

# A Dimensão Política do Financiamento das Políticas Públicas, Especificidade da Assistência Social

*Autores:*

**Ângela Tavares  
Madeiro** - Mestre em  
Planejamento em  
Políticas Públicas

**Maria do Socorro  
Ferreira Osterne** –  
Doutora em Serviço  
Social – Universidade  
Federal de  
Pernambuco - UFPE

## **Resumo**

O presente artigo propõe dar visibilidade à discussão sobre o financiamento das políticas públicas, buscando desvelar seu caráter técnico-burocrático, apontando para a necessidade da percepção de seu viés político. Apresentará também o esboço de uma vivência profissional que foi ponto de partida de nossa pesquisa realizada no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) – do município de Fortaleza no período 2006-2009 como parte da reflexão sobre o caráter atribuído pela gestão pública municipal ao financiamento da Política de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Financiamento Público; Políticas Públicas; Gestão Pública; Assistência Social.

## **Abstract**

This paper aims to give visibility to the discussion on the financing of public policy, seeking to uncover its technical-bureaucratic character, pointing to the need to understand their political bias. This article will also present the outline of a professional experience that was the starting point of our research conducted in the Municipal Social Assistance Fund (FMAS) - the city of Fortaleza in the period 2006-2009 as part of the reflection on the character assigned by municipal public management the financing of Social Welfare Policy.

**Keywords:** Public Financing. Public Policy. Public Management. Social Assistance.

## Introdução

A cunho investigativo sobre o tema financiamento da Assistência Social foi se constituindo diante dos desafios colocados na prática profissional inicialmente como assistente social e, posteriormente, como gestora da Política de Assistência Social, período compreendido entre os anos de 2001 a 2011. Em tal período protagonizamos a construção da política pública de Assistência Social em municípios de pequeno e médio porte da Região Norte do Estado do Ceará, vivenciamos a execução propriamente dita dessa política, bem como, participamos de experiências com a implantação de Secretarias de Assistência Social. Ao longo dessa experiência pessoal/profissional, houve um constante repensar dos referenciais teórico-metodológicos, ético-político e técnico-operativo mediatizados em nossa prática profissional e, principalmente uma busca por maior segurança conceitual no campo do financiamento de políticas públicas. Contudo, nos deparávamos com produções teóricas que, na maioria das vezes, limitava-se aos aspectos técnico-institucionais do financiamento público.

O reconhecimento da relevância do tema, financiamento das políticas públicas, especificidade da Política de Assistência Social, tem por base nossa peculiar experiência profissional na Coordenação do Fundo Municipal de Assistência Social em Fortaleza no período de 2005-2006. Vale ressaltar que até aquele período (2005), a Política de Assistência Social diluía-se entre outras importantes e específicas políticas públicas. Logo, este período, portanto, foi marcado pelo rico aprendizado em termos da gestão e do financiamento público da Assistência Social.

Naquele contexto, ao mesmo tempo em que nos apropriávamos de conhecimentos na área do planejamento e da execução orçamentária e financeira da Assistência Social, buscávamos capacitações e cursos específicos na área do financiamento de políticas públicas. A intenção era constituir instrumentos que pudessem dar visibilidade às discussões pertinente tanto ao grupo gestor da Assistência Social como também aos órgãos de controle social da política pública naquele período histórico.

Assim, nesse processo, a equipe do FMAS/Fortaleza, no período de 2005-2006, pensou e, posteriormente, apresentou uma importante contribuição, que atribuiu visibilidade e transparência ao financiamento da Política Municipal de Assistência Social, qual seja: a normatização de todos os processos do FMAS; a criação do núcleo do controle interno e a sistematização de um manual do controle interno que deu visibilidade e transparência a todos os processos antes considerados pela equipe de ex-militantes a “caixa-preta”<sup>1</sup> do financiamento público. Esse trabalho implantado no FMAS-Fortaleza foi acompanhado por representantes do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM)-Fortaleza e recebeu moção honrosa por ter sido referência para outros fundos municipais de políticas públicas<sup>2</sup>.

Diante dessas considerações, adentrando na discussão propriamente dita do tema em estudo, destacamos que nosso interesse maior é desvelar o disfarce burocrático, presente no caráter, por vezes enfadonho, eivado de códigos, ritos e normativas peculiares ao assunto financiamento. Tais dificuldades impõem a sedução de atribuir o seu decifrar aos considerados “profissionais especialistas da área”. Caindo nesta tentação esvaziaríamos a possibilidade de compreendermos o financiamento público em suas determinações políticas.

