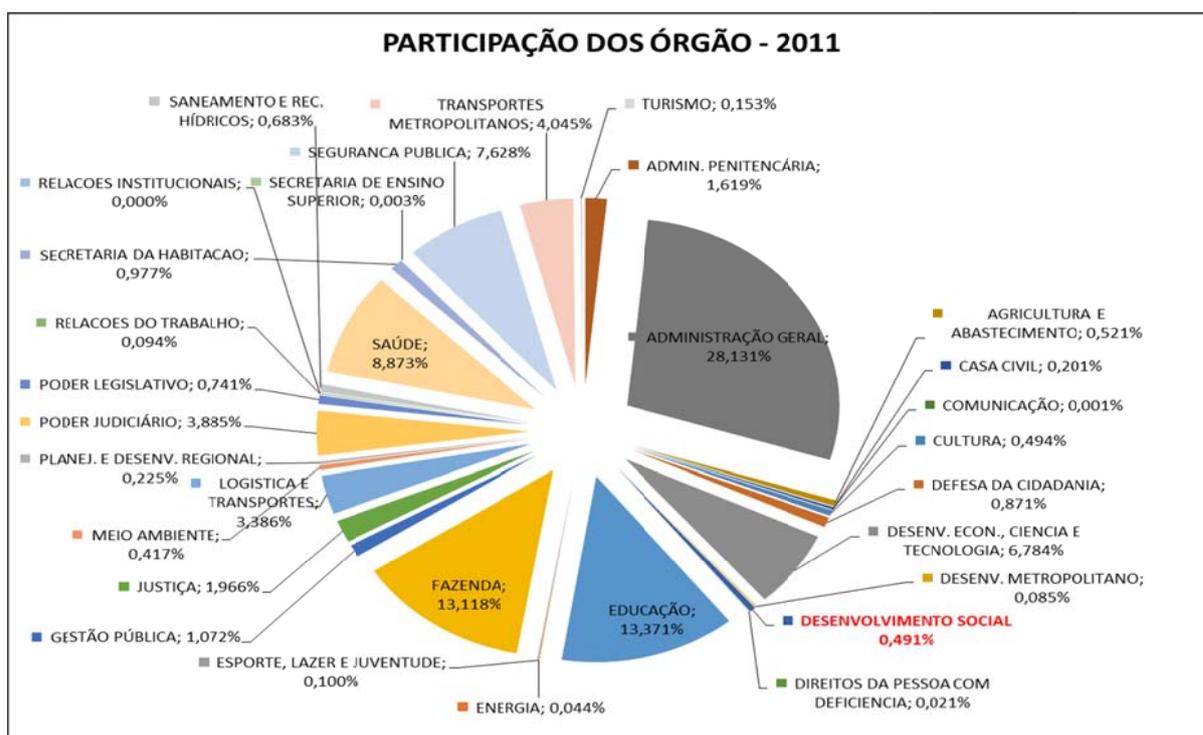
Participação dos Órgãos Estaduais 2011

A Execução Orçamentária do Estado em 2011, segundo consta no Balanço Geral do Estado foi no total de R\$ 159.949.788.187,88 que foram aplicados em 31 unidades orçamentárias.

O gráfico 03 apresenta a participação dos órgãos do Governo do Estado de São Paulo no Orçamento do Estado. Destaca-se o percentual executado na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS de 0,491%. Cabe lembrar que a SEDS, não é Exclusiva da Política de Assistência Social³⁹, a mesma é responsável por outras funções, nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, entre outras. Deste modo o percentual total executado de 0,491% nos programas orçamentários da SEDS é compartilhado pelas três funções típicas da Secretaria.

³⁹ No Censo SUAS Gestão e Conselhos 2012, referente à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social preenchido pela Coordenadoria de Gestão Estratégica, consta na questão “estrutura administrativa” que a SEDS possui uma secretaria exclusiva da área de assistência social, com coordenações, e 26 subdivisões administrativas descentralizadas. Todavia a SEDS é gestora de ações de âmbito de outras políticas públicas como citado no desenvolvimento da pesquisa.

Gráfico 3 - Participação dos Órgãos Estaduais 2011



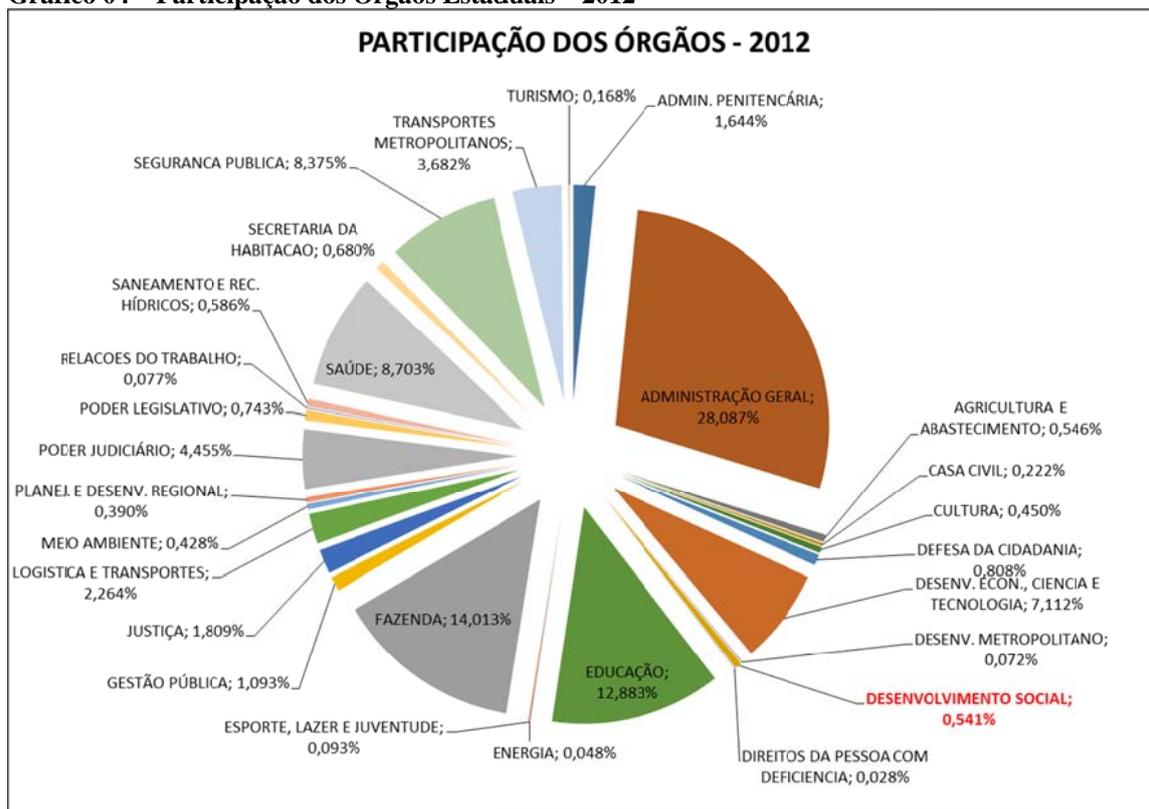
Fonte: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/> - Demonstrações Consolidadas, Anexo 09.

Participação dos Órgãos Estaduais 2012

A Execução Orçamentária do Estado em 2012 foi no total de R\$ 173.106.698.940,17, notamos que houve uma redução de Unidades Orçamentárias no ano de 2012, sendo um total de 28 Unidades.

O gráfico 04 apresenta o percentual aplicado em cada unidade no ano de 2012 e percebemos que houve no caso da Assistência Social um aumento na execução orçamentária de 0,05% em relação a 2011, representando 0,541% do total da execução orçamentária do Estado em 2012, esse percentual equivale a R\$ 935.650.426,90.

Gráfico 04 – Participação dos Órgãos Estaduais – 2012



Fonte: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/> - Demonstrações Consolidadas, Anexo 09.

Participação dos Órgãos Estaduais 2013 - Previsto

A previsão orçamentária do Estado para o ano de 2013 foi de R\$ 204.306.907.960,00.

O gráfico 05 apresenta o Orçamento Previsto do Governo do Estado para o ano de 2013. No período de 2011 o percentual total executado foi de 0,491%, já em 2012 foi de 0,541% e o percentual previsto para execução de despesas com o órgão SEDS referente ao exercício financeiro de 2013 é de 0,441%, no qual percebe-se uma redução de 0,1%. Comparando com o ano 2012 houve uma redução de R\$ 34.648.243,67 reais. O total das despesas fixadas para o exercício de 2013 é inferior ao total das despesas executadas nos períodos de 2011 e 2012. Nota-se no referido gráfico a redução de percentual do total executado, tendo como base o comportamento das despesas realizadas nos períodos de 2011 e 2012.

a) Na "**unidade orçamentária administração superior secretaria e sede**", atividade suporte administrativo, existiu redução de despesa de 2011 (R\$ 239.563.977,78)

para 2012 (R\$ 51.218.843,44) e crescimento de 2012 (R\$ 51.218.843,44) para 2013 (R\$ 54.472.878,48); na atividade capacitação em assistência social consta somente no exercício de 2011 (R\$ 996.359,13); na atividade Rede Social São Paulo consta gasto nos períodos de 2012 e 2013, sendo que existiu redução de despesa de 2012 (R\$ 5.335.829,38) para 2013 (R\$ 2.971.681,09); e somente no exercício de 2013 existiu a atividade gestão da política social com gasto de R\$ 59.919.518,20.

b) Já na "**unidade orçamentária coordenadoria de ação social**", atividade suporte administrativo existiu crescimento da despesa do período de 2011 (R\$ 18.784.428,75) para 2012 (R\$ 20.611.923,06) e redução de 2012 (R\$ 20.611.923,06) para 2013 (R\$20.566.159,93);

c) No que diz respeito à "**unidade orçamentária coordenadoria de gestão estratégica**", na atividade suporte administrativo, existiu crescimento da despesa entre os períodos de 2011 (R\$ 1.022.848,01), de 2012 (R\$ 1.341.016,73) e de 2013 (R\$ 1.357.992,73), na mesma unidade atividade política social I existiu crescimento de gasto de 2011 (R\$ 531.434,14) para 2012 (R\$ 788.991,55) e redução de 2012 (R\$ 788.991,55) para 2013 (R\$ 685.484,34), no período de 2011 não consta a atividade política social II e nos períodos nos outros dois períodos constam, existiu redução de gasto de 2012 (R\$ 91.997,02) para 2013 (R\$ 36.000,00);

d) Na "**unidade orçamentária coordenadoria de administração de fundos e convênios**", atividade suporte administrativo existiu crescimento de despesa entre os períodos de 2011 (R\$ 1.334.829,96), de 2012 (R\$ 1.802.207,71) e de 2013 (R\$ 1.961.146,28);

e) Na "**unidade orçamentária fundo estadual de assistência social**" na atividade família cidadã – ações sociais integradas existiu crescimento de despesa de 2011 (R\$ 309.676.494,00) para 2012 (R\$ 335.716.504,57) e redução de 2012 (R\$ 335.716.504,57) para 2013 (R\$ 281.983.399,05), na referida unidade atividade proteção social existiu aumento de despesa de 2011 (R\$ 211.240.087,15) para 2012 (R\$ 284.474.534,85) e redução de despesa de 2012 (R\$ 284.474.534,85) para 2013 (R\$ 201.191.871,17).

f) Em relação à "**unidade orçamentária desenvolvimento social**" na atividade suporte administrativo existiu crescimento de despesa entre os períodos de 2011 (R\$ 969.368,90), de 2012 (R\$1.081.669,06) e de 2013 (R\$ 1.105.438,37).

