

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA  
EMESCAM  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**NILDA LUCIA SARTORIO**

**GESTÃO FINANCEIRA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS):  
ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA 2013-2015**

**VITÓRIA  
2017**

NILDA LUCIA SARTORIO

**GESTÃO FINANCEIRA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS):  
ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA 2013-2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Emescam, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Políticas Públicas na Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. César Albenes de Mendonça Cruz

VITÓRIA  
2017

NILDA LUCIA SARTORIO

**GESTÃO FINANCEIRA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS):  
ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA 2013-2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – Emescam, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 24 de fevereiro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof Dr César Albenes de Mendonça Cruz

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória –  
Emescam  
Orientador

---

Profª Drª Silvia Moreira Trugilho

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória –  
Emescam

---

Profª Drª Jeane Andréia Ferraz Silva

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

---

Profª Drª Neide César Vargas

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
EMESCAM – Biblioteca Central

---

S251g Sartorio, Nilda Lucia.  
Gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): análise do município de Vitória 2013-2015. / Nilda Lucia Sartorio. - 2017.  
170 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. César Albenes de Mendonça Cruz.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2017.

1. Gestão financeira – Vitória (ES). 2. Capitalismo. 3. Política social. 4. Assistência social. 5. Fundo público. I. Cruz, César Albenes de Mendonça. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDU: 336(815.2)

---

Ao meu pai, Nilo (*in memoriam*), pelos exemplos, ensinamentos e incentivo aos estudos.

À minha mãe, Hilda, pelo seu amor, dedicação e presença. Só as mães são eternas.

Ao meu marido e grande amor, Fernando, pela presença constante, pela dedicação e zelo em todas as horas.

Às minhas irmãs, Tereza, Angélica, Penha, Angela e Maria José, pelo amor, afeto e apoio que me fortalecem em todos os momentos da vida.

Aos meus irmãos, Sérgio (*in memoriam*), José Carlos, Jorge, João Bosco e Luiz Alberto, pelo carinho e apoio em momentos importantes da vida.

A todos os familiares (sobrinhas e sobrinhos, cunhadas e cunhados) que me alegram sempre com suas presenças e o carinho.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer aos meus pais pelo exemplo, dedicação e pela presença forte de quem entendeu e assumiu o compromisso de gerar vidas e cuidar delas até o fim. Meu pai (*in memoriam*), que, mesmo com pouca escolaridade, sempre incentivou às filhas a estudar e a ter uma profissão. Minha mãe, que me deu a oportunidade de descobrir que a vida vale a pena se vivida com amor, dedicação, simplicidade, resistência, sabedoria e fé. Todas as honras a essa mulher vibrante e com sede de vida, que permanece presente em nosso meio, e espero que ainda por muito tempo.

De forma especial, quero agradecer ao meu marido, Fernando Vilela, que, com o amor, dedicação e o zelo de sempre, me deu grande apoio, seja nas horas de preparar uma excelente refeição, enquanto eu me debruçava na pesquisa, seja no apoio tecnológico, com ajuda nas planilhas, na transcrição das entrevistas e até na escuta, observando se o texto estava coerente, quando eu tinha dúvidas.

Às minhas irmãs que me apoiam sempre, em todas as etapas da vida e são amigas inseparáveis e incansáveis na proteção e nas preocupações com a minha vida e com as minhas metas de estudo. Obrigada pelo carinho e pelo amor expresso nos gestos de cada uma de vocês.

De forma muito especial, quero agradecer à grande amiga, professora Jeane Ferraz, por quem tenho infinita admiração, por ser uma mulher corajosa, forte, inteligente, resistente e guerreira. São tantas suas qualidades que, às vezes, tenho dúvidas se estou falando de uma pessoa só. Agradeço imensamente por tudo que fez por mim durante essa etapa da minha vida. Desde o momento em que a procurei para falar da minha intenção de fazer o mestrado na área do financiamento da Assistência Social, que também integra seu objeto de pesquisa no doutorado, acolheu-me e orientou-me e foi incansável em todos os momentos nesses dois anos, com disponibilidade, dedicação e solidariedade que só um ser humano muito especial é capaz de ter. Por mais que eu agradeça, não conseguirei expressar o quanto você foi fundamental nesse processo. Obrigada por tudo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Emescam. Agradeço aos funcionários e ao corpo docente, em especial, ao Professor César Albenes de Mendonça Cruz, coordenador do curso e meu orientador, à professora Sílvia Trugilho, que aceitou fazer parte da minha banca, e às professoras Angela Caulyt e Raquel Gentilli. Obrigada

pelos ensinamentos e grande contribuição neste importante momento da minha vida. Também quero agradecer aos colegas do mestrado que contribuíram com a boa convivência, a socialização de informações, as trocas de experiências e carinho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Ufes que me permitiu participar como aluna especial da disciplina “Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil”, ministrada pela professora Neide César Vargas, a quem agradeço pelos ensinamentos, pelas provocações em sala de aula, pelas contribuições e ainda por fazer parte da minha banca.

