



5º Encontro Internacional de Política Social
12º Encontro Nacional de Política Social
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

A gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Vitória

Nilda Lúcia Sartorio¹
César Albenes de Mendonça Cruz²

Resumo: Trata de uma análise da Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Vitória de 2013 a 2015. A opção de realizar a pesquisa na ótica da gestão financeira, permitiu uma análise das decisões no campo político-administrativo, bem como do controle democrático do orçamento. Considera a análise crítica da realidade, a totalidade social e as contradições do sistema capitalista. Suas etapas se constituem em pesquisas bibliográfica, documental e de campo (entrevistas com gestores e conselheiros). Como resultados foi possível identificar que os três anos analisados foram impactados profundamente pela redução do orçamento destinado à Assistência Social, com baixa execução orçamentária e financeira, chegando a um patamar de 49,07% no ano de 2015.

Palavras-chave: Capitalismo. Fundo público. Política social. Assistência social.

The Financial Management of the Unified Social Assistance System (SUAS) of Vitória

Abstract: It is an analysis Financial Management of Unified Social Assistance System (SUAS) of the municipality of Vitória from 2013 to 2015. The option of conducting the research on the perspective of financial management, allowed an analysis of both the decisions in the political-administrative field of the Social Assistance policy and democratic control of the budget. Considers the critical analysis of reality, the social totality and contradictions of the capitalist system. Its stages are constituted by bibliographical, documentary and field research (interviews with managers and councilors). As results it was possible to identify that, the three analyzed years had a profound impact with a reduction in the budget destined to Social Assistance and low budgetary and financial execution, reaching a level of 49.07% in the year 2015.

Keywords: Capitalism. Public fund. Social policy. Social assistance.

Introdução

Com a implantação do SUAS no Brasil, os municípios assumiram a responsabilidade de constituir a rede de proteção socioassistencial com ações em todos os níveis de complexidade. Para isso, o modelo de financiamento da Assistência social previu o cofinanciamento dos três entes federados. Todos os governantes nas três esferas de

¹ Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela Escola de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES (Emescam) e Assistente Social da Prefeitura Municipal de Vitória. E-mail: <nilda.sartorio@uol.com.br>.

² Mestre em Educação e Doutor em Serviço Social. Professor do Curso de Graduação em Serviço Social e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES (EMESCAM). E-mail: <cesar.cruz@emescam.br>.

governo precisam destinar recursos financeiros e orçamentários para a execução da política da Assistência Social, pois se trata de uma política pública garantida por lei.

É fundamental considerar o financiamento da política social como instrumento capaz de garantir a política pública à população que dela necessita. Para recebimento dos repasses de recursos os municípios precisam criar o Conselho de Assistência Social, o Fundo de Assistência Social e elaborar o Plano de Assistência Social. O município de Vitória possui os três instrumentos: O Conselho Municipal de Assistência Social (Comasv), o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e os Planos de Assistência Social.

Os fundos da assistência social são instrumentos de gestão financeira e orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Sobre o financiamento da política social, Salvador (2012) afirma que pode ser estudado por três óticas: a tributária, a análise da gestão financeira dos recursos e pela identificação das renúncias tributárias.

[...] a) pela ótica tributária que permite verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento da política social, ponto fundamental para averiguar se a proposta sugere de fato uma redistribuição de renda; b) pela análise da gestão financeira dos recursos, o que permite analisar as decisões no campo político-administrativo da política, a descentralização, assim como o controle democrático do orçamento; e c) pela identificação das renúncias tributárias, isto é, o financiamento indireto da política social.

Nesse artigo³, a análise é realizada pela ótica da gestão financeira, pois, para um aprofundamento do financiamento no âmbito municipal, é preciso conhecer todas as etapas do processo. Desde o momento em que é realizado o planejamento das ações, por meio dos seus instrumentos, e, se há envolvimento dos atores responsáveis pela execução, sejam eles os gestores da secretaria, os gestores dos equipamentos do território, dos representantes do controle social e representantes dos usuários. Depois, como está organizado e executado o orçamento, se o município assume as responsabilidades que lhe são impostas pelas legislações. Por fim, se há acompanhamento, monitoramento e avaliação constante por parte do Conselho de Assistência Social, sobre o processo de elaboração e execução do orçamento.

³ As análises e os dados apresentados neste artigo integram a dissertação de mestrado intitulada “Gestão Financeira do SUAS: uma análise do município de Vitória”, pela Emescam.