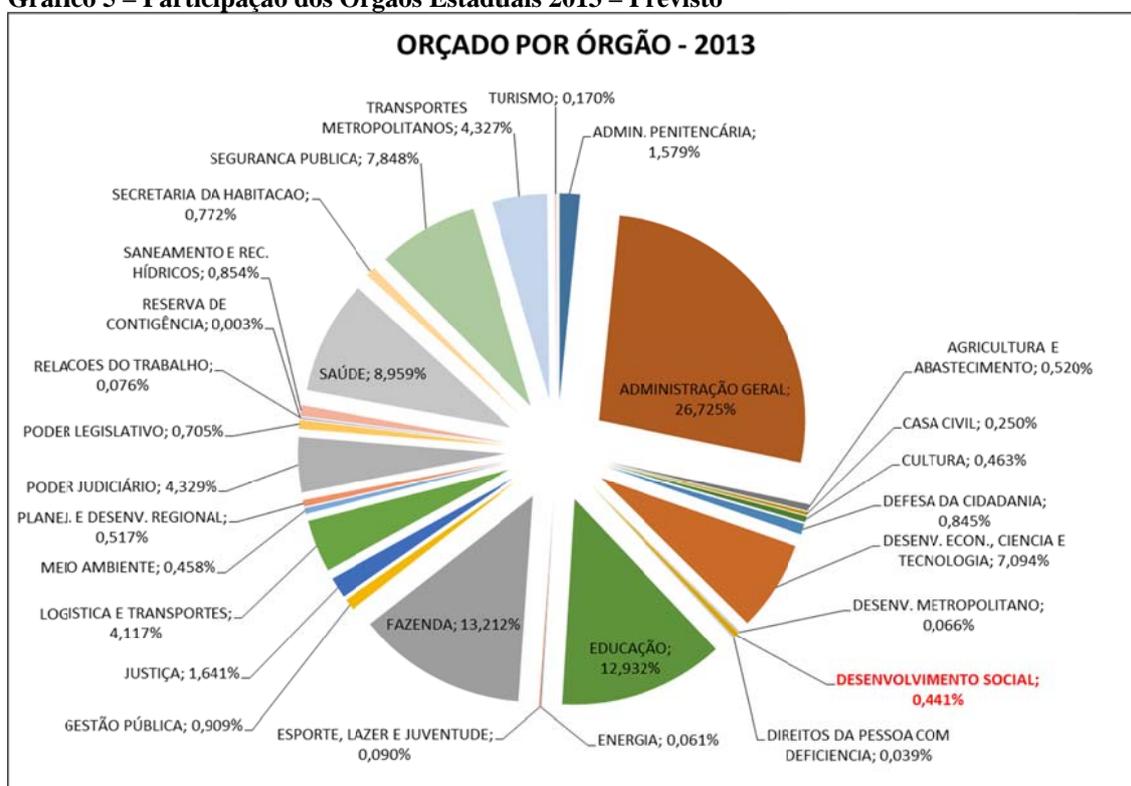
g) Na "**unidade orçamentária segurança alimentar e nutricional**", no período de 2011 não constam atividades, nos outros períodos na atividade segurança alimentar

e nutricional existiu crescimento de despesa de 2012 (R\$ 230.609.317,86) para 2013 (R\$ 253.860.424,36).

Do total de sete (7) unidades orçamentárias existentes na SEDS de 2012 a 2013, quatro (4) sofreram reduções de gastos entre os períodos mencionados, sendo a "unidade orçamentária administração superior secretaria e sede" por meio das atividades de suporte administrativo e Rede Social São Paulo; a "unidade orçamentária coordenadoria de ação social" por meio da atividade suporte administrativo; a "unidade orçamentária coordenadoria de gestão estratégica" por meio da atividade suporte administrativo; a "unidade orçamentária coordenadoria de gestão estratégica" por meio da atividade política social II e a "unidade orçamentária Fundo Estadual de Assistência Social" por meio das atividades família cidadã – ações sociais integradas e proteção social.

Partindo do comportamento das despesas executadas nos períodos de 2011 a 2013, deduzimos com base nas despesas executadas em 2013 que a previsão de gastos foi menor que nos exercícios anteriores, devido à redução de despesas com recursos humanos, Rede Social São Paulo, tecnologia da informação, proteção social básica e proteção social especial e transferência direta de renda.

Gráfico 5 – Participação dos Órgãos Estaduais 2013 – Previsto



Fonte: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/> - Demonstrações Consolidadas, Anexo 09.

Ações executadas na função 08 – Assistência Social em outras secretarias

O gráfico 6 demonstra a execução de recurso financeiro por meio da Função 08 – Assistência Social em outros órgãos da administração pública estadual que não tem por finalidade prover e gerir as ações na área da assistência social. Num período de nove anos o Governo do Estado financiou ações por meio da Função 08 – Assistência Social em oito Secretarias Estaduais. Merece destaque a estratégia de diminuição do uso da Função 08 – Assistência Social em outros órgãos nos últimos anos, os dados demonstram que nos períodos de 2011 e 2012 os dois órgãos que utilizaram essa Função foram a Casa Civil do Governador/Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo – FUSSESP e a Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDS.

O Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal de 2015, 1ª Edição 05.08.2014 (p. 32), traduz da seguinte forma o conceito: “A Função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do poder público. Reflete a competência institucional do órgão, como por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios [...]”.

Gráfico 6 – Ações executadas na função 08 – Assistência Social em outras secretarias



Fonte: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp>

Executado – Função 08

O gráfico 7 apresenta os percentuais totais executados na Função 08 – Assistência Social no período de 2004 a 2012. O ranking dos setores da administração estadual que executaram despesas na Função 08 – Assistência Social é: 1ª posição com 72,88%: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, 2ª posição com 14,12%: Secretaria Estadual da Justiça e de Defesa da Cidadania, 3ª posição com 7,66%: Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos, 4ª posição com 3,22%: Secretaria Estadual de Casa Civil, 5ª posição com 1,56%: Secretaria Estadual da Educação, 6ª posição com 0,38%: Secretaria Estadual de Relações Institucionais, 7ª posição com 0,17%: Gabinete do Governador e 8ª posição com 0,02%: Secretaria Estadual de Esporte, Lazer e Juventude.

O Balanço Geral do Estado, demonstrações consolidadas, 1.1 orçamentário, anexo 6 – Demonstrativo Despesas Unidade Orçamentária por Função, Subfunção e Programa oferece dados dos períodos, órgãos e programas que foram executados pelo Governo do Estado de São Paulo indicando a dispersão de recursos na Função 08 – Assistência Social.

Quadro 25 - Órgãos e programas que foram executados pelo Governo do Estado de São Paulo na Função 08 – Assistência Social

Órgão	Gabinete do Governador
Período	Programa
2004	Defesa dos direitos da criança e do adolescente.
2005	Defesa dos direitos da criança e do adolescente.
2006	Defesa dos direitos da criança e do adolescente.
Órgão	Casa Civil/Fundo Social de Solidariedade
Período	Programa
2004	Suporte administrativo; assistência ao portador de deficiência/proteção social básica; assistência à criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/assistência à população carente.
2005	Suporte administrativo; assistência ao portador de deficiência/proteção social básica; assistência à criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/assistência à população carente.
2006	Suporte administrativo; assistência ao portador de deficiência/proteção social básica; assistência à criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/assistência à população carente.

2007	Suporte administrativo; assistência ao portador de deficiência/proteção social básica; assistência à criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/assistência à população carente.
2008	Suporte administrativo; desenvolvimento social e cultural; assistência à criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/desenvolvimento social e cultural.
2009	Suporte administrativo; desenvolvimento social e cultural; criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/desenvolvimento social e cultural.
2010	Suporte administrativo; desenvolvimento social e cultural; assistência à criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/desenvolvimento social e cultural.
2011	Suporte administrativo; Rede Social de Solidariedade e Cidadania; assistência à criança e ao adolescente/proteção social básica; assistência comunitária/rede social de solidariedade e cidadania.
2012	Rede Social de Solidariedade e Cidadania.
Órgão	Casa Civil
Período	Programa
2006	Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.
2007	Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.
2008	Fortalecimento da gestão com tecnologia da informação.
2009	Fortalecimento da gestão com tecnologia da informação.
2010	Fortalecimento da gestão com tecnologia, informação.
Órgão	Secretaria Estadual de Assistência e de Desenvolvimento Social
Período	Programa
2004	Suporte administrativo; informações estratégicas; capacitação em assistência social; rede social; previdência dos servidores públicos do Estado; proteção social básica; família cidadã; proteção social especial.
2005	Suporte administrativo; informações estratégicas sociais; Governo Eletrônico III – Transações com a Sociedade; capacitação em assistência social; rede social; obrigações previdenciárias; proteção social básica; proteção social especial; família cidadã – ações sociais integradas.
2006	Suporte administrativo; informações estratégicas sociais; Governo Eletrônico III – Transações com a Sociedade; capacitação em assistência social; rede social; obrigações previdenciárias; proteção social básica; proteção social especial; família cidadã – ações sociais integradas.

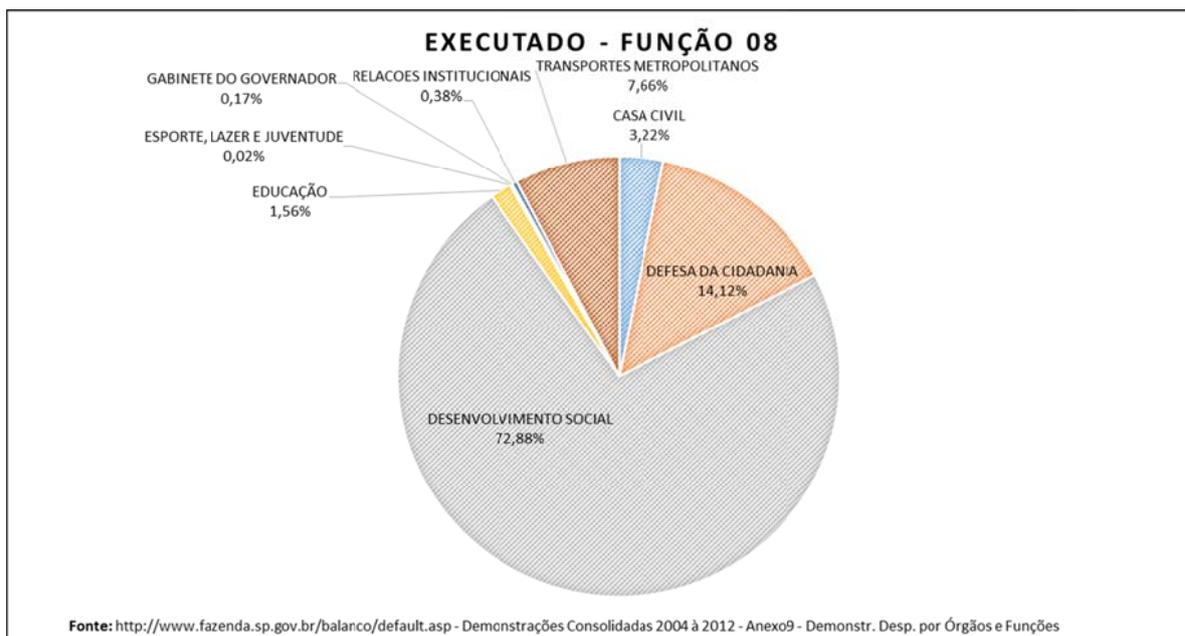
2007	Suporte administrativo; informações estratégicas sociais; Governo Eletrônico III – Transações com a Sociedade; capacitação em assistência social; rede social; obrigações previdenciárias; proteção social básica; proteção social especial; família cidadã – ações sociais integradas.
2008	Suporte administrativo; fortalecimento da gestão com tecnologia da informação; capacitação em assistência social; Rede Social São Paulo; informações estratégicas sociais; proteção social básica; proteção social especial; família cidadã – ações sociais integradas.
2009	Suporte administrativo; fortalecimento da gestão com tecnologia da info.; capacitação em assistência social; comunicação social; informações estratégicas sociais; proteção social básica; proteção social especial; família cidadã – ações sociais integradas.
2010	Suporte administrativo; fortalecimento da gestão com tecnologia, informação; capacitação em assistência social; informações estratégicas sociais; proteção social básica; proteção social especial; família cidadã – ações sociais integradas.
2011(*)	Suporte administrativo; tecnologia da informação e comunicação para excelência; capacitação em assistência social; gestão da política social; proteção social básica; proteção social especial; família cidadã – ações sociais integradas.
2012	Suporte administrativo; gestão da política social; Rede Social São Paulo; proteção social; família cidadã – ações sociais integradas; segurança alimentar e nutricional.
Órgão	Secretaria Estadual dos Transportes Metropolitanos
Período	Programa
2004	Operação, recapacitação e modernização do transporte.
2005	Operação, recapacitação e modernização do transporte.
2006	Operação, recapacitação e modernização do transporte.
2007	Operação, recapacitação e modernização do transporte.
Órgão	Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer
Período	Programa
2004	Juventude presente.
2005	Juventude presente.
2006	Juventude presente.
Órgão	Secretaria de Educação
Período	Programa
2004	Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM.

Órgão	Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania/Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – Febem-SP.
Período	Programa
2005	Suporte administrativo; programa de qualidade da FEBEM; assistência ao adolescente em conflito com a Lei; encargos gerais.
2006	Suporte administrativo; programa de qualidade da FEBEM; assistência ao adolescente em conflito com a Lei; encargos gerais.
2007 (**)	Suporte administrativo; programa de qualidade da FEBEM; assistência ao adolescente em conflito com a Lei; encargos gerais.
2008	Encargos sociais.
2009	Encargos gerais.
2010	Encargos gerais.
Órgão	Secretaria de Relações Institucionais
Período	Programa
2007	Defesa dos direitos da criança e do adolescente; e juventude presente.
2008	Defesa dos direitos da criança e do adolescente; e São Paulo – Dinâmica Jovem.
2009	Defesa dos direitos da criança e do adolescente; e São Paulo – Dinâmica Jovem.
2010	Defesa dos direitos da criança e do adolescente; e São Paulo – Dinâmica Jovem.

Fonte: Sistematização pelo autor com base nos dados contidos no Balanço Geral do Estado, Demonstrações Consolidadas, 1.1 Orçamentário, Anexo 6 – Demonstrativo Despesa Unidade Orçamentária por Função, Subfunção e Programa. Períodos 2004 a 2012.

(*) alteração para Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS)

(**) alteração para Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo do Adolescente (CASA)

Gráfico 7 - Executado – função 08

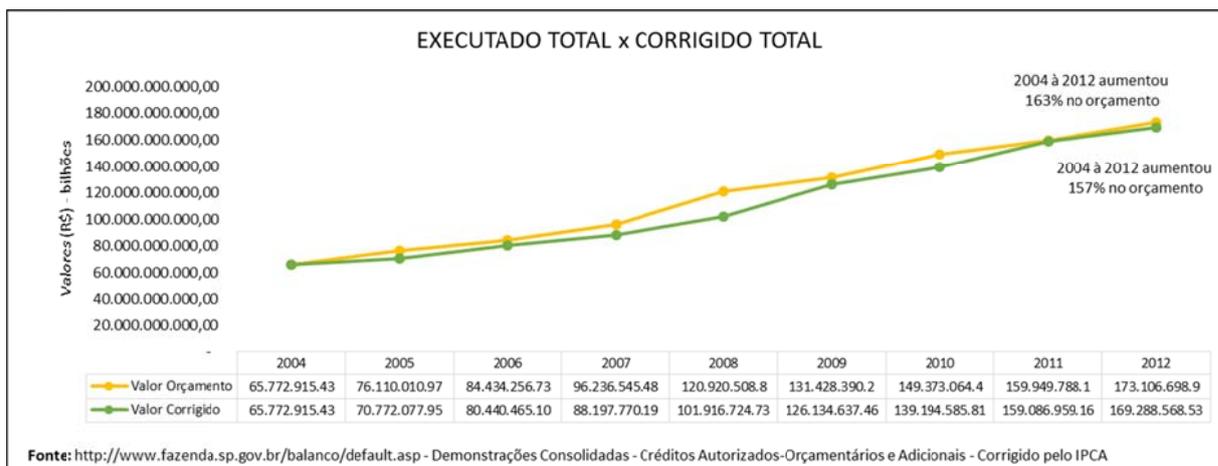
Fonte: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp>

Comparação – Executado total x corrigido total

O gráfico 08 apresenta o total do recurso financeiro executado pelo Governo de São Paulo no período de 2004 a 2012. Os valores são nominais e corrigidos pelo índice econômico IPCA-IBGE com base em cada exercício financeiro.

No período de 2004 a 2012, o Orçamento do Estado de São Paulo teve um aumento de 193% em valores nominais, no mesmo período, se considerarmos, como ponto de partida, o valor executado no ano de 2004 e a correção ano a ano, teríamos um aumento de 157% em valores corrigidos. Para cálculo da correção, foi utilizado o índice do IPCA e a ferramenta do Banco Central do Brasil – Calculadora do Cidadão.

Percebe-se então que nas duas linhas de valores houve crescimento ano a ano, a maior diferença foi no ano de 2008 em que o valor executado foi mais elevado que se tivéssemos aplicado a correção do IPCA de 2007 para 2008 e no ano de 2011 os valores Executado e Corrigido ficaram muito próximo.

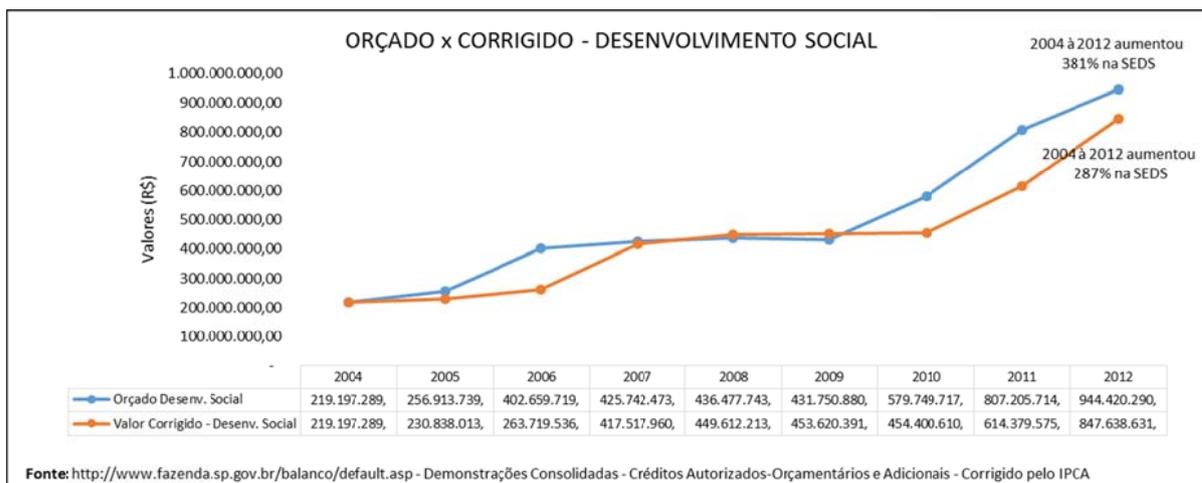
Gráfico 8 - Executado total x corrigido total

Fonte: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp>

Valor orçado x valor corrigido – desenvolvimento social

O gráfico 09 – valor orçado X Valor Corrigido – Desenvolvimento Social apresenta os valores do Orçamento do Governo de São Paulo que foram destinados para a SEDS no período de 2004 a 2012. Considerando valores nominais no período de 2004 a 2012 houve um aumento de 381% no orçamento da SEDS, já, considerando valores corrigidos pelo índice econômico IPCA-IBGE no mesmo período houve um aumento de 287% no orçamento da SEDS. No que se refere aos valores nominais, nos exercícios financeiros do período em estudo (2004 à 2012) ocorreram aumentos nas alocações dos recursos financeiros para a SEDS, com exceção do exercício financeiro de 2009 em que ocorreu diminuição de recursos financeiros em relação ao exercício anterior. Já no que se refere aos valores corrigidos, nos exercícios de 2005, 2006 e 2007 os valores corrigidos são menores que os valores nominais, nos exercícios de 2008 e 2009 os valores corrigidos são maiores que os valores nominais e 2010, 2011 e 2012 os valores corrigidos são menores do que os valores nominais.

Se compararmos os percentuais de evolução do quadro 06 e quadro 07 verificaremos que o Orçamento da SEDS cresceu mais do que o Orçamento do Governo de São Paulo em termos de valores nominais e valores corrigidos. Em termos monetários o crescimento da SEDS foi muito pequeno de um ano para o outro.

Gráfico 9 - Valor orçado x valor corrigido – Desenvolvimento Social

Fonte: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp>

Participação do FEAS na SEDS

Cabe ressaltar que a SEDS tem sete unidades orçamentárias: 1) administração superior da secretaria e da sede, 2) coordenadoria de ação social, 3) coordenadoria de ação estratégica, 4) coordenadoria de fundos e convênios, 5) fundo estadual de assistência social, 6) coordenadoria de desenvolvimento social, 7) coordenadoria de segurança alimentar e nutricional. Destaca-se a unidade orçamentária 7 Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS que é uma das unidades orçamentárias vinculadas à SEDS. O gráfico 10 - Participação do FEAS na SEDS demonstra o percentual de participação do FEAS no orçamento total da SEDS. Os dados indicam que no período de 2004 a 2012, ao longo dos anos houve diminuição do percentual de participação do FEAS no orçamento da SEDS. Entre os anos de 2004 a 2007 houve aumento do percentual de participação, já entre os anos de 2007 a 2009 houve diminuição do percentual de participação, no período de 2009 a 2010 houve aumento e no período de 2010 a 2012 houve diminuição.

Gráfico 10 - Participação do FEAS na SEDS

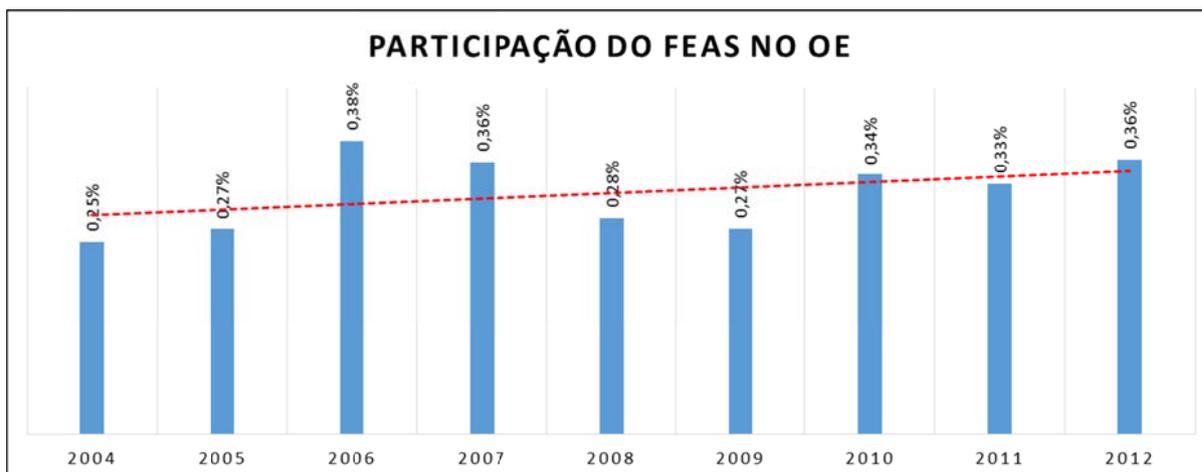


Fonte: O Autor, 2014.

Participação do FEAS no OGE

O gráfico 11 - participação do FEAS no OGE demonstra o percentual de participação do FEAS no OGE. Os dados indicam que entre os anos de 2004 a 2006 houve aumento no percentual de participação, já entre os anos de 2006 a 2009 houve diminuição do percentual de participação, no período de 2009 a 2010 houve aumento, no período de 2010 a 2011 houve diminuição e no período de 2011 a 2013 houve aumento. No período de 2004 a 2012 houve crescimento de percentual de participação do FEAS no OGE. Porém a linha de tendência mostra uma evolução positiva quando comparado ao ano de 2004, desta forma podemos concluir que a tendência é de melhoria no investimento no FEAS, quando comparado com o OE.

Gráfico 11 - Participação do FEAS no OE



Fonte: O Autor, 2014.

Participação do FEAS com relação à SEDS

O gráfico 12 - Participação do FEAS com relação à SEDS apresenta os valores de participação do FEAS com relação à SEDS. Percebemos que de todo o montante aplicado na SEDS, a unidade executora FEAS recebe a maior parte dos recursos, e as outras unidades executoras ficando com a menor fatia. Os dados indicam que no período de 2004 a 2012 houve um crescimento do exercício financeiro dos recursos alocados no FEAS e o conjunto das outras unidades da SEDS também teve um crescimento por exercício financeiro dos recursos alocados.

Gráfico 12 - Participação do FEAS com relação à SEDS

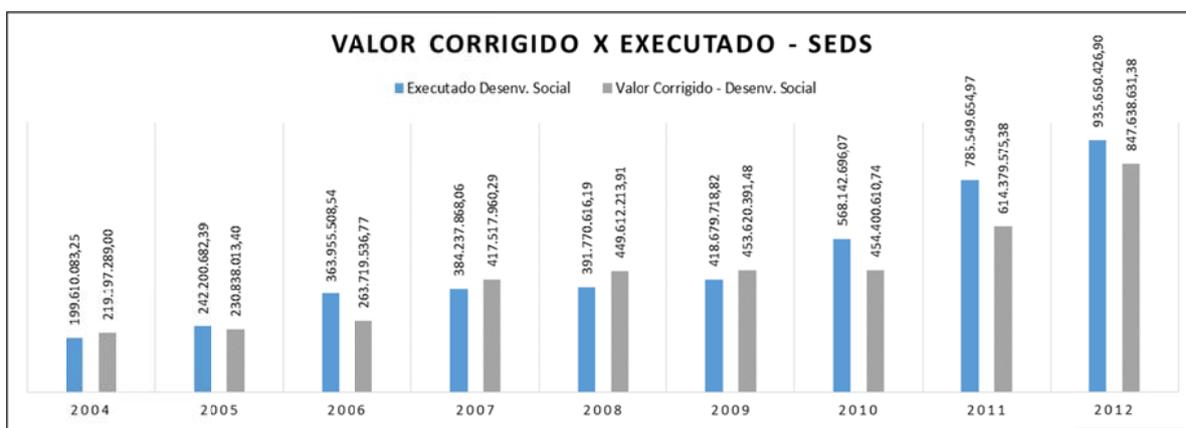


Fonte: O Autor, 2014.

Valor corrigido x valor executado da SEDS

O gráfico 13 apresenta dados comparativos entre os valores executados e os valores corrigidos na execução dos gastos com a SEDS no período de 2004 a 2012. Percebe-se que nos exercícios de 2004, 2007, 2008 e 2009 os valores corrigidos são superiores aos valores executados em cada exercício financeiro, já nos períodos de 2005, 2006, 2010, 2011 e 2012 os valores corrigidos são inferiores aos valores executados em cada exercício financeiro.