Destacamos que optamos por destacar também que foram, contraditoriamente, as angústias, os erros cometidos e os limites ético-políticos que enfrentamos e, conseqüentemente, os processos dolorosos profissionais e pessoais

---

<sup>1</sup> “Caixa-preta” – termo usado pela Profª Dra. Sofia Lescher Vieira, ao se referir ao financiamento da educação básica como uma “caixa-preta” a desvendar no livro estrutura e financiamento da educação básica (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002, p 67-88)

<sup>2</sup> Refere-se ao I Fórum dos Fundos Municipais de Fortaleza que contou com membros de todos os fundos de políticas públicas do município de Fortaleza. Foi um espaço privilegiado de discussão e troca de experiência. Na ocasião apresentamos um trabalho inédito aos outros fundos municipais, desenvolvido de sistematização, normatização e manualização de todos os processos orçamentários e financeiros do FMAS-Fortaleza. O manual do controle interno foi um marco para dar visibilidade e transparência às ações do FMAS.

que possibilitaram a ressignificação (menos apaixonada como intelectual orgânica<sup>3</sup> e militante política) dos referenciais teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos da profissão. Quando nos referimos à ressignificação, aludimos à construção de algo novo que nos remeteu também a múltiplas mediações feitas no caminho da práxis profissional, em termos destas mesmas matrizes teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas da formação profissional do (a) Assistente Social. O critério da verdade é a prática, mesmo com a sólida formação profissional recebida e o movimento da práxis política, estas não foram suficientes para evitar alguns equívocos ocorridos na mediação da gestão e do financiamento, os quais foram condições de possibilidade para um amadurecimento profissional e um repensar dos reais referenciais ético-políticos.

Dentre essas mediações destacamos, primeiramente, a especificidade do espaço institucional em que se desenrola a gestão e o financiamento da política pública da Assistência Social. Esta especificidade institucional configura-se mediante determinações econômicas, políticas e sociais, em um cenário contraditório de poder, considerando os diversos atores em movimento impulsionados pelos interesses que os representam e que estes disputam. Desta forma, cai por terra qualquer “máscara” de neutralidade ou sentido técnico atribuída ao financiamento público que por si mesmo se faz ou se explica, defendida por alguns autores.

A concepção de gestão pública que norteará este artigo pretende apresentar não se refere apenas à ideia de gestão mercadológica de demandas ou às necessidades dos cidadãos para permitir maiores possibilidades de uma possível eficácia e eficiência no processo decisório. Importa aqui destacar a articulação das

---

<sup>3</sup> Em Gramsci (1982), consta que cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo e de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura [...] Deve-se anotar o fato de que o empresário representa uma elaboração social superior, já caracterizada por certa capacidade dirigente e técnica [...] (p.3-4). GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 244 p., 1982.

dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica do contexto de hegemonia neo-desenvolvimentista que acaba por determinar o delineamento de suas forças na construção de políticas públicas.

Desta maneira, é na gestão pública que se expressa o conjunto de princípios consubstanciados dos projetos societários em disputa na sociedade, defendido pelos gestores em seus processos decisórios, bem como, o conjunto de valores que referenciarão toda a proposta de ação de um determinado grupo gestor. Considerar de onde partem as forças políticas, econômicas, sociais e culturais que dão a direção hegemônica à gestão pública permitirá entender e discernir posicionamentos e decisões políticas no trato com o financiamento das políticas públicas. A destinação de recursos não é feita de forma neutra ou independente. Muito pelo contrário, sempre corresponderá a um compromisso assumido ou um a movimento de pressão política.

## **2 O Ciclo do Financiamento Público: premissas esclarecedoras**

Para decodificarmos os mecanismos do ciclo de financiamento das políticas públicas, necessário se faz partir do pressuposto de que seu planejamento e sua gestão são parte constitutiva de um mesmo processo, ou seja, encontram-se numa mesma unidade de importância no que tange ao processo decisório do gestor público.

O investimento destinado a cada política pública envolve um ciclo que constitui o planejamento orçamentário e financeiro da gestão pública. Neste sentido, o conjunto de receitas e despesas, bem como, seu funcionamento e processamento na máquina estatal deve ser considerado com a devida habilidade e prudência em todo ato político de decisão da gestão pública com vistas à efetivação de direitos. Logo, ao gestor é exigido o desvendar, o conhecer desse mecanismo peculiar que inclui todo um ciclo que chamaremos de ciclo do financiamento da política pública, o qual antecede e influencia em qualquer processo decisório.

Partindo de uma forma simplificada, podemos relembrar uma regra básica doméstica: toda despesa somente pode ser concebida mediante uma receita, também correspondente e proporcional, ou seja, gastar-se aquilo que se pressupõe ter. Sem dinheiro não é possível atribuir materialidade às políticas públicas. Assim, a responsabilidade para com a gestão financeira pressupõe uma ação planejada e transparente norteada por pressupostos constitucionais tais como: moralidade, publicidade, legalidade, impessoalidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Além disto, conforme Lei Complementar 101/2001 (BRASIL, 2001) são consideradas despesas não autorizadas, irregulares ou lesivas ao patrimônio, sujeitas a pena nos termos da Lei, aquelas despesas sem a devida previsão orçamentária e financeira. Logo, se atribui crime ao gestor que no ato de sua função não cumprir os ritos administrativos exigidos por lei.