Aos gestores e conselheiros que me concederam as entrevistas com presteza e disponibilidade. Elas foram fundamentais para dar sustentação à descrição da realidade e às análises críticas necessárias na discussão proposta.

Aos colegas de trabalho e amigos da Semas, em especial o gerente da Gerência Orçamentária e Financeira (GOF), Heliomar Candido, pela disponibilidade, conhecimento e organização no repasse das informações e documentações solicitadas. À equipe da Gerência de Gestão da Assistência Social (GGAS), também pela disponibilidade dos relatórios de gestão e outros documentos solicitados.

Quero agradecer ainda de forma especial à gerente da Gerência de Atenção à Família (GAF), Roseane Fernandes, pela compreensão e atendimento às necessidades apresentadas durante esse processo, sempre me tratando com maturidade e presteza, sem perder o foco em sua responsabilidade de gestora. Quero estender meus agradecimentos aos colegas da GAF, com quem tive a oportunidade de dividir as angústias do processo de criação e as conversas que me fizeram crescer como pessoa e como profissional.

À gerente da Casa dos Conselhos, Gerusa Narciso, e à secretária executiva do Comasv, Érica Tassara, pela liberação das informações e disponibilização das atas das reuniões e dos relatórios das conferências, documentos fundamentais para a análise sobre o controle democrático.

À eterna mestra e amiga, Ana Petronetto, por fazer parte da minha trajetória profissional desde quando iniciei como sua aluna do Serviço Social da Ufes, depois como colega de trabalho na Semas de Vitória e hoje, na militância.

Sou grata a todas as pessoas que contribuíram com esta etapa da minha vida.

Por fim, agradeço a Deus e à vida por me tornar forte e determinada na realização dos meus desejos e no despertar para novas metas, novos conhecimentos e novas relações humanas.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	– Comparativo dos recursos humanos por vínculo na Semas – 2013 a 2015.....	<b>99</b>
<b>Tabela 2</b>	– Despesas da Assistência Social por Programas do PPA.....	<b>109</b>
<b>Tabela 3</b>	– Receita da PMV por categoria econômica – 2013 a 2015.....	<b>114</b>
<b>Tabela 4</b>	– Despesas executadas (pagas) por funções da PMV – 2013 a 2015.....	<b>115</b>
<b>Tabela 5</b>	– Despesas realizadas pela Assistência Social por categoria econômica e grupo de natureza de despesa – 2013 a 2015.....	<b>116</b>
<b>Tabela 6</b>	– Evolução da execução orçamentária da Semas por unidade orçamentária – 2013 a 2015.....	<b>117</b>
<b>Tabela 7</b>	– Despesas realizadas pela Assistência Social por subfunções – 2013 a 2015.....	<b>120</b>
<b>Tabela 8</b>	– Execução orçamentária da Semas – 2013 a 2015.....	<b>122</b>
<b>Tabela 9</b>	– Despesas pagas pela Semas por fonte de recursos – 2013 a 2015.....	<b>126</b>
<b>Tabela 10</b>	– Despesas da Assistência Social autorizadas, pagas, saldo atual e saldo a pagar – 2013 a 2015.....	<b>127</b>
<b>Tabela 11</b>	– Despesas da Assistência Social com subvenções sociais.....	<b>129</b>
<b>Tabela 12</b>	–Comparativo entre o gasto total da Assistência e as subvenções por nível de proteção – 2013 a 2015.....	<b>130</b>
<b>Tabela 13</b>	–Valores do PBF e BPC repassados aos beneficiários de Vitória – 2013 a 2015.....	<b>130</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Competências dos entes federados no campo do financiamento da Assistência Social.....	<b>68</b>
<b>Quadro 2</b> – Planos Plurianuais de Aplicação e Planos de Assistência Social, segundo o governo responsável por sua elaboração.....	<b>102</b>
<b>Quadro 3</b> – Programas e ações do PPA Semas Vitória – 2010 a 2013.....	<b>106</b>
<b>Quadro 4</b> – Programas e ações do PPA Semas Vitória – 2014 a 2017.....	<b>108</b>
<b>Quadro 5</b> – Ações da Semas em programas de outras Secretarias PPA – 2014 a 2017.....	<b>109</b>
<b>Quadro 6</b> – Relação das recomendações e deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de Vitória dos anos 2013 e 2015, relacionadas com o financiamento.....	<b>146</b>

## LISTA DE SIGLAS

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**Cajun** – Projeto Caminhando Juntos

**CAPS** – Caixas de Aposentadorias e Pensões

**CDS** – Conselho de Desenvolvimento Social

**CEP** – