



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas sociais.

O ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VITÓRIA

Jeane Andréia Ferraz Silva¹

RESUMO

O objetivo do trabalho é apresentar e analisar a configuração do orçamento do município de Vitória na área da Assistência Social. No plano de trabalho metodológico adotamos como perspectiva de análise a totalidade social e a observação crítica da realidade da Política de Assistência Social. As etapas da pesquisa foram constituídas de pesquisas bibliográfica, documental e de campo (entrevistas com gestores). O financiamento da assistência social está seriamente comprometido na perspectiva da ampliação dos direitos sociais, pois o orçamento foi escasso para o atendimento às demandas dos trabalhadores e abundante para atender o capital.

Palavras-chave: Financiamento. Assistência social. Município.

BUDGET OF SOCIAL ASSISTANCE IN VITÓRIA

ABSTRACT

The objective is to present and analyze the configuration of Victoria municipal budget in the area of Social Assistance. Methodological work plan adopted as an analytical perspective the social totality and critical observation of reality of the Social Assistance Policy. The stages of the research were composed of bibliographic research, documentary and field (interviews with managers). The financing of welfare is seriously compromised in view of the expansion of social rights, because the budget was meager to meet the demands of workers and abundant to meet the capital.

Keywords: Financing. Social assistance. County.

Introdução

Estudos sobre o financiamento municipal da Assistência Social realizados, a partir de 2004, demonstram que os governos locais passaram a gerir as suas respectivas políticas em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social. Esses estudos mostram, ainda, a reestruturação do financiamento da assistência social dos municípios, como por exemplo, a criação dos Fundos Municipais de Assistência Social, co-financiamento, bem como o papel que estes municípios vêm desempenhando na alocação de recursos para esta política. Contraditoriamente, também, revelam a

¹ Doutora em Serviço Social pela UERJ e professora do Departamento de Serviço Social da UFES. E-mail: <jeaneferraz@terra.com.br>.

ampliação dos recursos na assistência social, mas numa perspectiva da focalização (SILVA, 2010).

Sabe-se que, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), houve uma ampliação dos recursos na área da Assistência Social, conforme pontua Salvador (2010), em sua pesquisa nacional. Porém, esta ampliação não veio acompanhada dos aportes dos recursos necessários para o êxito da implantação dos serviços de proteção social básica e especial. No processo de ampliação do atendimento à pobreza, de forma focalizada, destacam-se os programas de transferência de renda. Isso se reproduz no âmbito municipal? Os municípios ainda ficam a mercê do “cardápio” do MDS no que se refere a implementar prioritariamente o que o ministério financia na Assistência Social ?

Assim, este artigo² tem por objetivo apresentar e analisar a configuração do orçamento³ do município de Vitória na área da assistência social. Para isso, no plano de trabalho metodológico adotamos como perspectiva de análise a totalidade social e a observação crítica da realidade da Política de Assistência Social. As etapas da pesquisa foram constituídas de pesquisas bibliográfica, documental e de campo (entrevistas com gestores).

Desenvolvimento

O lugar da política de assistência social no orçamento do município de Vitória

Compreendemos a Política de Assistência Social enquanto um processo histórico, e inserida nas relações de classe, síntese de múltiplas determinações e não um fenômeno monocausal e unilateral. De acordo com Yazbek (1999, p. 50-51), historicamente, “[...] a assistência tem sido uma das estratégias acionadas pelo Estado

² As reflexões e dados apresentados neste artigo são partes integrantes da Tese de Doutorado intitulada “Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no Suas”.

³ Os dados orçamentários analisados foram referentes ao período de 2002 a 2012, conforme aprovados anualmente na legislação orçamentária e executadas pelo Poder Executivo. Este período é importante, pois tem-se o aprofundamento do neoliberalismo, da acumulação flexível no Brasil, do “neodesenvolvimentismo”, juntamente com a implantação do SUAS, um sistema com muitas contradições e que na sua consecução traz a centralidade da Política de Assistência Social e a focalização na pobreza absoluta. Com base em Salvador (2013), nos gastos orçamentários, as informações analisadas corresponderam ao conceito de despesa paga, ou seja, momento em que ocorre efetivamente a transferência dos recursos públicos para o credor. Os gastos orçamentários foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna³ (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

para enfrentar a questão social e não se dissocia [...] das relações que caracterizam a sociedade de classes.”

