



PACTO FEDERATIVO E FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: AS IMPLICAÇÕES DA REGULAÇÃO DO SUAS SOBRE OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

Federal pact and Financing of Social Assistance: implications of regulation of Suas on the Municipal Budgets

Ieda Maria Nobre de Castro¹

RESUMO

As mudanças decorrentes da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vêm se constituindo, desde 2005, objeto de estudo em diferentes áreas do conhecimento. Este artigo traz algumas reflexões iniciais sobre os efeitos da regulação do novo modelo de atendimento da assistência social na composição dos orçamentos municipais; parte dos fundamentos teóricos que explicam a origem e importância das finanças públicas, o significado do orçamento público, o federalismo brasileiro pós-88 e sua relação com a partilha de recursos entre as três esferas de governo na oferta de políticas sociais descentralizadas. Trata-se de um estudo bibliográfico e documental, a partir dos dados empíricos extraídos de documentos oficiais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretarias Municipais de Assistência Social e outros bancos de dados virtuais. Para uma análise mais singular dos orçamentos municipais, adotou-se uma amostra de 50 (cinquenta) municípios de diferentes portes e regiões.

¹ Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Política Social – Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (UnB). Email: <iecastro@globocom>.

PALAVRAS-CHAVE

Finanças Públicas no Brasil. Federalismo. Assistência Social.

ABSTRACT

The changes resulting from the implementation of the Unified Social Assistance System has constituted since 2005, the object of study in different areas of knowledge. This article presents some initial reflections on the implications of regulation of the new model of care in the composition of municipal budgets, based on the theoretical foundations that explain the origins and importance of public finances, meaning the public budget, the Brazilian federalism and its post-88 relation to the sharing of resources between the three spheres of government in the provision of decentralized social policies. It is a bibliographic and documentary, from empirical evidence drawn from official documents of the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger, Municipal Social Welfare and other virtual databases. For a more unique municipal budget, we adopted a sample of fifty (50) municipalities of different sizes and regions.

KEYWORDS

Public Finance in Brazil. Federalism. Social Assistance.

Submetido: 14/3/2012

Aceito:

1/6/2012

1 INTRODUÇÃO

O debate em torno de finanças públicas foi incorporado mais intensamente na gestão da política de Assistência Social com a instituição da Norma Operacional Básica 2005, que, ao regular o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabeleceu novas regras para o financiamento dos serviços da rede de atendimento da assistência social.

Essa inovação trouxe muitas dúvidas e inquietações aos gestores municipais, envolvidos ainda na lógica do modelo convenial,

de recursos carimbados, uma prática tradicional de financiamento com características centralizadoras e segmentadas. O engessamento do processo de transferência de recursos por meio de convênios aliado à cultura política conservadora na gestão da assistência social, além de dificultar a absorção do modelo de transferência direta, fundo a fundo, não produziu o conhecimento sobre finanças públicas capaz de tornar o orçamento municipal um mecanismo de consolidação da lógica do direito no âmbito da Assistência Social.

Ao mesmo tempo, é perceptível a despolitização em torno do tema. É comum atribuir à Assistência Social a alcunha de *prima pobre da seguridade social*, naturalizando-se o pequeno volume de recursos em relação à saúde e à previdência. Contraditoriamente, ao mesmo tempo que se desvela a escassez de recursos, registra-se, por outro lado, o acúmulo de saldo financeiro nos fundos municipais de recursos federais transferidos nos últimos seis anos.

Dentre as inúmeras incertezas na instituição do modelo de atendimento em forma de sistema, uma polêmica muito presente diz respeito ao financiamento da Assistência Social. Questiona-se em que medida a implantação do SUAS contribui para a ampliação de recursos públicos destinados à oferta de serviços típicos da Assistência Social no âmbito municipal.

O propósito deste estudo bibliográfico, afora o de proporcionar uma iniciação no tema das finanças públicas, é identificar as prováveis implicações do pacto federativo da Assistência Social na composição dos recursos orçamentários municipais, considerando as diretrizes do marco regulatório que dá suporte ao novo modelo de atendimento.

As leituras originadas de diferentes fontes (livros, revistas e a biblioteca eletrônica *SciELO*) foram selecionadas com base na bibliografia recomendada na disciplina Tópicos Especiais em Política Social – Financiamento e Orçamento das Políticas Sociais – ofertada no curso de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, 2011-1, com foco nos autores Oliveira (2009), Salvador (2010), Arretche (2010), Tavares (2009), Souza (2001), dentre outros.

Os dados empíricos foram coletados no Sistema Informatizado de Prestação de Contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no período de 2005 a 2009, que permitem uma análise do financiamento da assistência social nas três esferas de governo, em uma amostragem de 50 municípios², com porte populacional diferenciado, distribuídos em diferentes regiões do país. A análise qualitativa dos dados foi complementada pela apreciação dos orçamentos referentes ao período de 2005 a 2009, de cinco municípios constantes na Amostra.

Trata-se, portanto, de uma análise preliminar sobre o tema, com a expectativa de contribuir com o debate sobre papel do orçamento público na democratização da gestão do SUAS, lançando luzes sobre a necessidade de aprofundamento da discussão a respeito da elaboração e da gestão orçamentárias dos recursos necessários à universalização dos serviços da Assistência Social.

2 FINANÇAS PÚBLICAS E PACTO FEDERATIVO: MÚLTIPLOS OLHARES

Os esforços de Souza (2001), Oliveira (2009) e Salvador (2010) em sistematizar o debate teórico sobre a importância das finanças públicas e, conseqüentemente, do orçamento público, no contexto do Estado capitalista, oferecem as bases iniciais para as reflexões que fundamentam as análises propostas no presente estudo. Integram, ainda, as referências teóricas que dão suporte a esta análise as construções de Dain (2001), Arretche (2010) e Almeida (1996), que miram seus olhares sobre o pacto federativo e sua relação com os orçamentos municipais.

Em suas abordagens, Souza (2001) destaca que o fim do *laissez-faire*³ criou as condições favoráveis à edificação de no-

² Os municípios foram escolhidos aleatoriamente, em todos os estados e regiões. Procuraram-se, inicialmente em todos os Estados, municípios que preencheram o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira referente aos anos 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, permitindo a construção de uma série histórica. Foram identificados 50 municípios que atenderam plenamente esses requisitos, chegando à seguinte distribuição: SP (7), MT (5), MS (5), SC (5), MG (5), BA (5), RJ (4), RS (4), CE (4), TO (3), AP (1), ES (1), PR (1).