O planejamento tem papel imprescindível na gestão pública e por esta razão, deve-se ter como referência o conjunto de receitas e despesas que condicionam a gestão orçamentária e financeira, pois não adianta ter grandes projetos ou grandes sonhos sem a capacidade objetiva de recursos para a efetivação dos mesmos. Há que se ter pleno conhecimento e propriedade desse aspecto financeiro para que seja possível um planejamento real e não ilusório. O planejamento apropriado afetará diretamente um processo decisório responsável perante o conjunto de direitos e diante das forças políticas, econômicas e sociais que se desenham em uma dada sociedade.

## **2.1 Aproximando-se dos Aspectos Políticos do Financiamento Público**

Compreendendo que não há dicotomia entre as dimensões técnico-operativa e política do ciclo do financiamento das políticas públicas mas compreendendo-as como partes que incorporam uma diversidade dentro de uma unidade, não podemos deixar de destacar que referido ciclo ocorre determinado por um dado contexto econômico, político e social, ou seja, por significativas determinações de ordem estrutural do capital.

Desta forma, cada receita e despesa, seja corrente ou de capital, foi regulamentada por lei e materializada em um orçamento sinalizando uma base de fundo de uma dada direção hegemônica das forças políticas que se movimentam também na gestão pública. Dessa forma, é nesse processo que encontram-se importantes pistas que permitem institucionalmente entender como as prioridades são definidas para que a política pública se efetive e que grupos ou segmentos irá representar ou “privilegiar”.

É importante constatar que a partir de 1990, se começa a delinear uma nova legislação tributária que pôs em risco os principais avanços obtidos na Constituição de 1988.

Esta lógica precisava de condições de possibilidade e de ambiente favorável que permitisse a sua consolidação. É precisamente a partir de 1993 que se introduz o instrumento de desvinculação de recursos das contribuições sociais, que não são compartilhadas com os estados e municípios. Aquilo que nossos honrosos estudiosos já nos alertavam e que designaram como desvinculação foi criada com o nome inicialmente de Fundo Social de Emergência (FSE), mudando depois para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, Desvinculação das Receitas da União (DRU).<sup>4</sup>

Certamente não foi por acaso que no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso as mudanças no sistema tributário se efetivaram a ponto de alterarem paulatinamente a legislação. Este projeto constitui o núcleo das

---

<sup>4</sup> A DRU (Desvinculação da Receita da União) desvincula 20% da receita tributária da União, dando ao governo federal mais “liberdade” para distribuir os recursos do Orçamento entre os programas que julgar prioritários. A desvinculação foi criada com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), mudando depois para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (BRASIL, 2007). Evilásio Salvador, Doutor em Política Social pela UNB, autor de diversos artigos na área de orçamento, tributação e seguridade social sistematizou em sua obra *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil* uma rigorosa pesquisa do orçamento público da seguridade social do Brasil mediante uma análise crítica do financiamento público brasileiro. Defende que o fundo público é um dos principais financiador de políticas anticíclicas nos período de refração da atividade econômica. Compartilha a compreensão de vincular as dimensões do financiamento público à estrutura tributária e a dimensão política dos interesses econômicos. Dessa forma, a DRU é um mecanismo que permite facilitar esse processo.

adequações das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington.

A análise de Farias (2006, p. 57-70) elucida e destaca as principais mudanças realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso em relação ao perfil da tributação no país e que ajudou a aumentar a concentração de renda:

- a) “Desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IPRJ) de 25% para 15% e da renda adicional sobre os lucros;
- b) Instituição dos “juros sobre o capital próprio”, que é possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, isto é os juros pagos e creditados dos sócios, e deduzi-los como despesa. (Lei n.9294/95, artigo 9º);
- c) Isenção do imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º de janeiro de 1996. (Lei n.9.294/95, artigo 10);
- d) Eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do IR (Lei 9.250/95);
- e) Elevação da alíquota do IRRF de 25% para 27,5% (Lei 9.532/97, artigo 11);
- f) Aumento do número de declarantes de IR, o que ocorreu pela não correção da tabela do IR (1996 a 2001), fazendo que os trabalhadores de mais baixa renda fossem tributados (Lei 9.430/96).