A Assistência Social e a garantia de direitos

Consideramos que o processo de construção da política de Assistência Social no Brasil é permeado por contradições, pois ao mesmo tempo em que apresentamos uma política pautada nos princípios constitucionais e que ganha status de política pública garantidora de direitos na Constituição Federal de 1988, quando foi integrada à seguridade social brasileira é recortada por fatos históricos e políticos que atravessam suas conquistas. A Assistência social é tratada como uma política de “segunda categoria” (**grifo nosso**), que mesmo com as garantias constitucionais não foi inserida entre as prioridades. As medidas neoliberais adotadas no país, ainda nos anos 1990 atravessaram e impactaram a condução dessa política, apesar dos esforços de muitos atores e dos órgãos de controle social que se mobilizavam em torno da garantia da concretização do conjunto de ações previsto para o atendimento às necessidades da população, em especial, a população historicamente excluída do acesso aos serviços públicos.

Sendo assim, recorreremos às autoras Behring e Boschetti (2008) para compreendermos o contexto da seguridade social⁴ no Brasil e da construção da política de Assistência Social. As autoras contribuem para nossa análise, com a crítica ao processo de implementação da seguridade social brasileira dizendo que os objetivos e princípios constitucionais não sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social, na década de 1990. O conjunto de direitos garantidos no texto constitucional foi submetido à lógica do ajuste fiscal, ficando uma defasagem grande entre o direito e a realidade.

Os avanços da assistência social como política pública no campo dos direitos, após sua inserção na seguridade social e, mais tarde, com sua organização em um sistema único,

⁴ Os direitos mantidos pela seguridade social se orientam, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalização e estatização. As reformas da Previdência de 1998 e 2003 introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos na população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor de benefícios, limitaram alguns benefícios como o salário-família e o auxílio-reclusão (condicionados a critérios de renda), provocaram a ampliação da permanência no mercado de trabalho (Salvador, 2005) e não incorporaram os trabalhadores pobres inseridos em relações informais, que totalizam aproximadamente 40,6 milhões (57,7% dos 70,5 milhões de ocupados, com 10 anos ou mais, segundo o IBGE) (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 161).

o SUAS, são inegáveis. Porém, sua consolidação, enquanto responsabilidade do Estado e direito do cidadão, ainda está em processo, e, segundo Couto (2014, p. 281) “revela-se como um processo em transição”, pois cotidianamente essa política convive com antigas referências que passam pela cultura “patrimonialista, tecnocrática e clientelista”.

O Fundo público e o orçamento

O fundo público, importante para o presente estudo, é concebido como categoria teórica fundamental para a compreensão do financiamento das políticas sociais e o seu papel no capitalismo contemporâneo. Trata-se de uma categoria que se difere dos “fundos especiais”, que foram criados pela Lei nº 4.320/64, em seu Artigo 71 com a seguinte definição: “[...] constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

É importante dizer que o fundo público apresentou um grande crescimento no século XX, principalmente com o capitalismo monopolista. Salvador deixa bastante evidente o significado e o papel do fundo público nas relações do Estado com as instituições financeiras, conforme a seguir:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal (SALVADOR, 2010, p. 607).

Para Behring (2010) o papel do fundo público na totalidade concreta, em especial após a Segunda guerra e até hoje, é o de interferir na circulação de mercadorias e dinheiro, participando do processo de rotação do capital numa perspectiva de reprodução capitalista. Ela diz:

O fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista como um todo, especialmente em contextos de crise. Por outro lado, o fundo público realiza mediações na própria repartição da mais-valia – pelo que é disputado politicamente pelas várias facções burguesas, cada vez mais dependentes desta espécie de retorno mediado por um Estado, por sua vez embebido do papel central de assegurar as condições gerais de produção (MANDEL, apud BEHRING, 1982).

Porém, Behring (2010) sugere, utilizando a teoria de Marx, que há um segundo movimento que caracteriza a repartição da mais-valia, que é no retorno de parcelas do

fundo público na forma de juros, que, inclusive predomina na fase atual do capitalismo, que se caracteriza pela financeirização do capital, por meio dos mecanismos da dívida pública. Nessa concepção, o fundo público está inserido de forma direta nas contradições entre a reprodução do capital e a acumulação capitalista de um lado e as relações sociais de produção de outro, o que tem levado a destinação dos recursos públicos para o capital, ao invés de destinar os recursos à proteção dos trabalhadores.