³ Verbete utilizado pelos economistas clássicos e que defende menor intervenção do Estado na atividade econômica, deixando que os mecanismos de merca-

vas bases para a atuação do Estado. Em sua apreciação, a discussão sobre finanças públicas é redirecionada a partir das teorias keynesianas com a edificação de uma proposta fiscal e monetária expansionista, tornando ativa a participação estatal na elevação do nível de demanda efetiva⁴. Desde então, instala-se uma agenda diferenciada para o Estado, que o insere de forma estruturante na própria dinâmica do capital, o que vem sendo posto em xeque durante o neoliberalismo.

A engenharia do Estado Capitalista, ao tomar para si o objetivo de provisão ou manutenção da renda dos indivíduos, promoção da sua capacidade de tê-la e a provisão de serviços públicos, amplia suas funções, dando novo significado às finanças públicas. Deixa de ser uma mera expressão da uma política fiscal – equilíbrio entre despesa e receita – para ser um mecanismo de reprodução do capital e do sistema econômico-social como um todo, afirma Souza (2001).

Em sua abordagem, apesar de o debate em tempos de crise se dar em torno da posição contra ou favor da intervenção do Estado e seu impacto sobre a acumulação capitalista, a história tem demonstrado que nesses tempos o Estado assume, cada vez mais e em maior proporção, um papel determinante no plano fiscal, financeiro, monetário e patrimonial, além de garantir as taxas de lucro do capital privado. Nesse cenário, o Governo é frequentemente desafiado a minimizar a crise mediante redução do potencial ganho do trabalhador, assegurando lucros e recuperando a capacidade de investimento da economia.

A política social, expressão da maior ou menor presença do Estado na oferta de serviços e bens públicos, democratizando ou não a riqueza socialmente produzida, ganha centralidade no escopo da luta social. Como sublinha Salvador (2010), a medida dos gastos públicos é diretamente proporcional à importância dada a

do funcionem livremente. Para Adam Smith, o papel do Estado deve limitar-se à manutenção da lei e da ordem, da defesa nacional e oferta de bens públicos, no que o setor privado não estaria interessado (TERMO..., 2007).

⁴ Demanda efetiva – Princípio macroeconômico que fundamenta a Teoria Geral expressa no modelo keynesiano, simplificado na fórmula: D (demanda efetiva) = D1 (montante que se espera seja gasto em consumo) + D2 (montante que se espera seja gasto em investimento) => MAIS EMPREGO DE MÃO DE OBRA. Disponível em: <www.rep.org.br>. Acesso em: 12 jul. 2011.

cada política no contexto social, econômico e político do país. Estudos indicam que a disputa do fundo público tem sido a questão central na atual crise estrutural do capital.

Entre os vários argumentos que alimentam a polêmica, Souza (2001) elenca algumas das ideias que lhe dão sustentação. Na teoria clássica liberal, a intervenção do Estado deve ser mínima, a produção pública deve ser compatível com a receita e o custo da produção, da mesma forma que o gasto público deve ser orientado pela relação custo-benefício, buscando-se sempre o equilíbrio fiscal. Na perspectiva clássica malthusiana, a tributação pode ser um mecanismo de distribuição de renda, contribuindo para a expansão do consumo e ampliação do emprego; na mesma medida em que a ampliação da demanda efetiva depende do consumo improdutivo dos trabalhadores do Estado e obras públicas – indicando, portanto, que a prioridade dos gastos públicos se dê com obras e instituições públicas necessárias ao desenvolvimento econômico. Para Say (apud BRAGA, 2006), autor clássico da *Lei dos Mercados*⁵ que exerce forte influência no pensamento econômico contemporâneo, os gastos públicos devem seguir os princípios da racionalidade adotados no mercado, o uso criterioso da relação custo-benefício, definindo o beneficiário com base na meritocracia e a justificativa da arrecadação conforme a capacidade de pagamento.

Como se percebe, a gênese das finanças públicas emerge da necessidade do Estado em dispor de um determinado montante de recursos para desempenhar suas funções. Para Oliveira (2009), o debate entre as teorias está relacionado à dimensão desse montante e as forças que governam a distribuição do ônus na sociedade.

Nesse contexto, o orçamento público, concebido inicialmente como um instrumento de controle das receitas e despesas, incluída a dívida pública, vai sendo determinado historicamente como um espaço de tomada de decisões sobre os objetivos dos

⁵ Essa concepção passou a ser conhecida abreviadamente como Lei de Say ou Lei dos mercados de Say, e às vezes é também mencionada como Lei de preservação de compra. Ela tem sido traduzida, através dos anos, por uma curta afirmação: “[...] toda produção ou toda oferta cria a sua própria demanda” (BRAGA, 2006).

gastos e recursos necessários para o financiamento, em diferentes tempos e lugares.

Enquanto no período liberal se vislumbra o orçamento como instrumento de equilíbrio entre receita e despesa, na perspectiva keynesiana valoriza-se a sua dimensão política, situando-o como expressão da correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade. Os embates e disputas da luta social pela definição, direção e forma de ação do Estado transformam o orçamento em instrumento de controle da sociedade sobre o executivo.

Há registros de que na Carta Magna da Inglaterra, em 1215, fecundou-se o embrião que deu origem ao orçamento como instrumento de controle das ações do Estado em relação à receita de tributação e realização de gastos. Esse é, portanto, um legado herdado do processo sociopolítico da Inglaterra e da França, no final do século XIX. Do primeiro, a instituição do Orçamento para administração e controle das contas do Estado. Do segundo, os princípios que norteiam o controle, a exemplo da anualidade e universalidade.

Na apreciação de Oliveira (2009), com a expansão das ações do Estado em meados do século XX, os recursos orçamentários se elevam, incorporando-se ao orçamento a atividade de planejamento, com a finalidade de dar mais eficiência e eficácia às suas ações. Em sua trajetória, o orçamento público vai se constituindo, na expressão de Salvador (2010), em mais do que um simples instrumento contábil, mas no reflexo da correlação de forças sociais na disputa pela apropriação do Fundo Público.

De uma arena de controle sobre o montante de receitas cobradas para o seu sustento, por meio de registros contábeis de suas contas, o orçamento se transforma em espaço de negociação, onde se decide como será distribuído o ônus da tributação entre os membros da sociedade e quem ou quais setores se beneficiarão com sua destinação/uso; em função das prioridades públicas estabelecidas como resultado dos embates que se travam entre as forças políticas representadas no poder executivo e legislativo no processo de escolhas dos programas governamentais (OLIVEIRA, 2009).

Nas análises são identificados três tipos de Orçamentos, caracterizados de acordo com o movimento social, histórico, cultural e político de uma sociedade: Legislativo, em que o Poder Legislativo elabora, vota e aprova; Misto, no qual ocorre interação entre os poderes na elaboração e definição, cabendo ao executivo a sua execução e ao legislativo, a fiscalização; Executivo, cabendo ao Poder Executivo elaborar, aprovar e executar.

A análise sobre o fundo público no Brasil estabelecida por Salvador (2010) localiza no percurso histórico do processo orçamentário brasileiro reflexos da instabilidade dos regimes políticos que oscilaram entre o autoritarismo e momentos democratizantes, acomodando-se a peça orçamentária aos interesses da elite dominante.

Estudos sinalizam que os avanços mais significativos, em termos de institucionalização de mecanismos de controle social sobre as ações do Estado no Brasil, vieram com a Constituição Federal de 1988, embora ainda se identifiquem limites, a exemplo do seu caráter autorizativo, o que implica em não imposição para que o governo materialize as ações previstas aprovadas em processos democráticos.

No federalismo fiscal brasileiro de então, explica Dain (2001), o orçamento explicita a relação política e econômica entre os governos e a sociedade, exprimindo o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, as competências solidárias e concorrentes, traduzidas no cofinanciamento das responsabilidades, realizado por meio de transferências constitucionais e descentralização de recursos fundo a fundo.

Nesse aspecto, o pacto federativo brasileiro, nos argumentos de Arretche (2010), assume um papel relevante. O enfrentamento da desigualdade social e econômica exige uma compatibilização entre descentralização na execução das políticas e a centralização da autoridade da Unidade Nacional: inferem-se competências diferenciadas entre os entes, por meio das quais caberia aos governos subnacionais as provisões dos serviços públicos; e ao governo central, as decisões, por intermédio de regulação sobre a arrecadação, alocação de gastos e execução de políticas sociais. Em suas análises, o papel redistributivo da

União é fundamental na redução das desigualdades regionais e sociais, visto que a regulação federal sobre as receitas e os gastos sociais e igualmente a formulação de políticas nacionais, apesar de darem pouca autonomia aos municípios e governos estaduais, interferem diretamente na redução das desigualdades regionais e sociais.

Para Arretche (2010), existem evidências de que as receitas municipais se ampliam com as transferências constitucionais, transferências condicionadas e transferências vinculadas, produzindo impactos satisfatórios no orçamento municipal, na oferta de serviços públicos básicos à população pobre, tornando mais iguais os gastos e as receitas entre os municípios.

Após 1988, quando se instituiu o novo pacto federativo, pautado no princípio da descentralização e na cooperação entre os entes, atribuiu-se a competência de provisão de serviços públicos aos municípios. Além do alargamento das possibilidades de democratização do Orçamento Público, inovou-se no redesenho do financiamento público no campo da Seguridade Social, prevendo a precedência da cobertura dos direitos sobre a disponibilidade de recursos em direção à sua universalização.

Com base na primazia do trabalho, objetivando o bem-estar e a justiça sociais, a seguridade social se reorganiza de forma ampliada a partir de um conjunto de direitos sociais, priorizando a previdência, a saúde e assistência social. Fundada nos princípios da universalidade, equidade, equivalência entre benefícios rurais e urbanos, equidade na participação do custeio e gestão democrática, à Seguridade Social brasileira são agregados novos contornos e matizes, rumo a um novo padrão de proteção social.

É nesse redesenho que se ampliam as bases do financiamento, prevendo a contribuição direta e indireta de toda a sociedade, com recursos provenientes das três esferas de governo, devidamente inscritas em seus respectivos orçamentos.

Ao observar o Orçamento da Seguridade Social, Salvador (2010) aponta inconsistências na concretização das suas fontes de financiamento, constatando que a aplicação da Desvinculação de Re-

curso da União (DRU) nos recursos da seguridade social, transferindo-os para o orçamento fiscal, corrobora a tese da virtualidade do Orçamento da Seguridade Social.

Constata, ainda, que a regressividade do custeio da seguridade detectada nas suas análises leva a crer que “[...] quem a sustenta são os trabalhadores e os mais pobres” (SALVADOR, 2010, p. 251). Outro agravante identificado nas suas análises é o volume de despesas contabilizadas no Orçamento da Seguridade Social que deveriam ser do orçamento fiscal, a exemplo da classificação das despesas previdenciárias com inativos e pensionistas da União, as quais, em conformidade com a Constituição Federal, deveriam caracterizar-se como despesas da administração pública, devendo ser, portanto, honradas com o Orçamento Fiscal e não o da Seguridade.

Em suas argumentações, o autor enaltece a relevância da vinculação constitucional de recursos para a seguridade social como estratégia de universalização dos direitos e de direcionamento do fundo público para área social. Alerta, ao mesmo tempo, para a necessidade de preservação das diferentes fontes de financiamento da Seguridade Social, previstas no Art. 195 da Constituição Federal, ainda não materializadas na sua totalidade, postas em risco em tempos de discussão sobre a pretendida reforma tributária, notadamente a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº233/2008 (BRASIL, 1988; 2008).

É certo que o cenário da seguridade social tem sido afetado por sucessivas medidas de ajuste fiscal, em que cada vez mais se reduz a participação dos recursos originados da esfera fiscal. Permanece a concentração de recursos na previdência social, impondo-se às demais políticas setoriais, com baixa capacidade de pressão, o isolamento progressivo na sua luta por acesso às fontes de receita vinculadas para o seu financiamento, como é o caso da recente luta da saúde e, mais marginalmente, a Assistência Social.

3 RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: A DESCENTRALIZAÇÃO EM CURSO

A Assistência Social é estruturada com base na Constituição Federal de 1988, nos preceitos legais da Lei Orgânica da Assistência

Social (Loas), Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993), alterada recentemente pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011 (BRASIL, 2011) e nas normativas constantes na Política Nacional de Assistência Social, Resolução/Conselho Nacional de Assistência Social(CNAS) n. 145, de 15 de outubro de 2004 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004), Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, Resolução/CNAS n. 130, de 15 de julho de 2005 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005), dentre outras.

Segundo as diretrizes constitucionais, o Orçamento da Assistência Social integra, juntamente com as políticas de Previdência e Saúde, o Orçamento da Seguridade Social (OSS), que prevê as seguintes fontes de financiamento: recursos provenientes dos orçamentos das três esferas de governo e de contribuições sociais (empregador, empresa e entidade, folha de salários e rendimentos pagos a pessoas físicas, receita ou faturamento, lucro, trabalhador e segurado da previdência, receita de prognósticos e importações), de acordo com o Art. 195 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Na partilha desses recursos, estudos apontam que à Previdência cabe a maior fatia, visto que o maior montante de recursos na composição do OSS provém da Contribuição Social de Empregadores e Trabalhadores, destinado exclusivamente à previdência social, uma inovação da revisão constitucional dos anos 90 – governo Fernando Henrique Cardoso. Ao submeter a previdência à lógica do seguro social, separaram-se efetivamente as fontes de custeio da seguridade: de um lado, as receitas tributárias, ora destinadas à saúde e à assistência social; de outro, as receitas provenientes da folha de pagamento para suprir a previdência social. Em 2009, a função Assistência Social teve a participação de 8,58% na composição do Orçamento da Seguridade Social, sendo que apenas 0,7% foram destinados a serviços, programas e projetos, e os outros 7,3% para benefícios de transferência de Renda (BRASIL, 2009).

A Carta Magna, ratificando o aspecto do planejamento e democratização do processo de discussão sobre o atendimento às necessidades de Assistência Social, determina, ainda, que sejam cumpridas todas as etapas do ciclo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei

Orçamentária Anual (LOA). No PPA devem constar as ações planejadas, as diretrizes, objetivos e metas do governo, incluídas as despesas de investimento e custeio dos serviços para quatro anos, iniciando-se no governo vigente e se estendendo por mais um ano no governo seguinte. A LDO consta de metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração da LOA, que, por sua vez, estabelece anualmente as receitas e despesas de natureza fiscal e de seguridade social em conformidade com as ações constantes no PPA. Todos esses instrumentos, desde a sua elaboração, devem ser discutidos democraticamente com a sociedade civil, conselhos de políticas públicas e o próprio Poder Legislativo, que tem a prerrogativa de aprovar e fiscalizar sua execução, juntamente com os demais órgãos de controle social.

É nesse contexto que a Assistência Social vem ganhando institucionalidade. Regulada tardiamente, em 1993, numa conjuntura completamente adversa ao fortalecimento do Estado e ampliação de direitos sociais, a sua organização ganha legalidade, mas não prevê vinculação de recursos que lhe dê sustentação. Apenas em 2003, por ocasião da reforma do Estado, a Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003), faz uma minúscula concessão, facultando aos Estados e Distrito Federal a vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida, destinando-o a programa de apoio à inclusão e promoção social, excluindo-se despesas com pessoal ou encargos sociais, serviço da dívida e outras despesas correntes não relacionadas ao programa de apoio (Parágrafo Único do Art. 204 da Constituição Federal; BRASIL, 1988).

Os primeiros ensaios de pacto federativo em torno da Assistência foram previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), quando o Inciso I, Art. 204 prescreve dentre as diretrizes a perspectiva de descentralização político-administrativa, cabendo aos entes subnacionais a execução da política e a coordenação e regulação de normas à esfera nacional. A Loas reafirma o caráter descentralizado, compartilha responsabilidades entre os entes e estabelece competências mínimas para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme consta no quadro que se segue.

UNIÃO	ESTADOS	DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS
Gestão e concessão Benefício de Prestação Contínua de Assistência (BPC)	Destinação de recursos aos municípios para pagamento de auxílio natalidade e funeral, mediante critérios definidos pelos Conselhos	Destinar recursos e efetuar pagamento de auxílio natalidade e funeral com critérios deliberados pelo Conselho
Apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos em âmbito nacional	Apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos em âmbito regional ou local	Executar programas e projeto de enfrentamento a pobreza
	Apoio técnico e financeiro a associações e consórcios de municípios na oferta de serviços, programas e projetos	Executar serviços assistenciais destinados a crianças e adolescentes e população de rua, idosos, pessoas com deficiência
	Execução direta de serviços regionalizados, na ausência dos municípios	Fazer atendimento em situações emergenciais
Atender em conjunto com demais entes em situações emergenciais		

Quadro 01 – Distribuição de competências específicas e comuns dos entes federados, em relação à Assistência Social.

Fonte: Brasil (1993; 2011). Elaboração própria.

No espaço possível das negociações, um novo paradigma norteador da política de Assistência Social vai ganhando forma, com o objetivo de assegurar a proteção do Estado a segmentos populacionais em situação de risco pessoal e social, com foco em crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e população em situação de rua, promovendo mecanismos de plena participação na vida produtiva e social.

Trata-se do reconhecimento público do Estado do seu papel no enfrentamento da pobreza, na garantia a uma renda mínima mensal para pessoas com deficiência e idosos, independentemente de contribuição, ampliando as perspectivas de universalização dos direitos, acenando para um padrão de proteção social coerente com a nova institucionalidade do Estado Democrático de Direito.

Para dar mais transparência à aplicação de recursos destinados aos benefícios, serviços, programas e projetos e cumprindo exigências constitucionais, determinou-se a criação de Fundos Especiais de Assistência Social em todos os entes federados para comportar os recursos orçamentários, incluídas suas fontes e despesas das três esferas de governo. Ao mesmo tempo, fixou-se que o controle social dos fundos seja competência dos Conselhos de Assistência Social e o responsável pela administração dos recursos do fundo, o órgão gestor da Política. A Pesquisa de Informações Básicas/IBGE, 2005/2009 (IBGE, 2010) identificou a existência de Fundo Municipal em 97,7% dos municípios brasileiros, dos quais 47,6% ainda administrados pelo Prefeito, responsável pelo seu ordenamento de despesas.

É por meio do FNAS que os recursos federais destinados à execução de serviços, programas e projetos são transferidos aos Estados, Distrito Federal e/ou Municípios de acordo com as competências estabelecidas. O pagamento dos benefícios de transferência de renda alocados na Assistência Social, a exemplo do BPC e Renda Mensal Vitalícia, é efetuado diretamente ao beneficiário. Ficam excluídos do Fundo os recursos destinados ao pagamento da Bolsa-Família.