O município, a partir da CF/88, passou a ser ente federado, com autonomia político-administrativa. Neste aspecto é fundamental compreender as especificidades do orçamento municipal e sua conexão com o orçamento federal, além das prioridades locais no contexto da mundialização do capital. Se há um movimento de captura do fundo público⁴ pelo capital financeiro, o fundo público municipal também é disputado a nível local e conduzido ao movimento mais geral de apropriação da riqueza coletivamente produzida. Nesse contexto, o projeto neoliberal subordina os direitos sociais à lógica orçamentária e, em especial, às dotações orçamentárias.

A faceta mais visível do fundo público é o orçamento que, no contexto da luta de classes, configura-se num instrumento de poder, podendo atender a metas do capital e do trabalho. E, ainda, estudar o orçamento permite o conhecimento das prioridades econômicas e sociais dos governos e até que ponto ele amplia ou restringe o acesso aos direitos sociais. A leitura⁵ do orçamento do governo não pode ser realizada como uma peça técnica, que silencia os critérios políticos que norteiam a eleição das prioridades dos gastos, estabelecidas pelo bloco de poder.

⁴ Para Salvador (2010, p. 91), o fundo público está presente na reprodução do capital e comparece: 1-Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam [...] a reprodução do capital. 2- Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável diretamente [...] pela criação do valor. 3- Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. 4- No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

⁵ Para o estudo do financiamento da política de Assistência Social, utilizamos a proposta metodológica de Salvador (2012, p.15) que apresenta três óticas para o estudo do financiamento da política social a saber: ótica tributária da política (verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento); gestão financeira, ou seja, análise “[...] das decisões no campo político administrativo da política, a descentralização, assim como o controle democrático do orçamento [...]” e identificação das renúncias tributárias (financiamento indireto das políticas sociais). A ótica da renúncia tributária foi abandonada no estudo, pois essa dimensão requereria um maior tempo e análise, ficando para posteriores pesquisas.

Quando se analisa o orçamento autorizado geral da Prefeitura Municipal de Vitória que em 2002 foi de R\$ 192 milhões e, em 2012, foi de R\$ 1 bilhão e 570 milhões⁶, observa-se que houve um aumento de 813,82% no período.

Na composição dessas receitas, comparece a receita tributária como a principal fonte dos recursos municipais. Os tributos municipais que mais se destacam nesse período são ISS, IPTU e ITBI e apresentam, respectivamente, caráter de tributação direta⁷ e indireta⁸. Quando se analisam as principais receitas da PMV, as receitas tributárias⁹ compostas principalmente pelo ISS, IPTU e ITBI, chegaram a um total de R\$ 1,88 bilhão no período de 2002 a 2012. No ano de 2002, a receita com o ISS foi de R\$ 38,20 milhões e, em 2012, foi de R\$ 309,9 milhões. Já o IPTU, em 2002, foi de R\$ 6,49 milhões e, em 2012, foi de R\$ 46,62 milhões. Em 2002, as receitas com o ITBI foram de R\$ 3,28 milhões e, em 2012, foi de 31,84 milhões.

Segundo Oliveira (2009), a classificação funcional¹⁰ dos gastos públicos é um instrumento indispensável para a utilização do orçamento como peça de planejamento. Ela permite analisar os objetivos de programa de um governo, traduzidos nas prioridades econômicas e sociais estabelecidas pelas suas diversas rubricas, como educação, saúde, saneamento, agricultura, indústria, assistência social, etc., além de identificar os grupos, os setores econômicos que mais se beneficiam com esses gastos.

⁶ Vitória, Leis Orçamentárias Anuais de 2002 a 2012.