O orçamento é a face mais visível do fundo público. Para Salvador (2012) o Orçamento público é um instrumento de planejamento das ações estatais, de ação política e de intervenção econômica que deve contemplar todas as políticas públicas a serem executadas no período de um ano. Nesse sentido, o orçamento público é que garante concretude da ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas de um determinado governo. “No orçamento é que são definidas as prioridades de aplicação dos recursos públicos e a composição das receitas, ou seja, sobre quem vai recair o peso do financiamento tributário” (SALVADOR, 2012, p.19).

Conforme Oliveira (2009) mesmo com as mudanças e novas formas de elaboração, desde a Constituição de 1988, o orçamento público continua sendo uma peça com números aparentemente frios, com tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum. É onde estão previstas as receitas e fixados os gastos administrados pelo Estado, mas parece “[...] uma figura de ficção que somente interessa e é inteligível para os que são responsáveis pela sua elaboração/aprovação/execução” (OLIVEIRA, 2009, p. 83).

A CF de 1988 define as peças que compõem o ciclo orçamentário brasileiro, válido para todos os entes federados, ou seja, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Nesse sentido, a partir da Constituição Federal de 1988 foram criadas as seguintes peças orçamentárias: O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Então o ciclo orçamentário passa a ser composto pelo PPA, pela LDO e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que já existia como instrumento do orçamento.

Dentro do orçamento, outro tema relevante é a gestão fiscal e a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição (BRASIL, 2000).

Segundo Salvador (2010), a LRF é um dos instrumentos que permitem a apropriação financeira pelo capital, pois limita as despesas não financeiras e prioriza o pagamento de juros. Foi criada no contexto do ajuste fiscal, no governo de FHC⁵, com o monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI), que fez imposições ao Brasil, para geração de superávits primários, que consiste em realizar poupança primária no orçamento para honrar o pagamento dos juros da dívida. Na verdade, a LRF é o principal instrumento para concretizar as mudanças exigidas pelo FMI. Foi a LRF que concretizou as mudanças nas peças orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Sendo assim, a política fiscal, como uma estratégia fundamental para atrair investidores financeiros, passou a ser a “[...] guardiã da expectativa de rentabilidade de capitais estrangeiros, e a realização de superávits primários para honrar o pagamento de juros da dívida é um dos atrativos para o capital externo” (SALVADOR, 2010, p. 382).

O orçamento e os gastos da Assistência Social de Vitória

Quando relacionamos o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) com o Plano Plurianual (PPA) da Assistência Social de Vitória, identificamos uma falta de conexão dos dois instrumentos, dando a impressão que falam línguas distintas, do ponto de vista das definições dos programas e das ações.

Isso pode nos ajudar a entender os motivos pelos quais uma administração pública não consegue planejar com transparência e coerência os instrumentos públicos de planejamento, pois a hegemonia do modelo neoliberal, associada imediatamente à redução do Estado que ao invés de garantir os direitos sociais, cumpre um papel de potencializador para que o grande capital possa continuar exercendo seu domínio.

Percebemos que há sempre uma intencionalidade na desorganização e na falta de clareza das ações do Estado, seja no planejamento, na execução das políticas públicas ou no seu processo de avaliação. Quanto maior as distorções e a falta de coerência, menor o gasto com a política de Assistência Social, por exemplo, pois o planejamento

⁵ Fernando Henrique Cardoso.

inadequado propicia a não realização das ações e, conseqüentemente a não concretização do gasto do recurso público. Traremos dados sobre o PPA da Semas, para melhor compreensão.