Diferentemente da Saúde, que, no nascedouro da sua institucionalidade como direito social em 1988, já trouxe embutida a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), rompendo com o modelo de gestão concentrador, na Assistência Social essa transição se deu bem mais tardiamente, em 2005. Sem o suporte da legalidade, a força coletiva que move a luta social, utilizando-se dos instrumentos democráticos de controle social conquistados na Carta Magna, deliberou na IV Conferência Nacional de Assistência Social, dezembro de 2003, pela construção e implementação do SUAS, requisito essencial à consolidação da lógica do direito dessa política. Em 2004, o governo *popular* eleito em 2002, dando materialidade à deliberação, deu início a uma sequência de debates públicos, com a participação de diferentes atores sociais e políticos, culminando na proposta final de revisão da Política Nacional vigente desde 1998. A nova redação foi aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, fazendo valer o seu caráter deliberativo (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2004).

Confiante na legitimidade do pacto federativo, logo após o estabelecimento das diretrizes à reorganização da política de Assistência Social em todo o País, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publica a Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005), uma revisão da Norma Operacional Básica (NOB) anterior, criando as bases necessárias à nova pactuação requerida pelo SUAS.

Os próximos passos na estruturação de um paradigma assistencial descentralizado, participativo, em formato de um sistema unificado, requeriam a adesão de todos os entes federados, afinal a tarefa era desafiadora: estruturar uma rede de serviços públicos; criar unidades estatais de referência da Assistência Social para acesso da população em territórios vulnerabilizados pela condição de pobreza e falta de acesso a outros serviços públicos; criar infraestrutura de gestão viabilizadora da oferta descentralizada dos serviços para cada território vulnerável; reorganizar a oferta dos serviços e ampliar a cobertura de atendimento; profissionalizar a gestão com instrumentos de informação, monitoramento e avaliação, dentre tantos outros desafios de uma política que insiste em se fazer reconhecida como necessária na conformação de um padrão de proteção identificado com as necessidades do povo brasileiro.

Embasado no *novo federalismo brasileiro*, expressão de Arretche (2010) para explicar o reordenamento institucional que permitiu o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, sob a regulação e coordenação da União, o que se desdobrou na municipalização da oferta de serviços públicos, edificou-se, em 2005, o SUAS. Uma inovação em termos de gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados na área da Assistência Social. Trata-se de uma descentralização regulada, não autárquica, onde os entes subnacionais têm relativa autonomia no planejamento regional e local, no dimensionamento dos serviços, benefícios, programas e projetos a serem ofertados de acordo com o diagnóstico socioterritorial de cada jurisdição e na definição do montante de recursos orçamentários próprios alocados nos seus orçamentos.

A partilha de recursos federais entre estados e municípios passa a ocorrer com base nos seguintes critérios: porte populacional versus proporção de população vulnerável, indicadores socioterritoriais (níveis de renda, saúde e educação) versus indicadores de cobertura, instituindo-se um Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS). Em 2005, o agrupamento e respectiva classificação dos municípios com base no Índice de Vulnerabilidade estabeleceram a priorização no acesso ao montante dos recursos federais disponíveis naquele ano.

No novo modelo, são transferidos aos municípios de forma automática, fundo a fundo, de forma contínua, sem interrupções, os recursos federais destinados à oferta de serviços, devidamente tipificados em acordo com o SUAS, e recursos para aprimoramento da gestão.

Para um maior controle da União sobre a aplicação dos recursos transferidos automaticamente, foi criado o relatório de gestão anual, onde os municípios registram no ano subsequente, em sistema *on-line*, um instrumental denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, registrando a execução financeira dos recursos alocados pelos três entes na Assistência Social, com as respectivas metas de cobertura.

Os recursos para programas e projetos continuam seguindo as regras de conveniamento.

O pagamento do BPC é repassado diretamente para o beneficiário, a exemplo da Bolsa-Família, e o provável cofinanciamento dos estados para pagamento de Auxílio Natalidade e Funeral, benefícios executados pelos municípios, devem ser transferidos do Fundo Estadual para os Fundos Municipais, de forma automática.

A análise ora proposta se concentra, portanto, nos prováveis efeitos dessa regulação do SUAS na estruturação dos orçamentos municipais, tomando como referência as transferências Federais e Estaduais no período de 2005 a 2009, analisando uma amostra de 50 municípios⁶ que declararam os recursos

6 Relação dos municípios investigados: Santana (AP), Caseara (TO), Pindorama (TO), Pium (TO), Coreaú (CE), Hidrolândia (CE), Itatira (CE), S. Benedito (CE), Alagoinhas (BA), Cruz das Almas (BA), Nova Redenção (BA), Serrinha

das três esferas de governo no período pós-SUAS em todos os cinco anos que se seguiram.

4 SUAS E ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

Para o estudo, adotaram-se, como critério de análise, os recursos transferidos aos municípios por meio do FNAS, Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), bem como os recursos próprios alocados nos fundos municipais. As informações foram declaradas pelos entes municipais por ocasião do preenchimento do Demonstrativo Sintético da Execução Física e Financeira, relacionado aos recursos recebidos e a composição dos gastos, com respectivas metas de cobertura dos serviços. As informações são fornecidas pelos entes, devidamente validadas pelos Conselhos Municipais, sistematizadas e analisadas pelo FNAS, órgão responsável pelo gerenciamento dessas informações junto à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Os dados ora analisados foram extraídos da base de dados do Fundo Nacional, que tem a competência de fazer o monitoramento da aplicação dos recursos da União transferidos aos municípios. Mesmo sendo informações oficiais declaradas pelos gestores municipais, podem estar sujeitas a erros, por ocasião do preenchimento ou classificação da fonte.

Esse recorte foi determinante na seleção da amostra probabilística, uma vez que todos os municípios estão aptos e estimulados a preencher o demonstrativo financeiro com informações de recursos originados de todas as fontes. Na busca aleatória, identificaram-se muitos estados que não possuem nenhum município que tenha preenchido o Demonstrativo com informações sobre os recursos das três esferas de governo, como preveem

(BA), Valente (BA), Belo Horizonte (MG), Caeté (MG), Governador Valadares (MG), Lajinha (MG), Ubá (MG), Viana (ES), Belford Roxo (RJ), Cardoso Moreira (RJ), Mangaratiba (RJ), São Pedro da Aldeia (RJ), Amparo (SP), Aramina (SP), Barra Bonita (SP), Bertioga (SP), Campo Limpo Paulista (SP), Cubatão (SP), São Paulo (SP), Lupionópolis (PR), Baguaçu (SC), Criciúma (SC), Gravatá (SC), Maravilha (SC), Xanxerê (SC), Esmeralda (RS), Lagoa Vermelha (RS), Lajeado (RS), Nova Boa Vista (RS), Angélica (MS), Caarapó (MS), Corumbá (MS), Dourados (MS), Itaquiraí (MS), Barra das Garças (MT), Cocalinho (MT), Cuiabá (MT), Juína (MT), Sorriso (MT).

as regras legais para o financiamento, ocorrendo que em alguns estados não existem municípios que tenham atendido aos critérios especificados. Nesse contexto, o recorte foi feito nos cinquenta primeiros municípios localizados na listagem dentre os que declararam todas as fontes ao longo dos cinco anos, permitindo uma série histórica.