Gráfico 13 - Valor corrigido x valor executado da SEDS

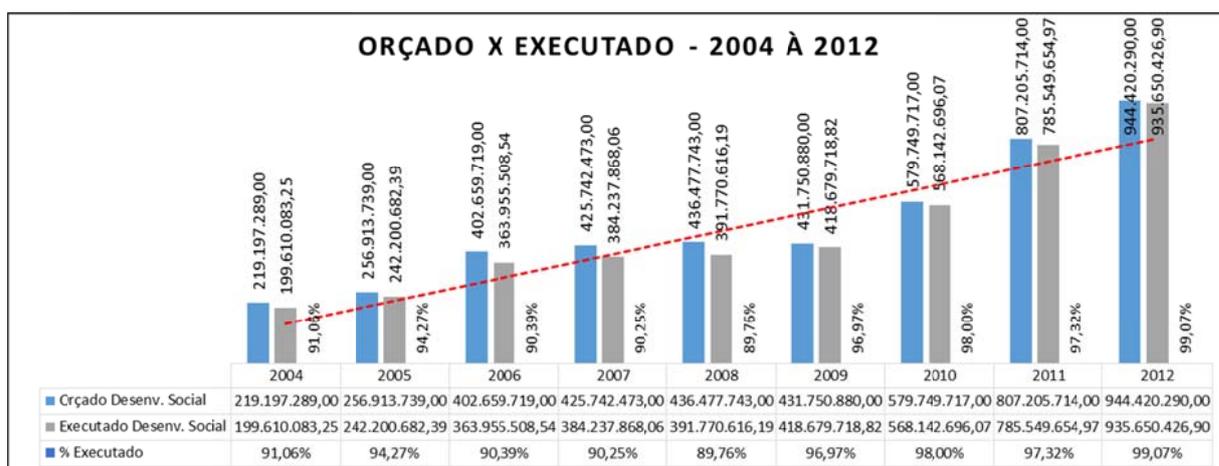


Fonte: O Autor, 2014.

Valor orçado x valor executado – 2004 a 2012

O gráfico 14 - Valor orçado x valor executado – 2004 a 2012 apresenta dados do valor orçado e do executado da SEDS. No período de 2004 a 2012 o orçamento não foi totalmente executado. Percebe-se que no mínimo o percentual de execução do orçamento foi de 89,76% referente ao exercício financeiro de 2008 e no máximo foi de 99,07% no exercício financeiro de 2012. No geral pode-se considerar boa a execução financeira da SEDS em relação ao orçamento.

Gráfico 14 - Valor orçado x valor executado – 2004 a 2012

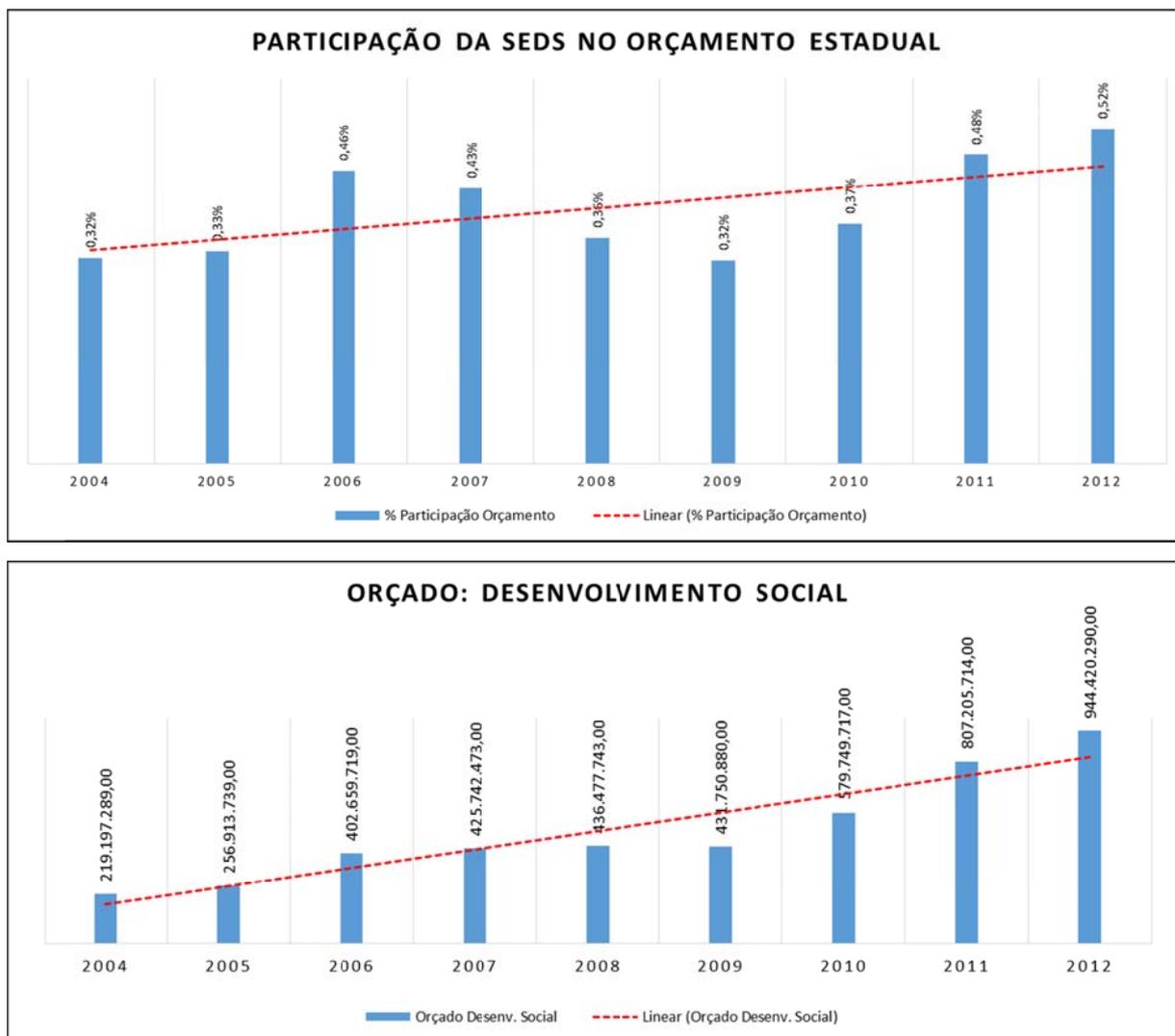


Fonte: O Autor, 2014.

Representatividade no orçamento da SEDS

O gráfico 15 indica dados da evolução histórica do orçamento da SEDS. Para essa comparação utilizamos os dados do Orçamento da SEDS e dividimos pelo total do OGE. Percebemos que houve um aumento no percentual aplicado na SEDS entre 2004 e 2012. No período ocorreram variações entre aumentos e reduções sendo que de 2004 a 2006 e de 2009 à 2012 foram os períodos em que houve aumentos e 2006 à 2009 foi o período em que houve as reduções. Porém em valores monetários, do orçamento sempre estiveram acima que no ano anterior, exceto o ano de 2009 em que ocorreu uma pequena redução.

Gráfico 15 - Representatividade no orçamento da SEDS

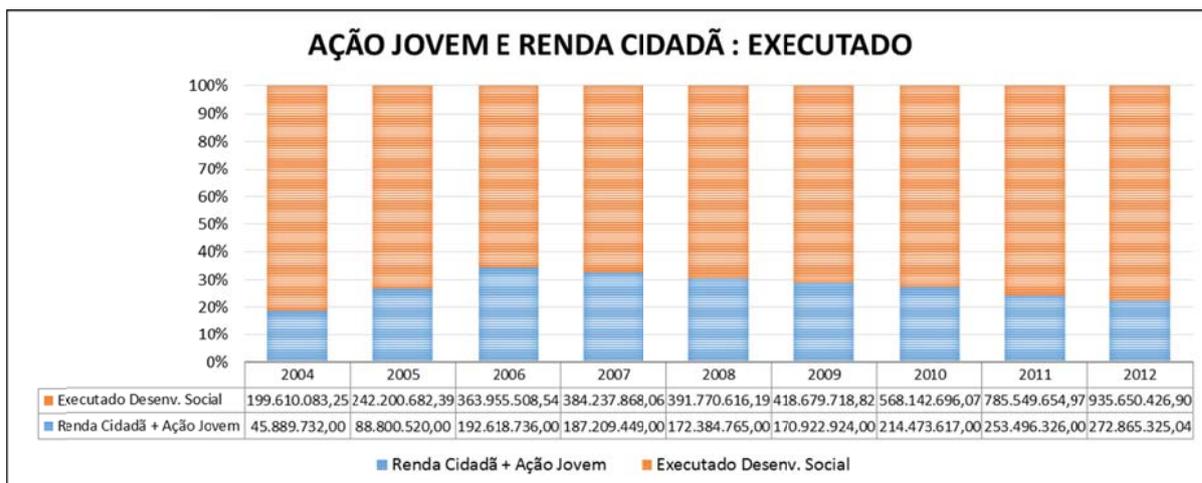


Fonte: O Autor, 2014.

Ação jovem e renda cidadã: total executado

O gráfico 16 - Ação Jovem + Renda Cidadã X Total Executado apresenta dados sobre o percentual de execução dos programas de transferência direta de renda no órgão SEDS. Os recursos financeiros aportados nos programas de transferência de renda direta têm apresentado crescimento nos exercícios financeiros de 2004, 2005, 2006, 2010, 2011 e 2012, nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 os recursos aportados para essa finalidade sofreram reduções.

Gráfico 16 - Ação Jovem e renda cidadã: total executado



Fonte: O Autor, 2014.

Número de atendidos por programa – FEAS

O gráfico 17 mostra o número de atendimentos realizados por programas, segundo consta no relatório anual do secretário.

Notamos que do ano de 2004 a 2008 o número de atendidos no PSB foi de alta e que ocorreu uma queda de atendidos nesse programa no ano de 2009 e voltou a crescer no próximo ano. Não foi possível encontrar o número de atendidos no ano de 2012.

Também percebe-se que o número de atendidos no PSE sofreu redução no ano de 2009, porém a tendência é de aumento no número de atendimentos nesse programa.

Gráfico 17 - Número de atendidos por programa – FEAS

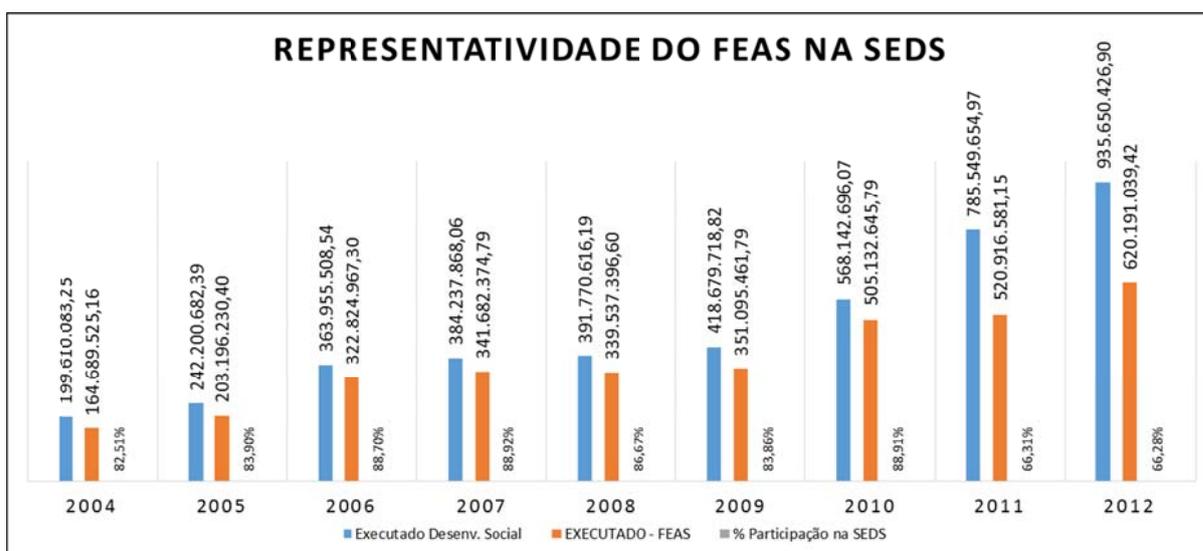


Fonte: O Autor, 2014.

Executado na SEDS x executado no FEAS e representatividade do FEAS no SEDS

Esse gráfico representa o total executado na SEDS e o total executado no FEAS. Entendemos que dos valores aplicados na SEDS grande parte desse recurso é destinada ao FEAS, que teve uma variação entre 66% até 89%, ou seja, de todos os recursos destinados ao Órgão SEDS, até 89% já foram investidos no FEAS.

Gráfico 18 - Representatividade do FEAS na SEDS



Fonte: O Autor, 2014.

Gráfico 19 - Executado na SEDS X Executado no FEAS

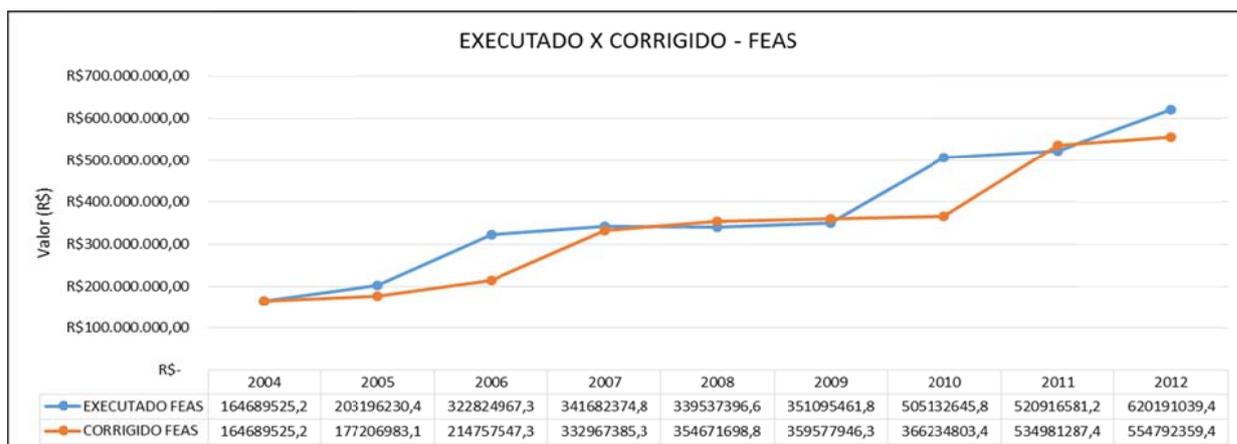


Fonte: O Autor, 2014.

Executado x corrigido – FEAS

O gráfico 20 - Executado X Corrigido – FEAS demonstra dados sobre os montantes dos recursos financeiros executados no FEAS durante o período de 2004 a 2012 em valores executados e valores corrigidos. Percebe-se que em todos os exercícios financeiros, com exceção do exercício financeiro de 2008 em que houve diminuição de despesas executadas, nos demais exercícios financeiros foram aumentados os valores executados. No que diz respeito aos valores corrigidos, nos exercícios financeiros de 2005, 2006, 2007, 2010 e 2012 os valores corrigidos foram inferiores aos valores executados e nos exercícios financeiros de 2008, 2009 e 2011 os recursos corrigidos foram superiores aos valores executados.

Gráfico 20 - Executado x corrigido – FEAS

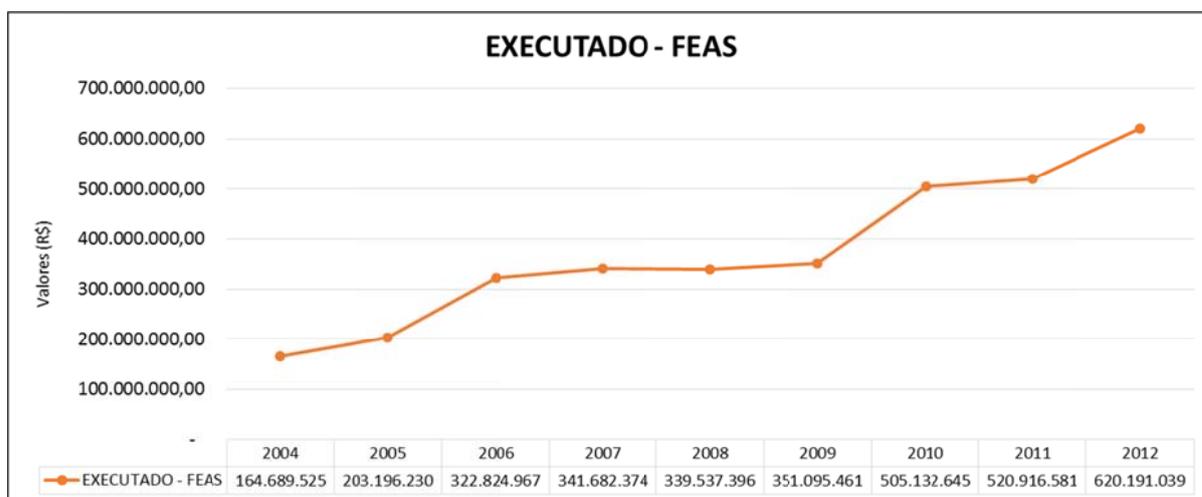


Fonte: O Autor, 2014.

Evolução - executado – FEAS

O gráfico 21 - Evolução – Executado FEAS apresenta a evolução histórica dos recursos financeiros executados no FEAS. Os dados demonstram que somente no exercício financeiro de 2008 houve uma pequena diminuição dos recursos financeiros em relação ao exercício anterior. Nos demais exercícios financeiros houve crescimento das despesas executadas no FEAS.

Gráfico 21 - Executado – FEAS

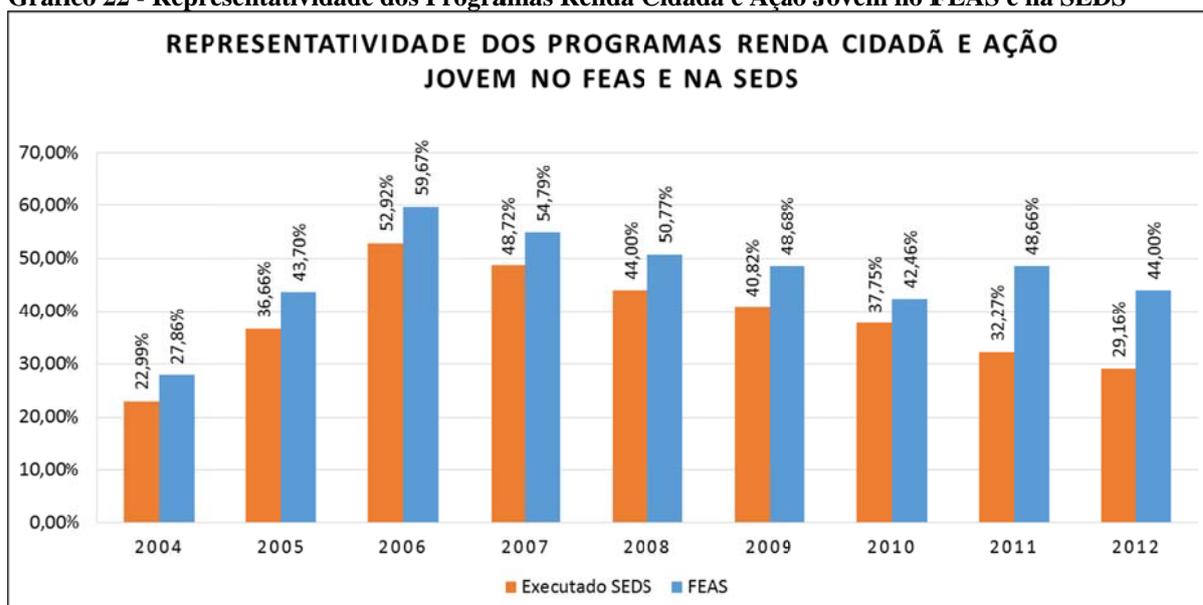


Fonte: O Autor, 2014.

Representatividade dos Programas Renda Cidadã e Ação Jovem na unidade FEAS e no Órgão SEDS

O gráfico 22 - Representatividade do Renda Cidadã e do Ação Jovem na Unidade FEAS e na SEDS apresenta os percentuais investidos nos programas de transferência de renda na unidade FEAS e no órgão SEDS. No executado SEDS, os dois programas de transferência de renda, realizam despesas no percentual de até 30% nos exercícios financeiros de 2004 e 2012, de acima de 30% até 40% nos exercícios financeiros de 2005, 2010 e 2011, de acima de 40% até 50% nos exercícios financeiros de 2007, 2008, 2009 e acima de 50% somente no exercício financeiro de 2006. No executado FEAS, os dois programas de transferência direta de renda, realizaram despesas no percentual de até 30% nos exercícios financeiros de 2004, de acima de 30% até 40% não consta nenhum exercício financeiro; de acima de 40% até 50% nos exercícios financeiros de 2005, 2009, 2010, 2011 e 2012, de acima de 50% nos exercícios financeiros de 2006, 2007 e 2008. Percebe-se que na SEDS a representatividade dos dois programas de transferência direta de renda é no mínimo, em 2004, de 22,99% e o máximo, em 2006 de 52,92%. No FEAS no mínimo em 2004 de 27,86 e no máximo em 2006 de 59,67%. Entendemos que boa parte do orçamento do FEAS é destinada para o programa de transferência direta de renda, o que o investimento em segurança de renda vem aumento por parte do Governo Estadual.

Gráfico 22 - Representatividade dos Programas Renda Cidadã e Ação Jovem no FEAS e na SEDS



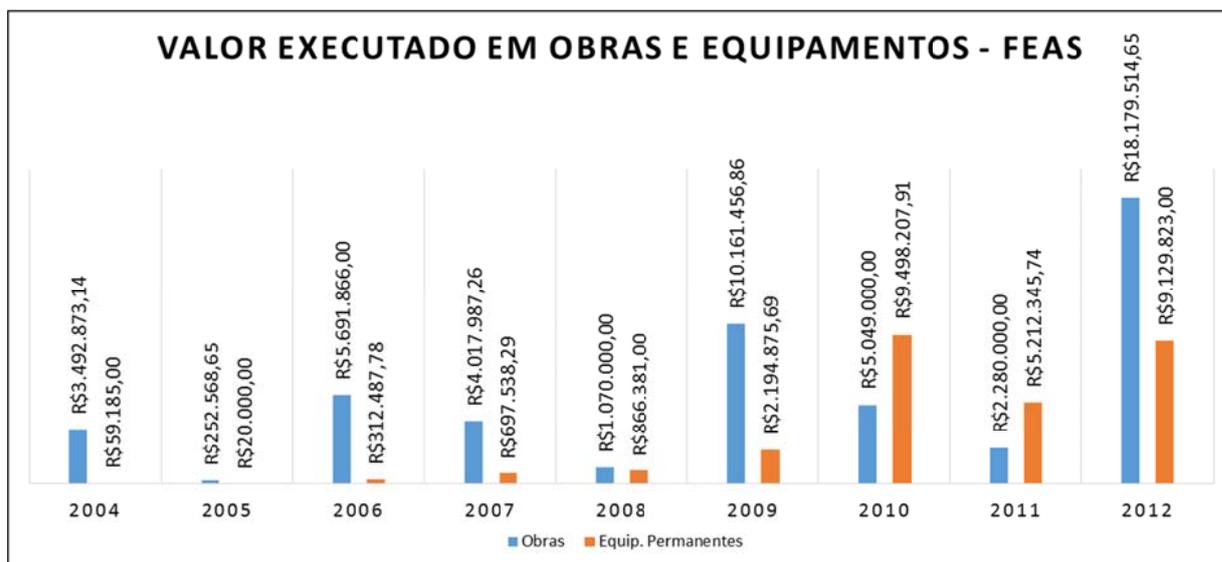
Fonte: O Autor, 2014.

Valor executado em obras e equipamentos

O gráfico 23 – Valor executado em obras e equipamentos apresenta os valores investidos pelo Governo de São Paulo em obras e equipamentos com finalidade de assistência social. Comparando os investimentos realizados em obras do ano de 2004 para o ano de 2005 houve diminuição de investimento, de 2005 para 2006 houve crescimento, de 2006 para 2007 houve diminuição, de 2007 para 2008 houve diminuição, de 2008 para 2009 houve crescimento, de 2009 para 2010 houve diminuição, de 2010 para 2011 houve diminuição, de 2011 para 2012 houve crescimento. No período 2004 a 2012 houve mais diminuição (5x) de investimentos em obras do que acréscimos (3x). Já quanto aos investimentos em equipamentos, de 2004 para 2005 houve diminuição, de 2005 para 2006 houve crescimento, de 2006 para 2007 houve crescimento, de 2007 para 2008 houve crescimento, de 2008 para 2009 houve crescimento, de 2009 para 2010 houve crescimento, de 2010 para 2011 houve diminuição, de 2011 para 2012 houve crescimento.

Percebe-se que os investimentos são muito sazonais, ocasionando uma variação muito grande entre os anos o que torna a análise complexa.

Gráfico 23 - Valor executado em obras e equipamentos



Fonte: O Autor, 2014.

Proteção social básica, proteção social especial, servidores e tecnologia da informação.