Tabela 1- Despesas da Assistência Social por Programas do PPA

Programas	2013	2014	2015	Total
Fortalecimento do SUAS	29.254.749,74	18.472.760,32	12.748.730,20	60.476.240,26
Defesa Civil	20.601,94			20.601,94
Juventude Ativa	1.603.209,32			1.603.209,32
Potencialização da Seg. Alimentar e Nutricional	1.720.002,74	1.605.136,62	904.817,72	4.229.957,08
Programa de Atenção ao Idoso		2.115.968,69	2.047.025,76	4.162.994,45
Apoio Administrativo	13.023.089,94	13.204.570,88	14.201.943,21	40.429.604,03
Valorização e Capac. de Serv.	0,00	0,00	0,00	0,00
Gestão Democrática e Cidadã	15.114,14			15.114,14
Orçamento Participativo	0,00			0,00
Urbanidade sustentável		44.149,83	56.708,66	100.858,50
Educação Ampliada		3.013.083,74	1.745.630,09	4.758.713,83
Onde Anda Você		6.631.920,85	3.973.567,20	10.605.488,05
Programa Juventudes		1.077.782,23	413.669,65	1.491.451,88
Economia Criativa e Inovação		381.962,63	201.033,98	582.996,61
Gestão Compartilhada e Integrada		1.287,00	14.868,17	16.155,17
Infraestrutura de Edificações Públicas		2.397.949,15	1.365.937,55	3.763.886,70
Total	45.636.767,81	48.946.571,95	37.673.932,19	132.257.271,95

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.
Valores deflacionados pelo IGP-DI.
Elaboração própria.

Em análise da tabela nº 01, podemos concluir que, entre os Programas vinculados diretamente à Assistência Social, o maior quantitativo de recursos executados está no Programa Fortalecimento do SUAS que se encarrega de grande parte das ações de Proteção Social Básica, de Média e de Alta Complexidade. Também podemos perceber que as ações para os idosos estão em um único Programa, apesar da falta de expressão dos recursos nele alocados, além de que, as ações para essa população devem perpassar por todos os níveis de proteção, e, neste Programa foram contempladas apenas as ações da proteção básica. As ações de segurança alimentar e nutricional também, apesar de atender a uma política pública específica e ser transversal, portanto, deveria ter caráter intersetorial, estão vinculadas diretamente à Assistência Social com um programa específico, com execução de R\$4,2 milhões.

Porém, além das ações vinculadas diretamente à Assistência Social, citadas no PPA de 2014-2017, algumas ações finalísticas foram direcionadas para Programas de outras secretarias do município. Apesar da tentativa de fazer uma articulação entre as várias áreas de atuação da Prefeitura, esse formato adotado no PPA torna ainda mais confuso o entendimento e impacta na identidade da Assistência Social, pois, como podemos verificar também na tabela nº 01, algumas observações merecem ser destacadas. As ações voltadas para a população em situação de rua estão vinculadas ao Programa Onde Anda Você, coordenado pela Secretaria de Gestão Estratégica e executou R\$10,6 milhões. As ações de inclusão produtiva estão no Programa Economia Criativa e Inovação, com execução de R\$582,9 mil nos anos de 2014 e 2015.

Ainda dentro do processo de elaboração do orçamento, Oliveira (2009, p. 141) diz que “[...] a classificação funcional dos gastos públicos permite, ao mesmo tempo, analisar os objetivos de programa de um governo, traduzido nas prioridades econômicas e sociais estabelecidas pelas suas diversas rubricas”.

A Assistência Social é classificada pela função 08 e possui sete subfunções, sendo 04 ligadas diretamente à execução da política: 241 – Assistência ao idoso; 242 – Assistência ao portador de deficiência; 243 – Assistência à criança e ao adolescente; 244 – Assistência comunitária. Além dessas, é vinculada também a outras 03 subfunções: 122 – Administração geral; 128 – Formação de recursos humanos e 182 – Defesa civil. Na próxima tabela apresentaremos os dados das despesas realizadas por subfunções da Assistência Social.

Tabela 2 - Despesas realizadas da Assistência Social por subfunções – 2013 a 2015

Subfunções	Descrição	2013	2014	2015	TOTAL	%
122	Administração Geral	13.023.180,75	15.718.678,17	15.567.880,76	44.309.739,67	33,50%
128	Formação de Recursos Humanos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
182	Defesa Civil	20.601,94	44.149,83	56.708,66	121.460,43	0,09%
241	Assistência ao Idoso	1.575.321,82	1.950.849,37	1.651.645,80	5.177.816,99	3,91%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	253.156,24	215.813,11	163.954,04	632.923,39	0,48%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	9.508.607,95	5.401.871,78	3.651.801,34	18.562.281,08	14,03%
244	Assistência Comunitária	21.255.899,12	25.615.209,68	16.581.941,58	63.453.050,38	47,98%
TOTAL		45.636.767,81	48.946.571,95	37.673.932,19	132.257.271,95	100,00%

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.
Valores deflacionados pelo IGP-DI.
Elaboração própria.