⁷ A tributação indireta é aquela que incide sobre produção e consumo, sendo os seus custos transferidos para terceiros. Fazem parte desse tipo de tributo o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Serviço (ISS), a Cofins, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre outros. Esse tipo de tributo recai de forma mais significativa sobre as famílias com renda mais baixa, enquanto desonera o contribuinte com maior rendimento, isso porque as famílias mais pobres gastam uma maior parte de sua renda com consumo e, em geral, os custos desses tributos tendem a ser repassados para o consumidor final.

⁸ Os tributos diretos são aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio como o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR). Teoricamente, seu ônus não pode ser repassado para terceiros, já que é o proprietário da renda ou do patrimônio que arca diretamente com o tributo. Esse tipo de tributo é considerado mais adequado para a promoção de justiça na tributação, possuindo um caráter progressivo, pois, em função da existência de alíquotas diferenciadas para as faixas de renda e/ou valor do patrimônio, tendem a pagar mais quem ganha mais.

⁹ Vitória, Balancetes 2002 a 2012.

¹⁰ A Portaria nº 42 de 14.04.1999, do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), elenca 28 funções¹⁰ (que representam o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa) com as respectivas subfunções (representam uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas).

Ao analisarmos as despesas no período de 2002 a 2012 por funções de governo, a educação foi a política que teve um aporte maior de recursos, com um percentual de 26,06%; seguida, respectivamente, de Urbanismo, com 19,92%; Saúde, com 16,95%; e Administração, com 13,80%. Após, vem a função Encargos Especiais, com 4,76% dos recursos; com 3,41%, a função Gestão Ambiental; o Saneamento, com 3,18%. A função Assistência Social representou, em todo o período, 2,71%, ficando, assim, em 9º lugar no conjunto das despesas do governo municipal. As demais funções não ultrapassaram 1,5% do orçamento municipal no período. É importante destacar funções importantes que não tiveram mais que 1,5% do orçamento municipal, como: Segurança Pública (com 1,49%), Cultura (com 1,47%), Habitação (com 1,40%), Desporto e Lazer (com 1,28%). Despesas com as funções como Direitos de Cidadania (com 0,81%) e Trabalho (com 0,41%), tão necessárias para os trabalhadores, não ultrapassam 1% dos recursos. A função Ciência e Tecnologia somente teve recursos gastos no período 2002 a 2007, com um percentual tão mínimo que não ultrapassou o insignificante 0,04%.

A função Encargos Especiais merece destaque, pois, como uma função no orçamento público, “[...] engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins” (BRASIL, 1999). Vimos que essa função representou, no período, 4,76% das despesas do governo municipal, demonstrando que ela não foi criada na década de 1990 simplesmente para melhorar a gestão orçamentária, mas, principalmente, porque o serviço da dívida pública alimenta continuamente a acumulação financeira por meio das finanças públicas.

Segundo Carvalho (2007, p. 99), “[...] a dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira”. Para o autor, o gerenciamento da dívida tem sido a principal condicionante da política econômica desde 1999, quando o governo absorveu os prejuízos do setor privado com a crise cambial. E, para impedir o aumento contínuo da dívida, o autor destaca que o governo optou por uma política econômica baseada em dois eixos: geração de superávits primários expressivos e elevação da carga tributária.

Salvador (2010, p. 361) chama atenção para os detentores de títulos da dívida: “[...] são as instituições financeiras e os Fundos de Investimentos Financeiros (FIF’s), que concentram quase 75% dos títulos públicos federais em poder do público [...]”. Trata-se de “[...] uma classe privilegiada pelo fundo público com uso de instituições

especializadas no ‘negócio da dívida’, que compromete as despesas públicas, principalmente o gasto com custeio da área social e os investimentos.”

Como o ajuste fiscal na administração financeiro-fiscal do governo federal não foi suficiente para atender aos objetivos da política fiscal, foi realizado o enquadramento¹¹ dos estados e municípios à LRF. E como isso foi realizado pelo governo federal? A LRF foi, então, outra forma para obrigar os estados e municípios a aderirem ao ajuste fiscal federal, “[...] impondo punição aos gestores que descumprissem a determinação legal de orçamento equilibrado” (SALVADOR, 2010, p. 385).