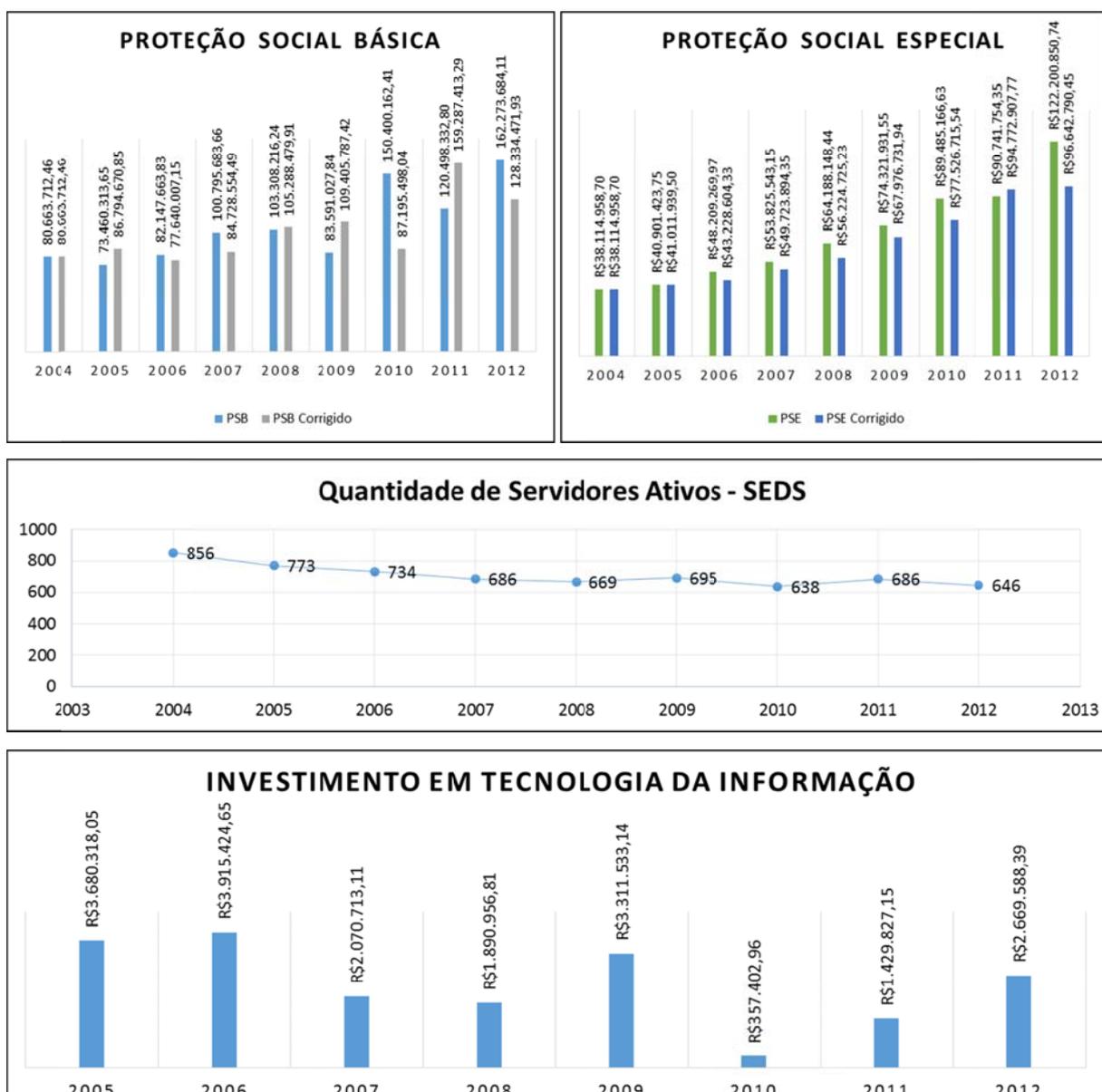
O gráfico 24 apresenta dado sobre o investimento executado na PSB e percebe-se uma tendência de alta nos investimentos, com algumas quedas no período (2005, 2009 e 2011), e se compararmos os valores executados no período com os valores corrigidos, utilizando o IPCA, podemos dizer que nos anos de 2005, 2008, 2009 e 2011 foram gastos menos recursos que nos anos anteriores, por exemplo, se tivéssemos corrigidos os valores executados do ano de 2004 para 2005 teríamos um orçamento melhor do que foi executado, e o mesmo para os anos de 2008, 2009 e 2011.

Em compensação o PSE comportou-se mais estável e apresentou um crescimento contínuo, sem variações e o total executado sempre foi acima dos valores corrigidos, exceto o ano de 2005 e 2011, mostrando-se mais elaborado quanto a aplicação dos recursos.

Percebemos também que ocorreu uma redução no quadro de servidores da SEDS no total de 284 servidores, e apenas 74 contratações o que resultou na perda de 210 servidores que não foram acrescidos no quadro funcional.

Para gerenciar os recursos tecnológicos na direção do cumprimento da missão institucional da SEDS no período de 2004 até 2012, foi efetuado investimento na área de tecnologia da informação, o mesmo é imprescindível para o planejamento e gestão dos recursos de tecnologia da informação.

Gráfico 24 - PSB, PSE, Servidores e TI



Fonte: O Autor, 2014.

Em suma, com base na análise dos dados aqui coligidos, é possível depreender que:

- Relativa facilidade de acesso a dados, destacando-se o site da Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Secretaria Estadual da Fazenda, Portal da Transparência Estadual e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo;
- Inobservância da terminologia do Sistema Único de Assistência Social e da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais;

- c) Inobservância da diretriz do Comando Único, dada à permanência do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo e das ações da Coordenadoria de Defesa Civil;
- d) Dispersão de ações socioassistenciais pela alocação em diversos órgãos em desacordo com a diretriz do Comando Único ou com princípio de unicidade do Sistema Único de Assistência Social;
- e) Baixa participação no cofinanciamento da implantação de equipamentos socioassistenciais nos municípios;
- f) Não regulamentação da concessão e não cofinanciamento dos benefícios eventuais;
- g) Redução da participação do Fundo Estadual de Assistência Social no orçamento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, no período de 2004 a 2012;
- h) No entanto, houve aumento da participação no Orçamento do Estado, no mesmo período;
- i) Tendência de ampliação de investimentos no Fundo Estadual de Assistência Social, comparando com o Orçamento do Estado;
- j) Execução Financeira pode ser considerada “boa” se comparado com os valores orçados e os executados;
- k) Tendência de aumento do número de atendimentos nos programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial;
- l) Os programas de transferência de renda absorveu significativamente parcela dos recursos, variando entre 23%(em 2004) e 60% (em 2006), prevalecendo a faixa de 40 a 50% nos anos de 2005, 2010, 2011 e 2012;
- m) Inconstância dos investimentos em obras e implantação de equipamentos;
- n) Redução do quadro de servidores em contexto de ampliação dos investimentos em tecnologia de informação;
- o) Maior crescimento percentual dos orçamentos da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e do Fundo Estadual de Assistência Social em relação ao Orçamento do Estado não representa alocação de maior valor orçamentário;

- p) Os gastos do Governo Estadual com Assistência social não chegam a ultrapassar 0,6% do Orçamento do Estado;
- q) Os gastos do Governo do Estado com Assistência Social são exíguos se comparados com os gastos de alguns municípios. Segundo ilustração contida no Caderno SUAS nº 06 - Ano 6 – Novembro de 2013 sobre o *Financiamento da Assistência Social no Brasil*: “a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no financiamento da Assistência Social no período de 2004 a 2011. Ao analisá-lo nota-se que a União apresenta a maior parcela dos recursos aplicados anualmente, alcançando em 2011 o percentual de 77,9%, seguido dos municípios com 15,5% e dos estados e Distrito Federal com 6,6%”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para esta pesquisa, foram analisados dados da estrutura orçamentária do Governo do Estado de São Paulo: Orçamento do Estado, Orçamento por Função (Função 08 – Assistência Social), Orçamento por Órgão (SEDS), Orçamento por unidade orçamentária (FEAS) e por Programas vinculados ao FEAS, no período de 2004 a 2012. Buscou-se trabalhar sobre a análise dos dados, o orçamento previsto e o orçamento executado, fazendo comentários dos gráficos que contêm informações dos programas executados na função programática *assistência social*.

O acesso aos documentos, aos dados e às informações relativos ao Orçamento e Demonstrativo das Despesas do Governo do Estado de São Paulo são de acesso relativamente fácil e destacamos os sites governamentais: da *Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional*, que disponibiliza Leis Orçamentárias Anuais (LOA), Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO); da *Secretaria da Fazenda*, que disponibiliza os Balanços Gerais do Estado (contendo Demonstrações Consolidadas, Demonstrações da Administração Direta, Notas e Quadros Explicativos, Demonstrações da Administração Indireta e Relatórios Anuais do Governo do Estado); do *Portal da Transparência*, disponibilizando Receitas, Despesas, Tributos, Benefícios Fiscais, Cadastro Estadual de Entidades, entre outras; e da *Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*, orçamento e finanças do Estado de São Paulo contendo informações sobre o processo de planejamento, da aplicação e fiscalização dos recursos públicos do Estado de São Paulo.

Conforme Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: “os procedimentos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes [...]”. Entre as diretrizes identificamos “a divulgação de interesse público, independente de solicitações”.

Considerando as instruções para a elaboração do Orçamento Público, contidas no Manual Técnico de Orçamento: o Governo deve organizar as ações em programas direcionados para a realização dos objetivos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos. São dois os programas considerados no PPA, "Programa Temático" que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de determinados bens e serviços à sociedade e "Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado" que expressa e orienta ações

destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, conforme o Manual Técnico de Orçamento MTO. (BRASIL. MTO, 2015, p. 33).

O Governo do Estado de São Paulo aloca no FEAS as despesas com os programas de assistência social, mas algumas despesas com ações de assistência social estão vinculadas a outras unidades orçamentárias da SEDS. As despesas orçamentárias com os Trabalhadores da Gestão Estadual do SUAS, que atuam nas DRADS, estão alocadas na "unidade orçamentária coordenadoria de ação social"; com a equipe do FEAS, na "unidade coordenadoria de administração de fundos e convênios", entre outras. Cabe lembrar que esses trabalhadores são essenciais para a consolidação da Gestão Municipal do SUAS no desempenho das funções de monitoramento e controle da execução de benefícios e serviços, cooperação e assessoria técnica aos municípios, entre outras. Considerando que a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social são objetivos da gestão do SUAS expressos na LOAS, entendemos importante analisar as outras unidades orçamentárias da SEDS que recebem recursos públicos para o desenvolvimento de funções administrativas essenciais da gestão.

Ainda, existe por parte do Governo do Estado inobservância da terminologia do SUAS e da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Percebe-se em todas as bases de informações e dados relacionados aos programas e ações desenvolvidos pela SEDS, o bloco dos programas estaduais e o dos federais. No site da SEDS, está bem evidente essa constatação. Na relação dos *Programas Estaduais* constam: Bom Prato, Viva Leite, São Paulo Amigo do Idoso, Ação Jovem, Renda Cidadã, Creche Escola, FEAS/Piso Social, EDESP, Centro de Esporte, Lazer e Cultura, Projeto BIB, São Paulo Solidário e Recomeço e na dos *Programas Federais*: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Bolsa Família, Entidades Sociais, Pró-Social, Entidades de outras áreas sociais, PMAS WEB e Monitoramento e Avaliação.

Em que pese ser a SEDS gestora de programas e ações que estão no escopo de outras políticas públicas, como: diagnóstico para construção de creche, reinserção social das pessoas usuárias de Crack, Segurança Alimentar e Nutricional, verificamos que o Orçamento da SEDS não é compatível com a regulação do SUAS.

Cabe lembrar as considerações de Sposati quanto à regulação do SUAS:

A regulação do SUAS, se de fato entendida e praticada é a grande arma de luta em defesa do campo da política de assistência social, pois orienta e define as condições objetivas para as quais a política é conclamada a atuar e a ter definido orçamentariamente o custo e custeio de seus serviços a partir de padrões de operação definidos (TAVARES, 2013, p. 25)

Para além da observância de terminologia do SUAS, nossa preocupação vai de encontro da mentalidade que considera que a assistência social "é a área do faz tudo para o pobre" e sem o reconhecimento da especificidade das ações dessa política no enfrentamento das situações de riscos e vulnerabilidades sociais.

A LOAS determina que "a organização da assistência social tem como diretriz o comando único em cada esfera de governo". Não é novidade para os atores dessa política que o Governo do Estado de São Paulo mantém prática de duplicidade de comando nas ações de assistência social pela presença nas esferas estadual e esferas municipais do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (FUSSESP) e da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil.

No caso do FUSSESP, toda a programação orçamentária das ações é realizada na Função 08 - assistência social e nas subfunções 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente e 244 - Assistência Comunitária.

Na série histórica analisada, nota-se a dispersão dos investimentos com a finalidade de assistência social em diversos órgãos em desacordo com o comando único determinado pela LOAS e com o conceito de função programática definido pelo Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal Versão 2015, e que deve ser observado pelos demais entes subnacionais. Entendemos que a Função Programática 08 - Assistência Social deve refletir a competência institucional do órgão gestor da política de assistência conforme disposto na lei que regulamenta o direito à assistência social.

Há de se reconhecer, nos anos analisados, a diminuição da utilização dessa função na programação orçamentária dos outros órgãos. No ano de 2004, havia seis órgãos que utilizavam em suas programações orçamentárias a Função 08 e, no ano de 2012, somente dois órgãos utilizaram essa Função; sendo o FUSSESP e a SEDS. Apesar de aparentemente clara essa constatação, não nos parece que tal situação signifique que estamos superando o entendimento distorcido que o Governo do Estado de São Paulo tem em relação ao campo da assistência social. Suas legislações e programações orçamentárias ainda encaram essa política pública como rede solidária de cidadania pautada no assistencialismo. Esse, aliás, é o principal programa do FUSSESP, coordenado pela Primeira Dama do Governo do Estado.

A pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, coordenada pela Professora Aldaíza Sposati, sobre Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, buscou retratar a assistência social nos Governos Estaduais e Municípios, o resultado assevera

que no caso da Constituição do Estado de São Paulo a assistência social é "compreendida como ação solidária e pautada no assistencialismo".