Conforme dados da tabela 2, das ações finalísticas, a subfunção Assistência Comunitária se encarregou da execução de R\$63,4 milhões nos três anos, que corresponde a 47,98% do total de recursos executados nas ações dos Cras, dos Creas e parte das ações do acolhimento institucional. Depois a subfunção Administração geral, com execução de R\$44,3 milhões, e se encarregou das ações com pessoal, encargos e outras ações administrativas. A terceira subfunção mais expressiva foi a Assistência à Criança e ao Adolescente com execução de R\$18,5 milhões no período, que correspondeu a 14,03% do total de recursos executados.

Sobre a execução orçamentária da semas no período estudado, apresentaremos os dados coletados, seguidos de análise na tabela 3.

Tabela 3- Execução orçamentária da Semas – 2013 a 2015

Valor	2013		2014		2015	
Orçado	82.832.616,48	100,00%	79.799.557,89	100,00%	76.772.878,64	100,00%
Autorizado	77.229.364,11	93,24%	73.482.551,16	92,08%	75.429.175,57	98,25%
Empenhado	55.495.176,37	67,00%	57.623.148,49	72,21%	53.519.058,43	69,71%
Liquidado	47.093.508,52	56,85%	50.359.839,49	63,11%	45.481.389,61	59,24%
Pago	45.636.767,81	55,10%	48.946.571,95	61,34%	37.673.932,19	49,07%

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Elaboração própria.

Quando nos deparamos com os dados da execução orçamentária da Semas, na tabela 3, desde o valor orçado até o valor pago, percebemos uma larga distância entre o que foi planejado e efetivamente pago no exercício financeiro. Em 2013, o valor orçado foi de R\$82,8 milhões de recursos para a Assistência e foram pagos somente R\$45,6 milhões, o que corresponde a 55,10% dos recursos. Em 2014, o valor orçado foi de R\$79,7 milhões e foram pagos R\$48,9 milhões, que corresponde a 61,34%, apresentando uma pequena ampliação da execução do orçamento e, por fim, no ano de 2015, foi orçado um total de R\$76,7 milhões e foram pagos R\$37,6 milhões, apresentando a execução mais baixa dos três anos, que corresponde a 49,07% dos recursos.

De acordo com nossa pesquisa o comportamento dos gastos da Assistência Social por fontes de recursos nos três anos analisados mostra que, embora seja baixo, o maior percentual de gastos é dos recursos municipais. Os recursos das fontes federal e estadual apresentam uma execução orçamentária ainda mais baixa. Quando analisamos os dados de execução dos recursos de custeio, por fontes de recursos, mostra que os recursos

municipais apresentaram uma execução de 77,72% em 2013, de 84,26% em 2014 e de apenas 58,78% em 2015, apresentando uma queda importante na execução dos recursos municipais no ano de 2015. Quando analisamos os recursos federais, temos uma execução de 46,26% em 2013, de 36,09% em 2014 e de 36,83% em 2015, mostrando uma queda também importante numa execução que já era baixa, ou seja, abaixo de 50%. Por último, nos recursos de custeio do ente estadual, apresentou uma execução de 48,30% em 2013, de 49,17% em 2014 e 34,57% em 2015, também com uma execução pouco abaixo dos 50% nos dois primeiros anos e uma queda no último ano analisado.

Ainda sobre a execução orçamentária os dados nos trazem informações das mais preocupantes, o maior percentual de gastos é dos recursos do município, e, no final do ano de cada exercício analisado, o saldo existente não cobre as despesas contraídas e, pior do que isso, o saldo é muito abaixo das despesas a pagar no exercício do ano subsequente. Ao passo que, quando analisamos os números relativos aos recursos do cofinanciamento federal e estadual, vemos um resultado totalmente oposto, com sobras de recursos no FMAS, que, inclusive, em alguns casos, seriam suficientes para saldar as dívidas.

Numa comparação dos dados da execução dos gastos com a Assistência Social de Vitória em períodos anteriores, percebemos que, apesar de não ser a ideal, houve uma qualificação dos gastos públicos com essa política pública, ao longo do processo de implantação do SUAS, após o ano de 2006 até 2012, percebe-se que o menor índice de execução apresentado (64,17%) da gestão do período de 2005-2012 é ainda maior que o melhor índice (61,34%) da gestão analisada.