Os recursos da União são transferidos em forma de pisos compartilhados para o custeio de serviços de proteção básica e especial, denominados pisos fixos e variáveis. Os pisos fixos são destinados ao custeio com serviços de Proteção e Atenção Integral à Família (Paif) e Proteção e Atenção Especializada à Família (Paefi), de acordo com o número de famílias referenciadas, em conformidade com o porte populacional. Os pisos variáveis são transferidos de acordo com metas pactuadas pelos municípios e se destinam ao custeio de serviços de convivência, enfrentamento ao trabalho infantil, acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Foram considerados os dados da amostra de 50 municípios em 13 estados da federação, localizados nas cinco regiões do país, assim distribuídos por porte populacional: 16 municípios de pequeno porte I – até 20.000 habitantes; 12 municípios de pequeno porte II – até 50.000 habitantes; 13 municípios de porte médio – até 100.000; 7 municípios de grande porte – até 900.000 habitantes; 02 metrópoles – acima de 900.000 habitantes. Essa referência de porte é uma classificação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para agrupar os municípios brasileiros, estabelecendo-se como primeiro corte de vulnerabilidade o tamanho populacional dos municípios, localizados espacialmente em todo o território nacional.

Para complementar as análises, recorreu-se a dados oficiais, disponíveis no Portal Siga Brasil, do Senado Federal, no Portal da Transparência, na Pesquisa Munic/IBGE (IBGE, 2010) e em outras publicações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2009).

Uma primeira análise possível, considerando os aspectos gerais das transferências de recursos Federais, é o fato de que a descentralização da Assistência Social, a partir do SUAS, não se tra-

duziu em maior participação de recursos destinados à Assistência Social no montante de recursos transferidos pelo governo federal aos municípios entre 2005 e 2009.

Quando, em 2005, a União fazia transferências vinculadas, condicionadas e constitucionais aos municípios na ordem de R\$ 75,8 bilhões, a unidade Ministério de Desenvolvimento Social, por meio do FNAS, foi responsável pelo repasse de R\$ 1,36 bilhões. Já em 2009, as transferências totais de recursos federais aos municípios somaram R\$ 98,4 bilhões, sendo transferidos, na função 8, o equivalente a R\$ 1,31 bilhões, considerando os recursos deflacionados, efetivamente pagos na despesa pública do orçamento da seguridade social. O Gráfico 1 ilustra que as transferências da função 8 nos últimos cinco anos reduziram, enquanto a transferência total de recursos federais aos municípios cresceu cerca de 20%. Em 2005, os recursos da Assistência Social transferidos aos municípios correspondiam a 1,7% do total de todas as transferências aos municípios, sendo que em 2009 caiu para 1,3% em relação ao montante transferido.

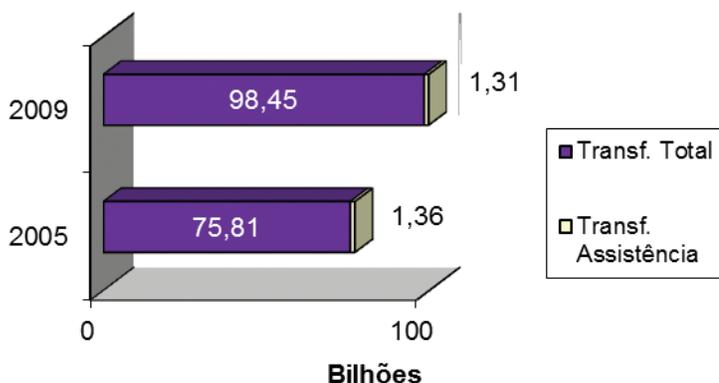


Gráfico 1 – Total de recursos transferidos da União aos municípios em relação aos recursos da função 8 transferidos nos anos de 2005 e 2009.

Fonte: Siga Brasil (Portal do Orçamento – Senado Federal). O deflator utilizado foi o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), referente ao número-índice médio do período de 2005 a 2009. Este indicador foi utilizado para atualizar os valores, corrigindo-os pela inflação.

As novas regras de financiamento pós-SUAS incluíram critérios de partilha dos recursos constantes no FNAS, com o objetivo de equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura de cofinanciamento em todo o território nacional.

Essa iniciativa permitiu um crescimento na ampliação de cobertura do cofinanciamento federal. Em 2005, 4.989 municípios receberam recursos do FNAS, passando essa cobertura, em 2009, para 5.257 municípios, o que corresponde à presença de recursos federais destinados aos serviços de Assistência Social em 98% dos municípios brasileiros.

O primeiro critério de partilha adotado na Norma Operacional Básica; Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) 2005 levou em consideração o porte populacional, definindo o percentual de recursos do FNAS que caberia a cada grupo de municípios por porte, ficando assim estabelecido: os de pequeno porte I e II, que concentram 34,9%, ficariam com 37% dos recursos do Fundo; aos municípios de médio porte, com 11,93% da população, caberiam 12% dos recursos; os municípios de grande porte, comportando 31,45% dos brasileiros, ficariam com 31%; e às metrópoles, onde se localizam 21,72% da população, a participação de 20% dos recursos do Fundo Nacional. Após a aplicação desse critério, os municípios disputariam os recursos dentro do mesmo grupo de porte, de acordo com a priorização definida pelos critérios de vulnerabilidade e cruzamento de indicadores socio-territoriais e de cobertura.

A aplicação dos critérios, de um lado, permitiu uma distribuição clara e objetiva entre os municípios; por outro, a escassez de recursos a serem partilhados fez com se aplicasse um fator de exclusão na medida em que os municípios eram priorizados de acordo com o índice de vulnerabilidade do SUAS, mediante uma classificação e hierarquização no acesso ao recurso federal.

Embora em 2009, de acordo com o FNAS, 53% dos recursos do total tenham sido transferidos aos municípios de pequeno porte, até 50.000 habitantes, um olhar sobre os 50 municípios analisados identifica uma tendência de concentração de recursos nas duas metrópoles investigadas: São Paulo e Belo Horizonte.