É nesse contexto que entendemos a lógica de conduta orçamentária, principalmente dos municípios, que passaram a destinar recursos fiscais disponíveis com o pagamento dos encargos financeiros, assegurando a geração de superávits primários e garantindo as condições de sustentabilidade da dívida pública.

As despesas autorizadas para a política de assistência social no período de 2002 a 2012 totalizaram R\$ 237,7 milhões e as de pagamento com juros, encargos e amortizações da dívida foram R\$ 114,1 milhões. Ou seja, as despesas com a dívida representaram, no período, 48% do orçamento da assistência social. Observa-se que, nos anos 2004 a 2006, os valores para pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida ultrapassaram os 80% do orçamento da assistência social, reduzindo esse percentual, a partir de 2009, com no máximo 39%. Esses dados demonstram que a dívida pública absorveu recursos municipais significativos e que não beneficiam os trabalhadores, pois não retornam sob a forma de serviços que viabilizem direitos.

Diante desses dados, tem-se o que Iamamoto (2007) denomina de uma inversão e uma subversão: em vez de o direito constitucional impor e orientar a distribuição dos recursos orçamentários, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade desses recursos. São as definições orçamentárias que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais. A viabilização dos direitos sociais pauta-se, segundo as regras de um livro-caixa, do

¹¹ Desde 1992, o governo federal consolidou os seus créditos junto aos governos de estados e municípios, impondo prazos para pagamentos e limitando o endividamento, o que levou esses governos a financiar seus desequilíbrios orçamentários via bancos estaduais [processos de privatização desses bancos junto aos bancos privados nacionais e internacionais]. [...] Com os governos estaduais sem oportunidade de financiamento junto aos seus bancos ficou limitada a capacidade de expansão de investimentos dos orçamentos estaduais e de expansão dos gastos sociais locais. (SALVADOR, 2010, p. 385).

balanço entre crédito e déficit. Passamos, a seguir, a analisar o orçamento¹² da função Assistência Social, considerando a relação entre o que foi autorizado e o que foi executado nessa política no período de 2002 a 2012.

A função Assistência Social, classificada como “08”, teve, no período, um aumento de 767% dos recursos destinados ao pagamento de despesas com a política, significando um grande avanço no que se refere ao seu financiamento. Entretanto, “[...] a demanda da Semas aumentou, [e] o orçamento não acompanhou essa situação, apesar da sua ampliação desde 2005” (SILVA; LANES, 2008, não paginado).

No período de 2002 a 2012, o orçamento autorizado total para a Política de Assistência Social foi de R\$ 237,75 milhões, que percentualmente foram distribuídos da seguinte forma: Fundo Municipal de Assistência Social enquanto uma Unidade Orçamentária (UO) tem 66,93% dos recursos alocados na função 08, seguida da UO Semas, com 30,17% e da UO FIA, com 2,01%.

O orçamento executado total foi de R\$ 170,84 milhões, no período de 2002 a 2012. Os recursos alocados para a função 08 não foram todos executados. A execução orçamentária ficou em 71,86%, oscilando em cada ano tanto antes quanto após a implementação do Suas em Vitória. Não tivemos uma regularidade na execução, e sim uma oscilação nos gastos, revelando que os recursos da assistência social ainda são bastante permeáveis à conjuntura econômica e às decisões políticas.

No período anterior ao Suas (até 2005), a execução mais baixa foi em 2002, com 40,64% dos recursos; e a maior foi de 80,06% em 2003. O município, no ano de 2005, não executou mais que 55,06% dos recursos autorizados. Após o Suas, houve uma melhoria na execução dos recursos e o menor índice foi de 64,17% em 2011. Em 2006, a execução foi de 74,42%; e o maior índice foi em 2008, com 82,86%.

Destaca-se que, no período de 2002 a 2012, os únicos anos que a execução chegou aos 80% foram 2003 (com 80,06%) e 2008 (com 82,86%), respectivamente. A questão é: como ficou a população usuária dos serviços socioassistenciais sem a utilização da totalidade dos recursos destinados para o atendimento de sua demanda?