A Constituição Estadual define Seguridade Social como saúde e promoção social. No mês de fevereiro do ano de 2006, o Governo realizou alteração no art. 232, da Seção III, da Constituição que diz respeito à Promoção Social, no entanto, a única alteração foi a inclusão do parágrafo único que aborda assuntos de ordem financeira, não sendo feita nenhuma alteração de conteúdos na direção do SUAS. O momento para tal adequação era oportuno, pois havíamos acabado de realizar a V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, que teve como tema "SUAS - Plano 10: Estratégias e Metas para a implantação da Política Nacional de Assistência Social". Passados nove anos de realização desta Conferência, nenhum conteúdo foi alterado no texto da Constituição Estadual que trata a assistência social genericamente como *promoção social*.

O investimento na construção das unidades públicas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial pode possibilitar a qualificação da entrega dos serviços de atendimento da população.

O investimento do Governo de São Paulo em construção tem sido limitado aos Centros de Convivência do Idoso – CCI, que, na prática, são coordenados pelas esposas dos prefeitos e aos Centros Dia do Idoso – CDI cujo incentivo de execução é voltado às Instituições de Longa Permanência. Ambos “equipamentos sociais” integram o conjunto de ações previstas no Programa Estadual São Paulo Amigo do Idoso que é gerenciado pela SEDS.

O Governo do Estado de São Paulo, conhecido como o "Estado modelo econômico do Brasil", precisa avançar na alocação de recursos próprios para a construção e aquisição de equipamentos das unidades responsáveis pela proteção social da população paulista. Não podemos ficar na dependência somente da expansão do cofinanciamento federal do MDS e de emendas parlamentares dos Deputados Estaduais e Federais para estruturar localmente a rede socioassistencial.

A concessão dos benefícios eventuais no território paulista não consta nas programações orçamentárias, analisadas nos anos de 2004 a 2012. A LOAS determina que é papel do Governo do Estado definir, e do Conselho de Assistência Social aprovar os critérios.

No que concerne à redução da participação do FEAS no orçamento total da SEDS, os dados demonstram que tal redução foi decorrente do incremento na dotação orçamentária da "unidade orçamentária administração superior da secretaria e da sede" nas

ações Rede Social São Paulo e Virada Cultural e da criação de novas unidades orçamentárias na SEDS, como a "unidade orçamentária coordenadoria de segurança alimentar e nutricional" nas ações do Programa Bom Prato que fornece café da manhã e almoço e do programa Viva Leite que fornece leite pasteurizado tipo C.

Identificamos que, por meio do Decreto nº 56.674, de 19 de janeiro de 2011, o Governo do Estado de São Paulo transferiu o Projeto Estadual do Leite "Viva Leite" e o Restaurante Popular, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento para a Secretaria de Desenvolvimento Social. No mês de abril, do ano de 2008, foi transferido o Conselho Estadual da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEAS) da Secretaria de Desenvolvimento Social para Secretaria da Agricultura e Abastecimento.

O que chama atenção é o fato da Lei citada ter sido aprovada no mês de janeiro de 2011 e somente no Orçamento do Estado de 2012 constar na SEDS a criação de unidade orçamentária específica na área de segurança alimentar e nutricional, bem como o Governo do Estado de São Paulo vincular na transição, por meio de Lei, o Viva Leite e o Bom Prato ao Programa Família Cidadã - Ações Sociais, que é programa de âmbito da unidade orçamentária FEAS e prever o financiamento com recursos financeiros oriundos desse fundo. O decreto supracitado deixa evidente esta situação.

No Orçamento do Estado de 2012, aprovado pela Assembleia Legislativa de São Paulo, verificamos que o Viva Leite e o Bom Prato constam no programa orçamentário de segurança alimentar e nutricional vinculado à "unidade orçamentária segurança alimentar e nutricional".

Quanto ao aumento da participação do FEAS no Orçamento do Estado, no período analisado, os dados levam ao entendimento de que ocorreu em razão dos investimentos efetuados na construção e equipamentos para unidades de Centro de Convivência da Pessoa Idosa - CCI, Centro Dia do Idoso - CDI e acréscimo nos repasses realizados do Fundo Estadual de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social (Piso Social Paulista).

Após oito anos de publicação da Resolução CNAS nº 212, de 19 de outubro de 2006, que propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política de assistência social, existe indicativo de regulamentação dos referidos benefícios por parte do Governo do Estado de São Paulo. A resolução CIB/SP nº 10, de 29 de maio de 2014, pactua a indicação de um membro da CIB-SP para compor a Comissão de Benefícios Eventuais no CONSEAS. É pauta que interessa a todas as instâncias

do SUAS e o esforço deve ser na direção de reunir as forças dessa política para garantir, de fato, o acesso a um benefício legal, previsto desde 1993, e não implementado até o presente momento.

De acordo com a Secretaria da Fazenda, execução orçamentária "é o processo que consiste em programar e realizar as despesas levando em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais". (SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda).

No que tange à execução financeira da SEDS, houve boa execução daquilo que foi programado pelo Governo do Estado na área do Desenvolvimento Social. Conforme se observa na série histórica analisada, somente no ano de 2008, houve execução abaixo do percentual de 90%, os demais anos foram acima dos 90%. Esse fato demonstra que o Governo executa bem o que foi programado.

No entanto, a programação orçamentária e financeira está sujeita ao mecanismo do "contingenciamento de despesas", que consiste na realização de cortes no orçamento público, o efeito é o atraso ou o cancelamento das ações aprovadas no orçamento.

Como vimos nos capítulos anteriores, o orçamento é autorizativo, estimando receitas e fixando despesas, por meio de unidades descentralizadas. O fato do orçamento não ser impositivo favorece a baixa execução das despesas programadas com as políticas públicas.

No caso do Governo do Estado de São Paulo, no entanto, como observado anteriormente, o percentual das despesas executadas está próximo das despesas programadas e esse indicador é relevante do ponto de vista da realização das ações previstas.

No campo da gestão do trabalho do SUAS, na esfera estadual, os dados do período analisado (2004 a 2012) demonstram que houve redução de 210 trabalhadores do quadro funcional da SEDS, impactando diretamente na redução dos trabalhadores das unidades regionalizadas da secretaria. Enquanto no contexto nacional do SUAS, os dados são de crescimento do número de trabalhadores do SUAS (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no Governo de São Paulo a realidade apresenta-se contrária, ou seja, as DRADS, especialmente, estão sofrendo com a baixa condição técnica e operacional de apoiar os municípios na implementação do SUAS.

Em depoimento informal, um dos trabalhadores da DRADS informou que após realização do último concurso público para as categorias de Agente de Desenvolvimento Social e Especialista em Desenvolvimento Social, houve número expressivo de exonerações espontâneas dos contratados. Dentre os motivos: baixo vencimento, insuficiente progressão na

carreira, e convocação em outros concursos públicos (Poder Judiciário do Estado de São Paulo e Prefeituras de Municípios de grande e médio porte) com valores de vencimento e progressão na carreira, mais atrativos.

Destaca-se que a SEDS, em 12 de dezembro de 2006, publicou o Edital nº 001/2006 de concurso público destinado ao provimento dos cargos de Agente de Desenvolvimento Social, número de vagas 170, vencimento R\$ 1.331,29 e Especialista de Desenvolvimento Social, número de vagas 40, vencimento R\$ 1.825,97. Os cargos têm carga horária de 40 horas semanais e destinam-se à Sede da SEDS e às DRADS.

Os valores dos vencimentos que foram citados são os constantes no Edital publicado em D.O.E, no ano de 2006.

Quanto ao número de pessoas atendidas nos programas de proteção social básica e proteção social, houve crescimento na série histórica. Exceto no ano de 2009 em que ambos os programas apresentaram redução, no geral houve ampliação da cobertura das proteções da assistência social nos municípios paulistas.

Cabe ressaltar o esforço que os municípios paulistas vêm realizando para que o SUAS aconteça em âmbito local. Neste sentido, o Censo SUAS 2012 Gestão Municipal apresenta os seguintes dados: dos 607 municípios paulistas que responderam o Censo 2012, 76% possuem Secretaria Exclusiva de Assistência Social; 125 municípios (aproximadamente 21%) haviam realizado concurso para o nível superior e 67 municípios (aproximadamente 11%) haviam realizado concurso para o nível médio, ano de 2012; realização de cursos presenciais de capacitação ofertados aos trabalhadores municipais em 22%; o PAIF é ofertado em 553 ou 91,1% dos CRAS; o PAEFI é ofertado em 165 ou 67,7% dos CREAS; 93,7% concedem algum tipo de benefício eventual; 94 ou 15,5% dos municípios possuíam em 2012 programas próprios de transferência de renda.

Em suma, os dados demonstram que muito do crescimento da participação do FEAS no Orçamento do Estado está relacionado à transição das Medidas Socioeducativas - MSE, de Liberdade Assistida - LA e Prestação de Serviços à Comunidade - PSC, previstas nos incisos II e IV do art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, da Fundação Casa para a SEDS, a partir de julho do ano de 2009 e da transição das ações Viva Leite e Bom Prato da Secretaria de Agricultura e Abastecimento também para a SEDS, a partir do ano de 2011.

A CIB/SP pactuou a aprovação do projeto Piloto objetivando a passagem do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto da Fundação Casa para a SEDS, por meio da Portaria 05, de maio de 2009.

Observa-se no site da SEDS, link CIB/SP, Portarias CIB/SP 2011, ano em que foram transferidos o Viva Leite e o Bom Prato. Não consta portaria de pactuação sobre esse assunto.

Em certa ocasião, Fernando Brandão, companheiro de caminhada na política de assistência social diz: “somos solidários a todas as lutas sociais, podemos até pegar as bandeiras, faixas e cartazes, participar das passeatas e outros, agora a responsabilidade do financiamento das políticas transversais não é do Orçamento da Assistência Social”.

Conforme observarmos, a redução do percentual de participação do orçamento do FEAS, na SEDS, está relacionada à ampliação das unidades orçamentárias da Secretaria. Nos anos de 2004 a 2006, havia quatro unidades orçamentárias, já nos anos de 2007 a 2011, havia seis unidades orçamentárias e, no ano de 2012, havia sete unidades orçamentárias na SEDS. Nas novas unidades orçamentárias, criadas durante o período de 2004 a 2012 foram alocados recursos financeiros para o desenvolvimento de ações que fazem parte do escopo da Secretaria.

O Governo do Estado de São Paulo tem dois programas de transferência direta de renda - PTRs à população, o Programa Renda Cidadã e o Programa Ação Jovem. O investimento realizado pelo FEAS, em PTRs, foi no mínimo, de 27,86% no ano de 2004, e no máximo, de 59,67% em 2006. Ainda que diante de cenários de crescimento e redução dos gastos com PTRs, os mesmos ocupam posição relevante nos investimentos realizados.

Percebe-se que o investimento, por parte do Governo do Estado de São Paulo, em benefícios monetários e oferta de serviços, é essencial para assegurar proteções de assistência social à população.

Os PTRs contribuem para a complementação de renda e possibilitam o enfrentamento à pobreza e a redução das desigualdades de renda, bem como a ampliação da capacidade de consumo e dinamização das economias locais.

Os serviços visam ampliar possibilidades, enfrentar situações de riscos e violações de direitos. As proteções sociais por meio das unidades de referência CRAS e CREAS e os serviços PAIF e PAEFI são importantes mecanismos de proteção social que atuam na prevenção e proteção face às situações de riscos e violações de direitos.

Os direitos socioassistenciais foram construídos coletivamente nos espaços de diálogo desta política pública, contaram com a participação de todos os representantes da assistência social, ou seja, das secretárias, dos conselhos, das entidades e dos usuários. Portanto, são legítimos e reclamáveis. E cabe ao Poder Público, por meio do SUAS, investir nas ações desta política que são fundamentais para a integralidade da proteção social devida ao cidadão.

Na análise da evolução dos recursos do Orçamento do Governo de São Paulo, o total executado, no ano de 2004, foi de R\$ 65.772.915,43 e, no ano de 2012, de R\$ 173.106.698,90. Durante todo o período, o orçamento alcançou crescimento de 163%. O Orçamento Executado da SEDS foi de R\$ 199.610.083,25, no ano de 2004, para R\$ 936.650.426,90, no ano de 2012, período que alcançou 370% de crescimento. O Orçamento Executado do FEAS, no ano de 2004, foi de R\$ 164.689.524,16, para o ano de 2012, de R\$ 620.191.039,42, período em que alcançou 276% de crescimento.

O crescimento percentual do Orçamento da SEDS de 370% foi maior que o crescimento percentual do OE de 163%, e o crescimento percentual do Orçamento do FEAS de 276% também foi maior que o percentual de crescimento do OE. Em termos de percentuais, os orçamentos da SEDS e do FEAS cresceram mais que o orçamento do Estado.

O maior crescimento do Orçamento da SEDS, em termos percentuais, não significa maior valor monetário. Foi verificado que eram pequenos acréscimos num período de nove anos.