Tabela 1 – Partilha de Recursos do FNAS para custeio de serviços aos 50 municípios da amostragem (2005-2009)

Porte	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
GR	15.666	29,3	13.731	26,6	13.798	26,0	11.352	24,2	12.300	28,0
MED	6.744	12,6	6.019	11,7	6.264	11,8	5.686	12,1	5.940	13,5
MET	23.759	44,4	25.346	49,2	27.108	51,1	24.237	51,7	19.616	44,7
PEQ1	2.022	3,8	1.934	3,8	1.785	3,4	1.651	3,5	1.717	3,9
PEQ2	5.335	10,0	4.517	8,8	4.126	7,8	3.927	8,4	4.345	9,9

Fonte: FNAS/MDS – Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro (em milhões). O deflator utilizado foi o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), referente ao número-índice médio do período de 2005 a 2009. Este indicador foi utilizado para atualizar os valores, corrigindo-os pela inflação.

Na análise do conjunto de municípios que compõem a amostra do presente estudo, em se considerando os recursos das três esferas de governo, vislumbra-se a dimensão do cumprimento do pacto federativo em torno da Assistência Social.

Tabela 2 – Evolução do cofinanciamento dos Serviços da Assistência Social, por esfera de governo (em milhões de reais)

ESF	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Fed	53,5	27,3	51,5	27,0	53,1	8,7	46,9	16,2	43,9	8,5
Est	16,6	8,5	23,0	12,1	26,8	4,4	53,9	18,5	68,9	13,3
Mun	126,0	64,2	190,7	60,9	527,2	86,8	188,8	65,3	404,8	78,2
Total	196,1	100,0	190,7	100,0	607,2	100,0	289,15	100,0	517,7	100,00

Fonte: Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira/FNAS – Prestação de Contas dos municípios, excluindo-se os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O deflator utilizado foi o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), referente ao número-índice médio do período de 2005 a 2009. Este indicador foi utilizado para atualizar os valores, corrigindo-os pela inflação.

É perceptível a tendência de crescimento da participação dos estados no cofinanciamento dos serviços e benefícios, programas e projetos, mesmo que ainda de forma tímida. Registra-se certa estabilidade no repasse dos recursos do FNAS, considerando os recursos do IGD, e uma acentuada instabilidade na participação dos municípios, conforme gráfico a seguir.

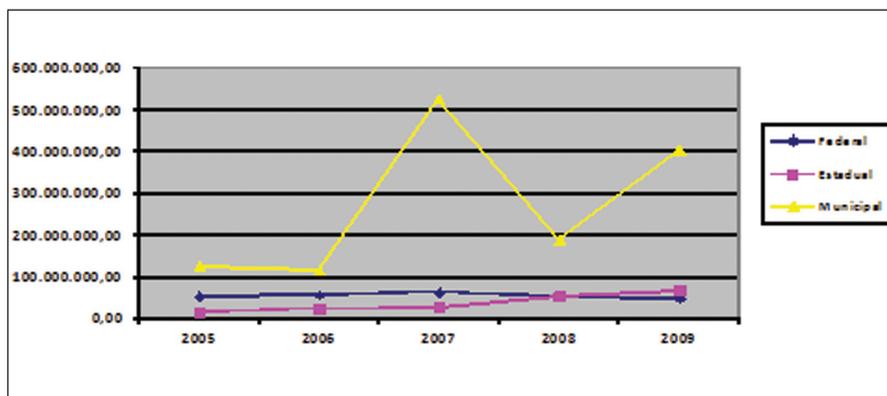


Gráfico 2 – Evolução dos recursos das três esferas de governo 2005-2009 em 50 municípios.

Fonte: Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro/FNAS, incluindo os recursos do IGD, a partir de 2006. O deflator utilizado foi o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), referente ao número-índice médio do período de 2005 a 2009. Este indicador foi utilizado para atualizar os valores, corrigindo-os pela inflação.

O IGD tem sido um adicional de recursos importante nos municípios e, conforme regulação, resultado do desempenho do município na gestão do Programa Bolsa-Família e na atualização do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadunico)⁷, cujos recursos devem ser alocados no aprimoramento da gestão e na potencialização dos serviços executados.

Cabe observar que, apesar da reduzida participação do recurso federal no custeio dos serviços da Assistência Social nos 50 municípios analisados, ainda é registrado, nas suas prestações de contas, saldo financeiro dos recursos transferidos pela União,

⁷ O Cadastro Único para Programas Sociais, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007, é o instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total e possibilita ao poder público formular e programar políticas específicas, que possam contribuir para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas e desenvolver suas potencialidades. É utilizado também para identificar os potenciais beneficiários, integrar todos os programas sociais do Governo Federal e suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades (BRASIL, 2007).

acumulado no período 2005-2009, da ordem de R\$ 84 milhões, correspondendo a 34% do total de recursos transferidos. Essa discrepância entre a necessidade de ampliação de cofinanciamento para as despesas dos serviços e a existência do saldo exige um estudo mais aprofundado que considere, inclusive, a capacidade técnico-operacional dos municípios, a ausência de recursos humanos, dentre outros fatores que possam estar contribuindo para a inadequada execução financeira.

Na composição dos gastos orçamentários identificados nos orçamentos em análise, os efeitos da regulação federal sobre natureza das despesas declaradas tornam-se mais visíveis.

De acordo com as orientações referentes à aplicação e reprogramação dos recursos financeiros repassados pelo FNAS, emitidas pela Diretoria Executiva do FNAS/SNAS/MDS, os recursos federais são destinados aos serviços socioassistenciais, devidamente tipificados, com o objetivo de *promover a aquisição de bens imateriais pelo cidadão que necessitar de proteção ou promoção social, a exemplo do fortalecimento da função protetiva da família; prevenção de ruptura de vínculos familiares e comunitários, promoções de aquisições sociais, etc.*, podendo ser aplicados apenas em custeio dos serviços, sendo vedada aplicação em investimentos ou pagamento de pessoal concursado.

Nos orçamentos municipais de 2005, ainda se registram especificações genéricas dos gastos, destacando a natureza das despesas executadas em ações denominadas de assistência à criança e ao adolescente, assistência comunitária e assistência social em geral. Nos anos subsequentes, 2006-2009, seguindo as diretrizes da União, aparece explicitamente nos orçamentos municipais o conjunto de serviços devidamente tipificados: serviços de proteção básica, a exemplo dos serviços de convivência; serviços de Atendimento Integral à Família; serviços de proteção especial, a exemplo da erradicação do trabalho infantil, abrigos e outros serviços, conforme o porte do município. As despesas com os benefícios eventuais estão especificados, embora em alguns orçamentos ainda apareça o termo Auxílio às Pessoas Carentes, com despesas de distribuição de material gratuita. Apesar da multiplicidade de denominações, já se percebe significativa uniformidade na padronização da composição dos gastos.

Uma ação não tipificada na Assistência Social, mas prevista na LOAS, a promoção da integração ao mercado de trabalho, presente no orçamento do FNAS em 2005, vem sendo especificada nos orçamentos municipais como promoção da inclusão produtiva, inclusão social-produtiva ou programas de geração de renda, com recursos próprios municipais e previsão de recursos de outras fontes.

Em relação ao controle social, percebe-se em todos os orçamentos municipais apreciados a previsão de gastos com manutenção dos conselhos setoriais e conselhos de direitos, um elemento importante no processo de democratização da política de Assistência Social.

Quanto à estruturação da rede, construção, modernização ou ampliação das unidades de atendimento, embora não haja ainda uma política deliberada do governo federal para liberação de recursos dessa natureza, os orçamentos municipais analisados incluem a previsão dessa despesa com recurso próprio, fonte estadual e/ou federal. Alguns recursos federais têm sido liberados, fruto da negociação política por emendas parlamentares, uma estratégia ainda recorrente dos municípios na busca de ampliação de recursos.

As despesas com custeio da rede de segurança alimentar vêm sendo alocadas, em alguns dos municípios analisados, no orçamento da assistência social, o que implica em um maior volume de recursos, ampliando a ação protetiva do Estado.

5 CONCLUSÕES

Os resultados apresentados neste artigo indicam evidências de que a regulação federal implícita na instituição do SUAS criou certa uniformidade na composição dos gastos com os serviços socioassistenciais no âmbito local, apesar da persistência de múltiplas nomenclaturas, algumas até conservadoras, a exemplo dos termos pessoas carentes e doações.

Ao mesmo tempo, revelam que as transferências de recursos federais aos municípios para o custeio da Assistência Social, no período em análise, se mantiveram estáveis, com tendência à redução, reforçando a tese de que a descentralização dos serviços

públicos onera os orçamentos municipais: as responsabilidades compartilhadas não são devidamente acompanhadas de recursos financeiros equivalentes a uma oferta de serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades da população.

A relativa dificuldade de resgate de informações sobre os orçamentos municipais de anos anteriores, exceto em algumas poucas metrópoles, revela o seu caráter meramente contábil, não sendo, ainda, reconhecidos como instrumentos de gestão necessários no monitoramento e avaliação dos resultados produzidos.

Esse fato, além de não contribuir para dar publicidade ao tratado à Assistência Social em relação às demais políticas sociais, elimina o seu potencial, enquanto instrumento democrático de disputa pelo fundo público, fragilizando a luta social pela materialização da política de Assistência Social sob a lógica do direito.

O pacto federativo, apesar de construir um consenso sobre a cooperação entre os entes, independentemente de correntes ideológicas, não se traduziu em mais incremento no volume de recursos destinados aos serviços, benefícios, programas e projetos, para o estabelecimento de prioridades focadas em objetivos nacionais. Ao mesmo tempo, os números indicam que o crescimento de serviços e as exigências na organização da sua oferta em quantidade e qualidade adequadas às necessidades sociais elevam os custos do sistema, requerendo medidas que lhe assegurem a sustentabilidade técnica, administrativa e financeira.

A Assistência Social é uma política que, apesar de regulada, tem uma baixa capacidade de pressão na disputa pela ampliação de recursos públicos, principalmente por ser um setor afetado frequentemente pelas medidas de ajuste fiscal nas três esferas de governo. A expectativa é de que a Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que proporciona *status legal* ao SUAS, transformando as despesas com serviços e ações continuadas em despesas obrigatórias, reduza a sua natureza discricionária e consolide as transferências condicionadas universais na política de Assistência Social.

Cabe destacar que o presente estudo considerou, para efeito de análise, os recursos disponibilizados para o custeio de serviços, cuja execução direta, no caso da proteção básica, é competência exclu-

siva dos municípios e Distrito Federal e, nos casos da proteção especial, é responsabilidade solidária de estados e municípios.

A questão do financiamento na assistência social é um tema complexo e contraditório. De um lado, o Protocolo de Gestão Integrada coloca a necessidade de proporção direta entre os recursos destinados aos benefícios de transferência de renda e os serviços devidamente tipificados, com o objetivo de integrá-los, ultrapassando as fronteiras da mera transferência de renda, requerendo, portanto, um maior incremento no volume de recursos destinados aos serviços. De outro, persiste nas contas dos tesouros municipais saldo financeiro acumulado ao fim de cada exercício. No caso dos municípios em análise, há registro de saldos acumulados ao longo dos cinco anos no valor aproximado de 44 milhões de reais, o que corresponde a cerca de 30% do total dos R\$ 162,5 milhões transferidos no período, colocando o desafio de estudos mais aprofundados sobre os fatores determinantes na dificuldade operacional dos municípios na plena execução financeira dos recursos transferidos.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui et al. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **Dado**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=pt&nrm=iso>.

BRAGA, Nancy Gorgulho. **Desafio aos economistas contemporâneos**. Brasília: Confecon, 4 out. 2006. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=354&Itemid=99>. Acesso em: 12 jul. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). Proposta de Emenda Constitucional

nº 233, de 28 de fevereiro de 2008. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>>.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>.

BRASIL. 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.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm.

BRASIL. Lei nº 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. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, Brasília, ano 4, n. 4, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.renipac.org.br/rescnas1452004.html>>.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 130, de 25 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2005>>.

DAIN, Sulamis. Financiamento público na perspectiva da política social. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 17, p. 113-140, dez. 2001.

IBGE. **Pesquisas de informações básicas municipais**: Perfil dos municípios brasileiros - assistência social 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/munic_as2009.pdf>.

KLAGSBRUNN, Victor Hugo. O princípio da demanda efetiva (esperada) e o papel da demanda na teoria geral de Keynes. **Revista**

de Economia Política, São Paulo, v. 16. n. 4 (64), out./dez. 1996. Disponível em: <<http://www.rep.org.br>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

TERMO: Laissez-Faire. Com apoio de Paulo Nunes. 14 set. 2007. Disponível em: <<http://www.knoow.net/cienceconempr/economia/laissezfaire.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

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

SOUZA, Reginaldo Santos. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo**: uma discussão com os Filósofos Economistas de Smith a Keynes. São Paulo: Mandacaru; Salvador: CETEAD, 2001.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009.