São várias as justificativas apresentadas pela gestão para a não execução do orçamento na sua totalidade: a burocracia, os processos licitatórios, a dificuldade dos

¹² O Orçamento da Semas é formado por três unidades orçamentárias: 11.01 (Secretaria de Assistência Social), 11.02 (Fundo Municipal de Assistência Social) e 11.03 (Fundo Municipal da Infância e da Adolescência).

setores administrativos de compreender a lógica das necessidades sociais da população, além do desconhecimento da dinâmica orçamentária.

Outro elemento que comparece para justificar a não execução do orçamento na sua totalidade é a “[...] terceirização, convênios e parcerias [que] dificultam e fragilizam a assistência” (SILVA; LANES, 2008). Ou seja, embora essa terceirização dos serviços, num primeiro momento, apareça como uma das alternativas para adiantar o processo de atendimento às demandas da população, por outro, a lógica da prestação de contas é mais lenta e com diversas dificuldades que permeiam a perspectiva convencional.

O resultado desse processo é a subordinação das necessidades sociais e sua satisfação à mecânica instrumental do orçamento. As ações instrumentais do orçamento são pragmáticas, imediatistas, visam à eficiência e à eficácia a despeito dos valores e princípios, pois são ações que aparecem isentas de conteúdo valorativo, pois a preocupação restringe-se à eficácia dos fins. São, portanto, ações necessárias para responder ao imediato, ao cotidiano, mas não são suficientes para responder às complexas demandas da população. Enfim, a não execução integral do orçamento autorizado demonstra as dificuldades de expansão e universalização dos gastos orçamentários que garantem a concretude para a efetivação de direitos.

Outro elemento importante no conjunto das despesas com assistência social é a sua relação o Produto Interno Bruto (PIB) de Vitória. Esse município concentrou 49,84% do PIB da Região Metropolitana e 29,03% do PIB do Espírito Santo em 2011 (VITÓRIA, 2014). A capital, portanto, tem uma grande concentração de riqueza, considerando-se os demais municípios do estado do Espírito Santo. No tocante à participação do PIB nas despesas com assistência social, temos a seguinte situação: em 2002, essa participação foi de 0,63% e, em 2011, foi de 1,06%, revelando que houve uma oscilação em todos os anos. Destaca-se que a menor participação (0,61%) ocorreu em 2005, e a maior em 2009 (1,59%). Estes dados revelam uma pequena participação das despesas da assistência social em relação ao PIB, significando que essa política praticamente não disputa parcela da riqueza socialmente produzida em benefício da população trabalhadora.

Quando analisamos as despesas por subfunções, identificamos quatro subfunções da função 08 – Assistência Social; seis subfunções específicas de outras funções como Administração, Trabalho e Segurança Pública.

Na função 08, temos a subfunção 244 – Assistência Comunitária que consumiu R\$ 63,7 milhões do orçamento, ou seja, 37,34%; na subfunção 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente, os gastos foram de R\$ 38,1 milhões, que representaram 22,30%; a subfunção 241 – Assistência ao Idoso gastou R\$ 7 milhões, o que significa 4,39% das despesas; e a subfunção 242 – Assistência ao Portador de Deficiência teve R\$ 4,3 milhões com gastos, representando 2,84%. É importante destacar que a subfunção Assistência Comunitária recebeu o maior volume de recursos, pois ela englobou as despesas com o Programa Fortalecimento do Suas que, a partir de 2006, abarcou os Cras, os Creas e demais serviços do Suas, como o atendimento a crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, migrante e cidadão morador de rua.