O Governo de São Paulo investiu no órgão SEDS mais recurso financeiro do que o crescimento do Orçamento Geral do Estado em termos percentuais. Mesmo assim, o Governo do Estado gasta pouco, e verificamos, no percentual gasto do Orçamento do Estado que, em 2012, foi de 0,54%. Estamos considerando a SEDS com todas as suas unidades orçamentárias e não somente a unidade FEAS. O Governo gasta 25% na Educação, 15% na Saúde e 0,54% na assistência social. Fica aberta uma importante questão que não houve tempo hábil para analisar: o que cada ente federado investe no cofinanciamento dos benefícios e serviços específicos da política de assistência social.

No que se refere ao que o Governo do Estado vem propondo fazer, por meio do órgão SEDS, tem conseguido realizar uma boa execução financeira. Conforme série histórica, somente no período de 2008, o governo gastou pouco mais de 80% dos recursos previstos, nos outros períodos da série, o governo gastou pouco mais de 90% dos recursos previstos.

Os gráficos apresentados demonstram no orçamento das várias áreas a série histórica, o crescimento e a evolução. Percebe-se que o Governo de São Paulo alocou recursos na SEDS que são de responsabilidade de outras áreas e que as atividades orçamentárias, voltadas à manutenção da SEDS, são consideradas meios da área de assistência social que estão fora do FEAS. Se considerássemos as atividades de manutenção do órgão da política pública e, atividades fins, voltadas às entregas dos serviços à população, o percentual de investimento na área aumentaria.

Verificou-se que oito Órgãos do Governo de São Paulo utilizaram-se da Função 08 – Assistência Social para financiar programas, descumprindo as orientações da LOAS, indicando pulverização de recursos.

Concluimos que o investimento do Governo do Estado de São Paulo na Política Pública de Assistência Social (por meio do Fundo Estadual de Assistência Social) é considerado baixo diante das deliberações das Conferências de Assistência Social relacionadas ao eixo cofinanciamento obrigatório da assistência social. Que na prática da esfera Estadual, o SUAS é encarado como Programa Federal, e as ações desenvolvidas pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social como Programas do Governo do Estado que devem ser incentivados e fortalecidos. Corremos o risco de “*perder o bonde da história*” se não continuarmos lutando em nossas realidades locais para que o SUAS seja, de fato e de direito, um sistema público afiançador de proteções de assistência social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudio; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da seguridade social 2013**. Brasília: ANFIP, 2014. 158 p.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 52-53.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de termos técnicos da assistência social**. Belo Horizonte: ASCOM, 2007. 132 p.

BOSCHETTI, Ivanete. A política da seguridade social no Brasil. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a, p. 323-338.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período 1999 a 2004: quem paga a conta? In: MOTA, Elizabete. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009b, 408 p.

BOSCHETTI et al. **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. 309 p.

BRANDÃO, Fernando Antônio. O financiamento público da assistência social. In: POLÍTICAS Públicas: o financiamento público da assistência social. Belo Horizonte, 2012.

_____. Texto Políticas Públicas: o financiamento público da assistência social. Votuporanga, 2014. p. 37. Curso Gestão da Política de Assistência Social. Disciplina: Orçamento e Financiamento da Assistência Social. SENAC, Unidade Votuporanga-SP.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas estaduais: perfil dos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, 424 p.

_____. **Caderno de gestão financeira e orçamentária do SUAS**. Brasília: MDS. SNAS, 2013. 140 p.

_____. **Relatório Final da IV Conferência Nacional de Assistência Social: Deliberações e Monções. Deliberações Aprovadas. Painel II**. Brasília: MDS, 2003. 16 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e Conselho Nacional de Assistência Social. **Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS**. Brasília: V Conferência Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. 1. ver. Brasília: SOF, 2015. 188 p.

_____. **Ementário de classificação das receitas orçamentárias (2013)**. Brasília: SOF, 2013. 473 p.

BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**. Brasília: Observatório da Equidade, 2009. 68 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Controle exercido por conselhos da assistência social**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013 276 p.

CAMPOS, Edval Bernadino. Participação como desafio e conquista. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Caderno de textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores**. Brasília: MDS, 2011. p. 71-82.

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE. **10 questões que você precisa saber sobre orçamento público**. Olinda, PE: CCLF, s.d. 24 p. (Caderno de Estudos I)

COLIN, Denise Ratmann Arruda. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública**. 2008. 318 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Fundos de solidariedade e refilantropização da política de assistência social**. 2009. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/fundos3.pdf>>. Acesso em: maio 2012.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. 760 p.

CORDEIRO, José Lucas. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo**. 2009. 211 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

CORDEIRO, José Lucas; LEVI, Maria Luiza. Orçamento público. (verbete). In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNDAP, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013. p.137-141.

DAIN, Sulamis. Bases institucionais e financiamento da seguridade social no Brasil. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato; FLEURY, Sonia (Orgs.). **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 143-159. (Pensar em saúde).

DIEESE; IPEA; SINDIFISCO. **A progressividade na tributação brasileira: por uma justiça tributária e fiscal**. São Paulo: DIEESE, 2011. 24 p.

_____. **10 ideias para uma tributação mais justa.** São Paulo: DIEESE, 2013. 20 p.

FAGNANI, Eduardo. Desafios e oportunidades para o desenvolvimento brasileiro: aspectos sociais. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Desafios ao desenvolvimento social brasileiro:** uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: CGEE, 2013. p. 67-104.

_____. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Ana Elizabeth Melo (Org). **Avaliação de política sociais:** uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 119-130 .

_____. Previdência Social e Constituição Federal: qual é a visão dos juristas? **Tributação em Revista.** v. 16, n. 57, p. 30-31, jul./dez. 2010.

_____. Desoneração da folha de pagamentos: ameaça à seguridade social. **Tributação & Cidadania,** Brasília: Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, v. 2, n. 8, nov./dez. 2012.

FATTORELLI, Maria Lúcia; GOMES, José Menezes. O sistema da dívida, a limitação das políticas públicas e o empobrecimento social. REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS - Orçamento público: concepções e desafios para as políticas públicas, Maranhão: UFMA, v.18, n.1, p. 217-255, jan./jun., 2014.

FÓRUM BRASIL DE ORÇAMENTO. **Cadernos para discussão:** Superávit Primário. Brasília: FBO, 2004. 19 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e UNICEF. **Orçamento Público: entendo tudo.** Disponível: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Arquivos/entendendo.pdf>>. Acesso em: jun. 2013.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (São Paulo). Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo. **Perfil do Estado de São Paulo.** Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil_estado/>. Acesso em: fev. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 16. ed. ampl. ver. atual. São Paulo: Atlas, 2012. 374 p.

GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas.** São Paulo: FUNDAP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013. 2 v. 568 p.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O orçamento público ao seu alcance.** Brasília: INESC, 2006. 132 p.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 57-86.

KLIASS, Paulo. O pacto de Dilma começa por mais austeridade? **Tributação & Cidadania.** Brasília, v. 3, n.11, p. 1-9, jul./ago. 2013. Disponível em: <http://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2013/08/ANFIP_11_web.pdf>. Acesso em: maio de 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 410 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e no orçamento público**. 6. ed. rev. atual. Inclui Balanço da Lei de Responsabilidade Fiscal e os efeitos da crise mundial na economia brasileira. São Paulo: Atlas, 2012. 415 p.

MAURO, Elizabeth; Lopes, João Roberto. **Operacionalizando o planejamento**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. 64 p. (Lei de Responsabilidade Fiscal - Estudos em Grupos de Aprendizagem - Unidade de Estudo, 3).

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. 72 p. (Texto para discussão, 1724).

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

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1 ed. extensa teoria com exercícios comentados de acordo com as NBCSP e com os manuais de receita e despesa nacionais. [S.l]: Estefania Gonçalves, 2009. 656 p.

NOTA nº 243/2011/CCONF/SUCN/STN (Anexo II). In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Grupo Técnico de Padronização de Relatórios. Brasília: GTREL, out. 2011, p. 40. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Material_GTREL_VersaoFinal.pdf>. Acesso em: maio 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. Fundo público (verbete). In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNDAP, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013. p. 383-385.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. **O CNAS: entre o interesse público e o privado**. 2008. 130 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 12. ed. rev. ampl. e atual. até março de 2012. São Paulo: Atlas, 2012. 381 p.

RAICHELIS, Raquel. A trajetória e o significado controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Caderno de textos VII Conferência Nacional de Assistência Social: participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília: MDS, 2009. p. 13-19.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 14, n. 12. p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>>. Acesso em: maio 2012.

_____. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. 430 p.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de administração e finanças**. Rio de Janeiro: Record, 2008. 527 p.

SÃO PAULO. (Estado). **Censo SUAS: gestão e conselhos 2012**. SÃO PAULO: Secretaria de Desenvolvimento Social, Coordenadoria de Gestão Estratégica, 2014. 119 p.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. **Perguntas frequentes sobre execução orçamentária**. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/balanco.asp?tipo=0>> Acesso em: 30 de outubro de 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios do sistema de proteção social. **Le Monde Diplomatique Brasil**. v. 2. ed. 18. jan. 2009a.

_____. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda et al (Orgs.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social: coletânea de artigos comemorativos**. 1. ed. Brasília: MDS, 2013. p. 20-40.

_____. Seguridade e inclusão: bases institucionais e financeiras da assistência social no Brasil. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato; FLEURY, Sonia (Orgs.). **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2009b. p. 173-188. (Pensar em saúde).

TAVARES, Gisele Cássia. O financiamento e os fundos de assistência social no SUAS. **Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate - Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, n. 2, p. 22-26, dez. 2005. (Suplemento).

_____. O financiamento da Política de Assistência Social na era SUAS: proteção social no Brasil - debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 229-255.

_____. O financiamento no SUAS e as condições para a efetivação dos direitos socioassistenciais. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda et al (Orgs.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social: coletânea de artigos comemorativos**. 1. ed. Brasília: MDS, 2013. p. 171-186.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 553-570.

YAZBEK, Maria Carmelita; PAZ, Rosângela. **Serviços e entidades de assistência social: conceitos e definições**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS / NORMATIVAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 73/2013, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. 40.ed. Brasília: Edições Câmara, 2013. 464 p.

BRASIL. [Lei de responsabilidade fiscal (2000)]. Lei de responsabilidade fiscal: **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, e legislação correlata. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Edições Câmara, 2014. 113 p. (Série legislação, 112).

BRASIL. Ministério da Assistência Social e Conselho Nacional da Assistência Social. **Portaria nº 262**, de 12 de agosto de 2003. Dispõe sobre a convocação extraordinária da Conferência Nacional de Assistência Social e dá outras Providências.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Decreto nº 7.237**, de 20 de julho de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção de isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional de Previdência Social. **Resolução nº 1.212**, de 10 de abril de 2002. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS. **Diário Oficial da União**, Brasília.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 407**, de 12 de setembro de 2008. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. 64 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 6**, de 9 de fevereiro de 2011. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, n. 40, 2011. Seção I, 78p.

_____. **Resolução CNAS nº 27**, de 19 de setembro de 2011. DOU 20/09/2011. Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

_____. **Resolução CNAS nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. DOU 3/01/2013. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

_____. **Resolução CNAS nº109**, de 11 de novembro de 2009. DOU 25/11/2009. Aprova Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

_____. **Resolução CNAS nº 130**, de 15 de julho de 2005. DOU 25/07/2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS.

_____. **Resolução CNAS nº 145**, 15 de outubro de 2007. DOU 26/10/2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação por funções de que tratam o inciso I, § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; que estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2014: Projeto de Lei Orçamentária Brasília: SOF, 2013.**

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.964**, de 10 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 4.874**, de 11 de novembro de 2003. Acresce artigo ao Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.

_____. **Decreto nº 5.839**, de 11 de julho de 2006 que dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.308**, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 7.788**, de 15 de agosto de 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 8.243**, de 23 de maio de 2004. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa da outras providências.

_____. **Decreto-Lei nº 525**, de 1º de julho de 1988. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases para organização do serviço social em todo país.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de março de 1964.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1996. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

_____. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991, que Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui Plano de Custeio, da outras providências.

_____. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991, Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estabelece os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. **Lei 12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **Lei nº. 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/loas-lei-organica-de-assistencia-social/loas-lei-organica-de-assistencia-social>>.

Acesso em: maio de 2012.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001** que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1988, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidade de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e colaboração com as organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, e legislação correlata. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Edições Câmara, 2014. 113 p.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009 – Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece as normas de finanças voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real de informação pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios.

_____. **Lei Complementar nº 141**, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio de recursos de transferência para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga os dispositivos das Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

SITES CONSULTADOS

<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br>
<http://novo.fpabramo.org.br>
<http://portal2.tcu.gov.br/>
www.abong.org.br
www.anfip.org.br
www.auditoriacidada.org.br
www.cfess.org.br
www.corecon-rj.org.br
www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br
www.fundacaoanfip.org.br
www.fazenda.sp.gov.br
www.inesc.org.br
www.mds.gov.br
www.planejamento.gov.br
www.planejamento.sp.gov.br
www.politicasocial.net.br
www.previdencia.gov.br
www.receita.fazenda.gov.br
www.saude.gov.br
www.seade.gov.br
www.sindifiscional.org.br
www.tesouro.fazenda.gov.br
www.transparencia.sp.gov.br