Mesmo que alguns dos nossos leitores não sejam ardis curiosos em sistema tributário ou financiamento público, estes poderão perceber que as leis ordinárias ou os regulamentos facilitados e aprovados pelo legislativo brasileiro trouxeram benefícios para as pessoas com maior renda e facilitaram “descaradamente”, ao mesmo tempo, o fluxo de recursos ao capital financeiro. Logicamente há uma boa motivação política para que isso ocorra, viabilizando

assim, a agenda de compromissos de um grupo de elite, havendo em contrapartida, a transferência para a população mais pobre do ônus tributário, atingindo assim, o fim pretendido: a composição do chamado superávit primário<sup>5</sup>.

Identificamos uma evidente contradição peculiar à desigualdade do sistema tributário brasileiro. O estudo do financiamento deve caminhar considerando esta perspectiva de recorte institucional que expressará os aportes financeiros do Estado na viabilização e na efetivação das políticas públicas.

É através do financiamento que se permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política do país, estados e dos municípios. O dinheiro na esfera da gestão pública e no âmbito da política é poder, logo a destinação de percentuais é empoderamento real ou exatamente o contrário.

## **2.2 O orçamento: instrumento privilegiado de poder**

O espelho desse empoderamento está refletido no ciclo orçamentário, já que é parte constitutiva do financiamento da política de Assistência Social. O orçamento público além de suas redefinições legais representa um fundamental instrumento de poder. Talvez, até o presente momento, ainda não tenhamos dimensionado a extensão disso e, provavelmente por isso, as instâncias de controle social apresentem tantas dificuldades para interpretar e ocupar este espaço.

Por meio do orçamento é que se conhecem os gastos que serão realizados, as prioridades em termos de prestação de serviços e de investimentos que a gestão

---

<sup>5</sup> De acordo com Kliass (2013) o conceito de superávit primário foi um golpe de mestre elaborado pelos formuladores do Consenso de Washington e imposto pelo mundo afora, em especial para os países em desenvolvimento a partir dos anos 1980. Através dessa sutil transformação na forma de definir receitas e despesas públicas, o sistema financeiro fortaleceu-se ainda mais como beneficiário prioritário. Graças à adoção do modelo de “superávit primário”, não bastava mais que os Estados fossem “sérios e responsáveis” em termos fiscais, ou seja, na busca do necessário equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias. Era obrigatório que fosse gerado um superávit (maior volume de receitas frente às despesas) em termos primários. Assim, o saldo positivo obtido por um controle rígido (ou mesmo cortes violentos) no lado “real” do orçamento, seria todo ele alocado para os compromissos das despesas financeiras - pagamento de juros e serviços da dívida pública.

estabeleceu. É lógico que este não se constituiu apenas tecnicamente. Não são produtos de técnicos especialistas indicando ao gestor as melhores opções. O motor deste processo envolve interesses e intenções políticas, projetos políticos de grupos correspondentes expressos na gestão pública a partir da sociedade civil.

É no orçamento que se encontram todas as Receitas e todas as Despesas orçamentárias que serão realizadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Manejar com poder o Orçamento público não se limita a vislumbrá-lo como uma peça técnica e formal ou como um mero instrumento de planejamento. Ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político.

As verbas que compõem o orçamento e se destinam às políticas públicas se submetem à disciplina constitucional e se inserem no planejamento global da política, com a fixação das prioridades de intervenção, detalhamento de metas, atividades e fontes de financiamento, discriminação de receitas e despesas, conforme cronograma e previsão dos recursos materiais, humanos e financeiros necessários. O art. nº 165, da Constituição Federal de 1988, define o rol de instrumentos de planejamento orçamentário: em longo prazo (Plano Plurianual), médio prazo (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e curto prazo (Lei Orçamentária).

**Quadro 8** – Características dos Instrumentos de Planejamento Orçamentário no Brasil

Instrumentos	Características
<b>PPA (Plano Plurianual Anual)</b>	Representa um planejamento de longo prazo (4 anos), ou seja, tem vigência para os três últimos anos de mandato do governo que elaborou e para o primeiro ano de mandato do próximo governo.

<b>LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)</b>	Estabelece as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício seguinte, servindo de elo entre PPA e LOA para as despesas de capital e de programas de natureza continuada, cuja execução seja superior a um exercício financeiro; Contém regras para a elaboração da LOA; Dispõe sobre a alteração da legislação tributária; Dispõe sobre metas de arrecadação, de despesa, resultado nominal e primário, dívida pública no período de 03 anos, dentre outros aspectos (art. n° 165, §2° da CF/88 e art. n° 4° da LRF)
<b>LOA (Lei Orçamentária Anual)</b>	É a peça legal que prevê todas as receitas e fixa as despesas de governo para um ano; Discrimina a receita estimada e a despesa fixada, mantendo compatibilidade entre PPA e com a LDO, constituindo reserva de contingência (Lei 4320/64, em especial arts. 2° a 8°, art. 165 § 5° da CF/88 e arts. 5° a 7° da LRF); Esta lei mantém três Orçamentos: a) Orçamento Fiscal dos três poderes, seus Fundos, Órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações públicas; b) Orçamento de Investimento das empresas em que a União, Estado ou Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social; e c) Orçamento da Seguridade Social que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou

	<p>indireta, bem como, os fundos e fundações públicas. Planos Nacionais, Regionais e Setoriais</p> <p>Estes planos visam ao desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais do país</p>
--	---

**Fonte:** Constituição Federal de 1988 e Lei 4320/64

O Fundo Público é parte constitutiva para entendimento do ciclo orçamentário como espaço de empoderamento das políticas públicas. Assim, para efetivar programas, projetos, serviços e demais ações de uma dada política pública, necessária se faz a institucionalização de um fundo público, o qual dará visibilidade e transparência ao conjunto de receitas e despesas realizadas para efetivar determinada política pública.

A definição técnica de um fundo especial pode ser encontrada na Lei 4320/64 (BRASIL, 1988) que também define os procedimentos para a gestão orçamentária, contábil e financeira na área pública. O fundo não é uma entidade jurídica ou órgão, mas um conjunto de contas que identificam as origens e as aplicações de recursos de um determinado objetivo, serviço ou política pública.

Por outro lado, o fundo público ocupa um lugar relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. Para Oliveira (1998, p.19-20) “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

Ressalta, portanto, que (1998, p.32):

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, é que sua medição é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o

capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, às novas possibilidades de progresso técnico aberto. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescente da riqueza pública em geral, ou mais especificamente os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

Para Oliveira (1998, p. 21):

A formação do sistema capitalista historicamente dependente de recursos públicos. O autor revela que: O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar o capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa a mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada.

Ocorre ainda para Oliveira (1998, p. 53) um “deslocamento da luta de classe da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado”.

Conforme estudo de Salvador (2010), o fundo público no Brasil vem abrindo espaço para as políticas monetárias no sentido de liberar recursos para as instituições financeiras, sem qualquer contrapartida no sentido de manutenção ou ampliação de postos de trabalhos e de direitos sociais. O agravante no Brasil é que as medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram ainda mais o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo as políticas sociais da Previdência, Saúde e Assistência Social.

Assim, Oliveira (1998), nos alerta que o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público. De um lado, os trabalhadores buscando garantir o uso da verba pública para o

financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Por outro, o capital, com sua força hegemônica, assegurando a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública.

## Considerações Finais

Tratar da especificidade do financiamento da Política Pública de Assistência Social pressupõe sua afirmação como política de Estado, afiançadora de direitos e de proteção social, parte integrante do tripé da Seguridade Social, não contributiva, inserida no Sistema Único de Assistência Social.

Fazendo parte de uma realidade onde se intensificam as expressões da questão social, refletir sobre o financiamento da Assistência Social é um grande desafio, principalmente se observarmos que, historicamente, o mesmo sempre foi estigmatizado e insuficiente. Contudo, não podemos perder de vista o alcance e a especificidade desta política por se tratar de um direito não sujeito à lógica do mercado mas fundamental ao enfrentamento das desigualdades sociais.

O financiamento da Assistência Social ocorre em articulação com as esferas do governo, mediatizada pelo Estado que é o aporte institucional da política de Assistência Social. Com o Sistema Único de Assistência Social delimitaram-se papéis para cada ente da esfera governamental onde os aportes de recursos a serem transferidos são estabelecidos pelas instâncias de pactuação, (Comissão Intergestora Bipartide (CIB) e Comissão Intergestora Tripartide (CIT)), expressas também nos planos da gestão, aprovadas pelos Conselhos e alocados nos Fundos.

No que concerne a gestão financeira, a Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social reforça o papel dos fundos nas três esferas de governo que devem estar necessariamente vinculados aos órgãos públicos responsáveis pela gestão da política. A instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizada de recursos que contribuem para o fortalecimento e a visibilidade da Assistência Social(BRASIL:2005).

Os mecanismos de transferências de recursos no financiamento público da Assistência Social respondem ao repasse automático fundo-a-fundo, consolidando um repasse regular e contínuo, onde os mesmos são validados pelos planos de ação no SUAS-WEB e coerentes com os planos municipais aprovados pelo conselho.

Trazendo para especificidade do nosso estudo, analisamos o Fundo Municipal de Assistência Social da atual Secretaria de Trabalho e Assistência Social (SETRA), localizada na Avenida da Universidade, 3305, Benfica, Fortaleza, Ceará. Contudo, o período estudado correspondeu ao primeiro plurianual da gestão municipal que institucionalizou a anterior Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS).