Depois da subfunção Assistência Comunitária, a 122 - Administração Geral foi a que teve a maior alocação de recursos, no valor de R\$ 55,3 milhões, representando 32,39% dos recursos da função 08 - Assistência Social, embora esteja caracterizada no orçamento como função 04 - Administração. Aqui estão principalmente as despesas com remuneração de pessoal ativo e encargos, manutenção de serviços administrativos e manutenção de prédios públicos. Apareceram, com um menor percentual das despesas, mais outras duas subfunções da função 04 – Administração: a 121 – Planejamento e Orçamento e a 125 – Normalização e Fiscalização, que tiveram, juntas, um gasto total no valor de R\$ 30 mil reais. Caracterizadas orçamentariamente como subfunções da função 11 – Trabalho, a 333 – Empregabilidade e a 334 – Fomento ao Trabalho gastaram juntamente R\$ 1 milhão (1,04%) dos recursos alocados para a Assistência Social.

Diante do quadro apresentado, afirmamos que o orçamento da assistência social além de agregar um conjunto de despesas da sua própria função, ainda congrega um conjunto de outras despesas não específicas dessa função. Embora permitida pela Portaria 42¹³ esta situação, entendemos que os recursos alocados nessas subfunções deveriam estar vinculados às suas respectivas funções, no caso, Administração e Trabalho, ainda que comparecendo na assistência social. Ou seja, esses recursos são computados como recursos da assistência social, mas que suas ações ultrapassam a esfera de atuação dessa política.

¹³ O § 4º do artigo 1º desta Portaria especifica que as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

Gastos com a assistência social

O município de Vitória está classificado no nível de gestão plena¹⁴ da Assistência Social desde 2005. Mas como essa responsabilidade se concretiza orçamentariamente? Como o conjunto dos benefícios, serviços, programas e projetos se materializam nos planos plurianuais de governo e na execução orçamentária?

O período de 2000 a 2012 abrangeu a vigência parcial ou total de quatro Planos Plurianuais (PPA): 1998-2001, 2002-2005, 2006-2009 e 2010-2013. O primeiro PPA foi elaborado pelo governo de Luiz Paulo Vellozo Lucas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e os dois últimos pelo governo de João Carlos Coser, do Partido dos Trabalhadores (PT).

No período analisado, os PPAs do Município não estiveram alinhados com os Planos Municipais de Assistência Social. Não houve a correspondência nominal de programas e ações orçamentárias presentes nos PPAs e nos Planos de Assistência, o que dificulta o controle social sobre a execução dos Planos. Além disso, cabe registrar que o Plano de Assistência Social 2006-2009 (VITÓRIA, 2006) foi publicado entre o final de 2006 e início de 2007 (não há registro preciso) e o Plano Municipal que deveria ter sido elaborado para o período de 2010-2013 só foi publicado em 2011, limitando-se ao período de 2011-2013 (VITÓRIA, 2011), revelando que apesar de sua importância essa peça de planejamento não foi priorizada como um instrumento de gestão para a política.

Foi no PPA 2010-2013 que apareceu pela primeira vez a menção literal ao Suas, aos Creas e ao apoio à rede por níveis de complexidade – proteção social básica, proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

No entanto, apesar de incorporar expressões típicas da PNAS/Suas a estruturação desse documento não possibilitou a identificação rápida de todas as ações orçamentárias por níveis de proteção e complexidade, nem mesmo possibilitou que se diferenciasssem os Programas por nível de complexidade. Portanto, apesar das

¹⁴ [...] tem a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial no município, prevenindo situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violações de direitos ocorridas na cidade [...]. (PMAS, 2006).

conquistas na estruturação do PPA, ainda há que se avançar na melhor definição dos programas, de modo a clarificar ainda mais o conteúdo da assistência social.

Ao se analisar as ações realizadas na área, tem-se um conjunto de 108 ações orçamentárias que ainda não aparecem no orçamento, conforme os níveis de proteção (PSB e PSE – média e alta complexidade), e que em vários anos têm ações com nomenclaturas diferentes que foram mudando de denominações. Isso significa que há uma pulverização de ações com identidades semelhantes, o que dificulta a gestão financeira dos recursos.