Para melhor compreensão apresentamos a análise de Silva (2014), em sua tese de doutorado com o título “Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no SUAS”, no que tange à execução orçamentária da Assistência Social de Vitória no período de 2002 a 2012, cuja nossa intenção é fazer um comparativo dos gastos da Semas em diferentes gestões municipais:

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%. A gestão João Coser termina seu mandato com uma

execução de 79,26% dos recursos alocados na função 08. 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 (SILVA, 2014, p. 162).

A quase totalidade da rede de serviços está sob a cogestão das entidades, ou seja, o município ainda conta com os convênios com as entidades escolhidas pela administração para execução dos serviços nos três níveis de complexidade (proteção básica, média e alta complexidade). Quanto aos recursos repassados às entidades por subvenção social, para execução dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência social, esses representam uma média, nos três anos estudados de 50,58% do total do orçamento executado no mesmo período. O importante a ser destacado nessas informações é a grandeza dos recursos públicos da Assistência Social que é executada pelas entidades, menos da metade dos recursos é executada pelo município, que são as despesas administrativas (despesas com pessoal, encargos sociais, aluguéis e contratos de manutenção).

Outra análise pertinente é quanto ao comparativo de gasto total, por nível de proteção e os repasses por subvenção social. Na proteção básica, o montante de recursos repassados para as entidades nos três anos, corresponde a 70,94% do gasto total, na proteção especial de média complexidade, corresponde a 89,66%, na proteção especial de alta complexidade corresponde a 88,21% e os recursos do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) correspondem a 95,98% do total.

A Assistência Social ainda opera em grande escala com os programas e benefícios de transferência de renda direta à população, nos três anos analisados as famílias do município receberam de forma direta, o correspondente a R\$204,7 milhões, enquanto o orçamento executado da Semas, no mesmo período foi de R\$132,2 milhões.

A percepção dos gestores entrevistados nessa pesquisa, sobre a gestão financeira da Assistência Social de Vitória demonstrou um grau de criticidade e compreensão política do papel da gestão no processo do ciclo orçamentário, inclusive, com abordagem comparativa dos processos de participação e envolvimento no planejamento das ações e do orçamento, em administrações anteriores e na atual administração. Vimos que a avaliação quanto aos mecanismos mais democráticos de envolvimento das equipes no processo do ciclo orçamentário não aconteceu nessa gestão.

O controle democrático do orçamento

A Constituição Federal⁶ de 1988 garantiu a participação da sociedade na definição, no monitoramento e na avaliação das políticas sociais, por meio dos Conselhos gestores para as políticas públicas. Ou seja, os Conselhos são espaços públicos, garantidos na CF, com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos, de seus recursos orçamentários, bem como na avaliação dos resultados. São ainda espaços de participação coletiva, que possibilitam o diálogo e a criação de novas relações políticas entre o poder público e o cidadão.

De acordo com a Lei do SUAS Municipal nº 8.216 de Janeiro de 2012, o controle social na política de Assistência Social é exercido pelo Comasv, que tem caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, dentre prestadores de serviço, trabalhadores do setor e usuários, com competência para normatizar, deliberar, fiscalizar e acompanhar a execução da política de assistência social, bem como apreciar e aprovar os recursos orçamentários para sua efetivação.

Nos três anos estudados, o Comasv realizou um total de 44 reuniões, sendo 33 ordinárias e 11 extraordinárias e foram abordados 282 pontos de pauta durante todo o período, incluindo os informes e aprovação de atas. Desses pontos de pauta, 58 foram relacionados mais diretamente ao financiamento da Assistência Social, ou seja, apenas 20% do total. As pautas relacionadas ao financiamento foram: aprovação de demonstrativos sintéticos de execução físico-financeira dos recursos de cofinanciamento dos Governos Federal e Estadual; apreciação do orçamento; aprovação de planos de ação e de aplicação dos recursos de cofinanciamento; termos de aceite para qualificação e / ou reordenamento de serviços; e uma vez foi tratado sobre a mudança na organização do FMAS.

Podemos perceber na leitura das atas o quão é desafiante para o controle social, cumprir o seu papel, quando não é inserido no processo de participação do debate, tendo a atribuição de aprovar as peças orçamentárias, conforme prevê a própria lei municipal. Outro ponto a ser destacado e que está no escopo da presente pesquisa é o

⁶ Em seu Artigo 204, § II, quando trata das diretrizes da política de Assistência Social, a CF garante a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, CF, 1988).

acompanhamento do Comasv em todo o processo do ciclo orçamentário, que, ao acessarmos os documentos percebemos que esse acompanhamento é prejudicado, na medida em que não é garantida a participação dos conselheiros, bem como as informações são geradas e sem as devidas explicações e sem tempo hábil para os esclarecimentos e intervenções do Conselho. As entrevistas realizadas com os conselheiros confirmam as situações relatadas nas atas.