Foram analisadas detalhadamente as peças de planejamento e de execução orçamentária e financeira do Plano Plurianual (PPA) do período de 2006-2009. Cada Lei Orçamentária Anual detalhadamente (LOA) de 2005 a 2009, bem como, os relatórios de execução orçamentária fornecidos pela gestão por ano, enfim o trabalho minucioso mas significativo para a análise reflexiva que se propunha.

Na pesquisa de campo, aplicamos o roteiro de entrevista dirigida junto à Comissão Técnica do FMAS e aos ex-gestores de Assistência Social no sentido de levantarmos maiores informações que pudessem nos servir de dados para a análise das decisões e prioridades estabelecidas em planejamento e em execução pela gestão, bem como, a relação estabelecida entre gestão e financiamento público.

Destacaremos a seguir algumas importantes contradições detectadas pela pesquisa:

- Evolução dos valores destinados pela gestão municipal para a função 08 ( Assistência Social) por meio do Fundo Municipal de Assistência Social – Fortaleza;
- Os valores destinados à interferência política por parte dos vereadores, mediante emendas parlamentares;
- O nível de capacidade da gestão em executar o orçamento planejado.

Alguns elementos a seguir possibilitarão uma análise reflexiva da dimensão essencialmente política que permeia o ciclo do financiamento da Assistência Social.

**Quadro 9** – Comparativo dos Recursos distribuídos para Financiamento da Assistência Social no município de Fortaleza – Período 2006-2009

Total LOA	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009
	1.988.294.150	2.698.320.000	2.954.372.000	3.411.734.000
Total FMAS	15.968.769	23.152.996	29.313.391	29.043.857
% FMAS	0,7 %	0,86 %	0,99%	0,85%

**Fonte:** Plano Plurianual Prefeitura Municipal de Fortaleza/SEFIM/Período de 2006-2009

**Gráfico 1** – Evolução de Valores Destinados ao FMAS-Fortaleza



**Fonte:** Elaboração própria (2014)

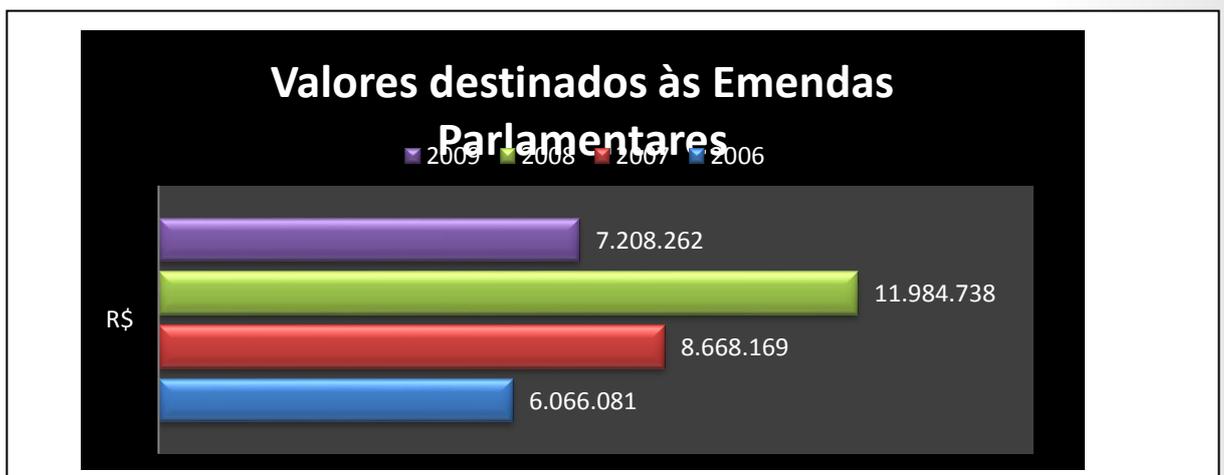
Constatamos que os valores destinados às atividades finalísticas da Assistência Social não correspondem a um percentual fixo estabelecido pela gestão municipal e que não chega a corresponder o valor de 1% nos 04 (quatro) anos correspondentes ao primeiro Plano Plurianual. Provavelmente não correspondeu a uma prioridade da gestão pública principalmente se comparada às fortes expressões da questão social no município de Fortaleza e no momento histórico de consolidação de um Sistema Único de Assistência Social.