Do conjunto das ações orçamentárias, 38,88% correspondem à Proteção Social Básica; 20,38% são ações vinculadas à Gestão da Política de Assistência Social; com 11,12%, estão as ações ligadas à Proteção Social – Média Complexidade (PSE-MC); 7,40% são ações de Proteção Social Especial – Alta Complexidade; 7,40% estão vinculadas à Segurança Alimentar e Nutricional; 6,50% são ações de Defesa Civil; 4,62% são de Habitação e 3,70% de Administração. Quando se analisa essa divisão por valores gastos, observamos que as ações que tiveram um gasto maior no conjunto do orçamento foram as vinculadas às ações da PSB, com despesas no valor de R\$ 56,17 milhões. As ações vinculadas à função Administração, embora em menor número no orçamento, tiveram gastos no valor R\$ 55,24 milhões, consumindo significativo volume de recursos.

Outro aspecto dessa análise é que as ações classificadas como PSE – MC e PSE – AC, embora também com um menor número de ações, tiveram, respectivamente, despesas nos valores de R\$ 31,07 milhões e R\$ 14,37 milhões, demarcando as especificidades dessas ações que se destinam àqueles usuários, que, conforme a PNAS/2004 estão em situação de fragilidades/perda de seus vínculos familiares e comunitários. São, portanto, as ações que deveriam receber os maiores aportes de recursos, pois exigem pessoal altamente qualificado, serviços continuados, etc.

As ações vinculadas diretamente à prestação de serviços direto aos usuários, como a PSB, PSE- Média Complexidade e PSE – Alta Complexidade, representam um total de 62% do conjunto das 108 ações. Apesar de pulverizadas, as ações demonstram que o município vem realizando a política de assistência social em consonância com o Suas e arcando com um volume grande dos recursos.

Além do conjunto de ações apresentadas, o município executa o PBF e o BPC¹⁵, apesar dos recursos não comporem o orçamento municipal. Os valores de R\$ 194,5 milhões destinados ao PBF, BPC e RMV, no período 2004 a 2012¹⁶, aos beneficiários de Vitória, superaram os R\$ 170,8 milhões executados na assistência social municipal num período maior (2002 a 2012). Há, assim, uma prevalência dos benefícios em detrimento dos serviços, em que os primeiros são progressivamente acessados, mas numa perspectiva individual. Para os serviços, programas e projetos previstos na Loas e no próprio Suas que possuem a característica de atenderem de forma coletiva e permanente a população, não existe um aporte maior de recursos. A relação serviços e benefícios está comprometida no orçamento federativo.

Temos ainda uma disparidade e uma desigualdade no cofinanciamento entre os entes federados. O município, no período de 2002 a 2012, gastou com a assistência social R\$ 137,9 milhões, representando 80,75% dos recursos alocados para essa política. Em seguida, temos o governo federal, que contribuiu com 12,89% dos recursos, porém para custeio, cujo gasto foi de R\$ 22 milhões. Na ordem de R\$ 3,9 milhões comparecem outros recursos¹⁷ - custeio, que representam 2,33%. O governo estadual repassou ao município, também para custeio, o valor de R\$ 3,4 milhões, que não ultrapassou os 2% do montante total do orçamento executado.

Esses dados revelam que os recursos advindos dos governos federal e estadual, mais outros recursos, constituíram-se 17,20% dos recursos para custeio, ou seja, o cofinanciamento desses entes foi, em sua maioria, para o funcionamento da máquina pública.

Os recursos para investimento repassados pelos governos federal e estadual, mais os de outros recursos totalizam apenas 2% dos gastos, significando um valor de R\$ 3,3 milhões apenas, no período 2002 a 2012. Há um rompimento com o pacto federativo como modelo de gestão preconizado pelo Suas, que fragiliza a descentralização político-administrativa.

¹⁵ O BPC é operacionalizado pelo INSS, mas é um benefício assistencial que o município orienta, encaminha o usuário para sua concessão.

¹⁶ Não foi possível encontrar no MDS – Matriz de Informação Social dados do município de Vitória anteriores a 2004 sobre o PBF e o BPC.

¹⁷ São doações, multas judiciais, entre outros que são recursos do FIA, por exemplo.