Considerações finais

A Assistência Social é uma política pública integrante da seguridade social, mas que, apesar disso, cumpre quase sozinha a função na proteção social, considerando que não há uma articulação das outras áreas, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

Identificamos que na atual administração, a gestão da política de Assistência Social e, conseqüentemente, a gestão financeira do SUAS tem sofrido com um modelo de gestão pouco participativo; com baixa ou nula participação dos trabalhadores, gerentes e coordenadores; com um planejamento centralizado nos interesses da administração e não nas diretrizes do SUAS, e com fortes características de um modelo autoritário. Um fator que merece destaque na gestão é que dos três ordenadores de despesas que passaram pela Secretaria no período analisado, apenas um tinha formação na área social e era conhecedor da política de Assistência Social.

No que tange ao orçamento destinado para a Assistência Social, não há um planejamento de acordo com as necessidades levantadas no diagnóstico socioterritorial. O orçamento é elaborado segundo as cotas destinadas pela Secretaria de Fazenda, que, em geral disponibiliza sem tempo hábil para o planejamento participativo necessário e, em geral foram insuficientes para atender as demandas.

Com isso, outro aspecto que merece destaque em nosso estudo é a escassez de recursos destinados, e, como se isso não bastasse, nos três anos analisados, uma redução dos recursos destinados à Assistência Social, não cobrindo as demandas apresentadas pelo Comasv e pela equipe da Secretaria. Associado a essa não ampliação de recursos, identificamos na análise dos dados das tabelas relativas à execução dos recursos, uma execução orçamentária baixíssima, chegando a 49,07% em 2015. Em nossa avaliação isso tem um agravante, pois há redução de recursos, ao mesmo tempo em que a

execução é baixa, levando-nos a pensar que há uma intencionalidade numa execução ruim, para justificar a não ampliação do orçamento no ano subsequente.

Após tantos desafios e retrocessos expostos, concluímos que há necessidade de formação continuada na área do financiamento da Assistência Social e uma urgente necessidade que gerentes, coordenadores, técnicos e conselheiros do SUAS se despertem para maior engajamento político visando intervenção qualificada no processo de elaboração do ciclo orçamentário e nos processos decisórios do orçamento da política de Assistência Social no município. Um importante instrumento de socialização de informações e organização do território pode ser utilizado com essa finalidade que são os coletivos territoriais, atualmente suspensos pela gestão.

Outra iniciativa necessária é a realização de debates sobre o financiamento com os usuários, mediante o resgate de um instrumento de mobilização social já existente na Lei do SUAS, mas que atualmente está suspenso que é a Comissão Local de Assistência Social (CLAS), prevista para funcionar em todos os territórios de acordo com a territorialização dos Cras.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.
COUTO, Berenice Rojas et al. **Sistema unico de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil, **Rev. Serv. Soc.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

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

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Rev. Serv. Soc.**, São Paulo: n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SILVA, Jeane A. F. **Fundo público e serviço social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no SUAS**. Rio de Janeiro: UERJ, 2014.

Documentos e Legislações

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei de responsabilidade fiscal (LRF)**, Lei Complementar nº 101, de 4 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. NOB/SUAS. **Norma operacional básica**, aprovada pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, pela Resolução nº 130, de 15 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435>. Acesso em: 26 de abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Bolsa família**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 8 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17/03/64. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório da Conferência Municipal de Assistência Social de 2013**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório da Conferência Municipal de Assistência Social de 2015**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. Conselho Municipal de Assistência Social. **Atas do COMASV: 2013, 2014 e 2015**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <comasv@correio1.vitoria.es.gov.br>. Enviada em: 13 mai. 2016 às 15h:12min.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. **Informações PPA**. Disponível em: <<http://transparencia.vitoria.es.gov.br/Acao.Detalhes.aspx?AcaoID=1757&ctbUnidadeGestoraId=6&exercicio=2016&periodicidade=Anual&periodo=tpAnual>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Fazenda. **Sistema ferramenta operacional de controle orçamentário (FOCO), 2013 a 2015**. Vitória – ES, 2016. Acesso em: 16 set. 2016.