**Quadro 10** – Financiamento da Assistência Social alocados no FMAS-Fortaleza destinados a Emendas Parlamentares

2006	2007	2008	2009
6.066.081	8.668.169	11.984.738	7.208.262

**Fonte:** Plano Plurianual de município de Fortaleza 2006-2009/FMAS-Fortaleza

**Gráfico 2** – Discriminação de Valores do FMAS – Fortaleza Destinados Às Emendas Parlamentares



**Fonte:** Elaboração própria (2014)

Os dados acima representam um significativo aporte de recursos destinados as atividades finalísticas da Política de Assistência Social alocados na forma de emendas parlamentares dos vereadores no orçamento municipal. Em destaque o ano de 2008 (ano eleitoral) onde R\$ 11.984.738,00 foi destinado às Organizações Não-Governamentais vinculadas politicamente a estes mesmos vereadores.

É com grande preocupação que identificamos o viés fisiologista ainda presente no trato da política pública de Assistência Social que neste momento se revela inserida em um contexto de afirmação de um Sistema descentralizado e participativo, afiançador do direito e de proteção social. Vale acrescentar que as emendas parlamentares são fortes instrumentos de barganha de uma cultura política inclusive criticada por membros da referida gestão municipal quando os mesmos integrantes estavam vinculados aos segmentos dos movimentos sociais. Desta forma, podemos identificar contraditoriamente indícios de uma cultura de negociação política na destinação do volume de recursos destinados à Política de Assistência Municipal e como se configurou no orçamento público, o espelho político da gestão nesse momento histórico.

Contudo, ao apresentarmos esse viés de reprodução de um traço tradicional de negociação política no interior da gestão pública, observamos também um movimento de comprometimento da gestão que se retrata na forma como foi elaborado o orçamento do FMAS-Fortaleza através da consolidação de um movimento nacional de afirmação do Sistema Único de Assistência Social. Percebemos isso na disposição dos programas, projetos e benefícios da Assistência Social aos níveis de proteção social básica, especial e gestão do Sistema Único de Assistência Social retratado no orçamento e no plano plurianual da gestão municipal.

Por outro lado, isso não foi suficiente quando avaliamos de forma detalhada os dados do planejamento e da execução orçamentária/financeira comparada à capacidade da gestão em efetivar, executar o planejamento,

infelizmente houve certa discrepância e contradição entre o que foi planejado e o que foi efetivado.

Nos documentos contábeis de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da gestão municipal da Assistência Social fornecidos e atualizados pela Comissão Técnica do FMAS-Fortaleza, poderemos vislumbrar o nível de compatibilidade e de operacionalização do planejamento e o desempenho da gestão na execução do orçamento.

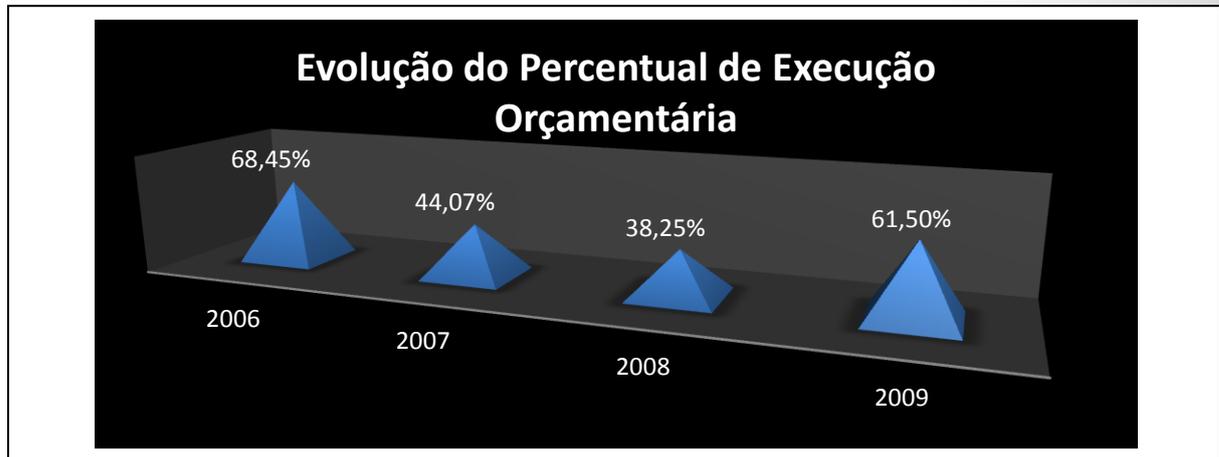
Nos quadros a seguir é possível fazer tal comparação entre o que a gestão pública garantiu no orçamento (o que não é um processo político simples e meramente técnico mas tenso e requer habilidades e competências), do que se expressou em resultado, em termos de efetivação da própria política de Assistência Social, mediante a materialidade de programas, projetos, serviços e benefícios, caracterizando também a hegemonia da estratégia política adotada pelos atores que se movimentavam neste processo.