Outro aspecto que merece ser destacado no processo de descentralização da assistência social é a transferência de recursos públicos sob a forma de subvenções sociais¹⁸ para as entidades prestadoras de serviços.

Do total das despesas pagas no período de 2002 a 2012 que totalizaram R\$ 170.844.897,44, a transferência de recursos realizadas pelo governo municipal às entidades de assistência social somaram R\$ 68.618.239,12, representando 40,16% no mesmo período.

O programa Fortalecimento do Suas foi o que teve a maior transferência de recursos entre 2010 a 2012, totalizando R\$ 31,2 milhões, que representam 45,57% do somatório geral transferido às prestadoras de serviços. Com 18,04% dos recursos transferidos, está o programa Proteção Social à Criança e ao Adolescente, representando R\$ 12,3 milhões de reais. O programa Rede Família, com R\$ 8,9 milhões, teve uma participação de 13,02% do valor destinado à subvenção social. O Atendimento ao Migrante e ao Morador Cidadão de Rua, com 7,61%, foi um programa que repassou R\$ 5,2 milhões; e o Juventude Ativa teve um percentual de 5,38%, representando R\$ 3,6 milhões de recursos transferidos. Para outros programas, as transferências de recursos não ultrapassaram, cada uma, mais que 5% do total gasto no período de 2002 a 2012, o que não significa que foram menos importantes.

Os recursos transferidos, sob a rubrica “subvenções sociais”, foram gastos, principalmente, com pagamento de pessoal e material de consumo e foi o meio mais rápido para a realização dos serviços no Suas.

Mas, diante desta terceirização na assistência social, como fica a primazia do Estado na condução da política? Existem contradições e tensões na relação público e privado na política que vão contribuir para a forma mais rápida de atendimento às demandas dos usuários, mas que vão impactar na direção e nos rumos que a política vai seguir. Essa relação não pode ser compreendida apenas na sua dinâmica meramente instrumental (eficiência e eficácia) do orçamento, mas na compreensão de que os direitos e a própria política estão fragilizados.

¹⁸ O art. 12 § 3º da Lei 4.320/64 apresenta a seguinte definição: “consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”

Considerações Finais

O investimento que se faz hoje na assistência social não é capaz de desbordar os marcos da dualidade de uma cidadania que, simultaneamente, destina para os mais pobres serviços pobres e o mercado de serviços de saúde e previdência para o cidadão-consumidor que pode pagar por eles.

Um dos desafios do Suas hoje é ultrapassar a visão de que a assistência social, uma política compatível com o capital financeiro, seja a única política responsável pela proteção social brasileira. O Suas não cumprirá essa promessa sem a sua vinculação com as demais políticas sociais como o trabalho, a educação, a saúde, a previdência, a habitação, a alimentação e outras mais. Do ponto de vista da captura do fundo público brasileiro pelo capital financeiro, o financiamento das políticas sociais e, particularmente, a assistência social estão seriamente comprometidos na perspectiva da ampliação dos direitos sociais e na ampliação do próprio orçamento para a sua realização.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. *In*: SICSU, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 99-110.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**: uma guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In*: SALVADOR, E. *et al.* (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Jeane Andréia F. Financiamento e Assistência Social: o que há de produção bibliográfica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 12. 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, dez. 2010.

SILVA, Jeane Andrea Ferraz; LANES, Mônica Paulino de. **Assistência Social: diagnósticos e cenários**. Agenda Vitória 2008-2028. Vitória: PMV, 2008. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20110511_agendavix_assisten_diag.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

VITÓRIA (Município). **Plano Municipal de Assistência Social 2006-2009**. Vitória (ES), [ca. 2006].

VITÓRIA (Município). **Projeto de Lei do Executivo nº 181/2011**. Institui o Sistema Municipal de Assistência Social do Município de Vitória, e dá outras providências. Vitória, 2011.

VITÓRIA (Município). Secretaria Municipal de Fazenda. **Sistema Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário: Foco - 2002 a 2012**. Vitória: 2014 . Acesso em: 1º jun. 2012.

YAZBEK, M. C. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, mar. 1999.