**Quadro 11** - Comparativo Planejado / Executado (Empenho, Liquidação e Pagamento por Ano)

2006		2007		2008		2009	
Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado
15.968.769,00	10.936.886,39	23.152.996,00	10.203.608,36	29.313.391,00	11.213.172,14	29.043.857,00	17.862.701,45

**Fonte:** Plano Plurianual de Fortaleza 2006-2009/FMAS-Fortaleza

**Gráfico 3** – Evolução do Percentual de Execução Orçamentária



**Fonte:** Elaboração própria (2014)

O gráfico evidencia a evolução entre o que foi planejado e garantido no orçamento com a capacidade de execução da gestão. O Fundo Municipal de Assistência Social - Fortaleza, no ano de 2006 teve 68,45% executado, ou seja, empenhado, liquidado e pago. No ano de 2007 foi diminuindo para 44,07%, caindo ainda mais no ano eleitoral (2008) para 38,24%, e, posteriormente, havendo um melhor desempenho da gestão em 2009, com execução de 61,50% do que foi planejado e garantido no orçamento do FMAS-Fortaleza.

Diante destes dados e da discussão proposta neste artigo, podemos concluir deixando algumas reflexões que merecem destaque a partir da pesquisa feita:

- As prioridades na gestão das políticas públicas estão retratadas nos instrumentos que compõem o ciclo do financiamento público, os quais nos são dados para uma qualificada apropriação e desvelamento técnico-político;
- É no financiamento, e principalmente, no orçamento público que se percebem sinais do projeto político da gestão pública; sabendo que o financiamento é parte constitutiva dessa gestão pública e espaço de planejamento e avaliação da política pública;

- O financiamento público em seu bojo constitui-se por sua dimensão técnica-operativa, mas não se limita a este aspecto. Logo, faz-se necessário a apropriação de seus aportes técnicos, jurídicos, contábeis e financeiros, bem como, normas, códigos e demais especificidades dos chamados fundos públicos para que seja possível mensurar o bom desempenho e a maior eficiência do processo decisório da gestão pública;
- Do mesmo modo que o financiamento da política de Assistência Social é essencialmente um ato político que reflete a direção hegemônica da gestão pública, esta também está em constante diálogo e influencia com o movimento do conjunto de forças econômicas, políticas, sociais que se colocam na sociedade e que se amplia no aparelho do Estado, expressando este viés no significativo ou inexpressivo percentual destinado aos recursos que serão destinados à referida política pública;
- Há que se propiciar espaços de discussão, socialização e troca de experiências em termos do Financiamento da Política de Assistência Social para que seja possível avançarmos na construção de espaços coletivos de discussão e de conquistas políticas para a destinação de recursos para a Política de Assistência Social, enquanto política de proteção social, afiançadora de direitos.

## Referências

BEHRING, Elaine, Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**, São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Políticas no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. As reformas na Política de Assistência Social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e o privado. **Universidade e Sociedade**, Brasília-DF, ano X, n. 22, nov./ 2000, p. 16-22.

\_\_\_\_\_. **Política social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: MEC, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: MEC, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado. **Plano de Reforma do Aparelho do Estado,** Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria 42/99.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001, Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 07 maio 2001.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e política econômica. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, Cortez, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

CAFARDO, Renata; IWASSO, Simone. Funcionários que faltam ao trabalho custam R\$ 290,5 milhões ao Estado. O Estado de São Paulo - Vida, p. A14. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/326673>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. Os fundos de participação no contexto do federalismo

brasileiro. (Dissertação de Mestrado). Cursos de Mestrado em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará, 1997.

CORDEIRO, José Lucas. Gasto federal com Assistência Social e suas fontes de financiamento: 1990 – 1997. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano. XXI, n. 62, p. 113-143, mar. 2000.

FARIAS, Fátima. A receita no Brasil II: análise do desmonte do projeto de reformulação. In: HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio (Org.). **10 anos de derrama**: a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: Unafisco Sindical, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2002.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. In: \_\_\_\_\_. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis. Vozes, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

PAULA, Paes de, A. P; ALCADIPANI, R. Apresentação - Fórum Estudos Críticos em Administração. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www16.fgv.br/rae/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo& ID=2375&>

Secao=FOR.ESTCRI& Volume=3& numero=2& Ano=2004>. Acesso em 01.12.2011.

PREFEITURA de Fortaleza/FMAS. Leis Orçamentárias de 2006 a 2009. Fortaleza. 2013.

\_\_\_\_\_. Plano Plurianual de 2006 a 2009. Fortaleza. 2013.

\_\_\_\_\_. Relatório Contábil de execução orçamentária e financeira do FMAS do período de 2006 a 2009. Fortaleza. 2013.

RESENDE, Fernando Antônio. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

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

\_\_\_\_\_. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSU, João. **Arrecadação (e onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?. **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 11, p.81-90, Relatório de 2007.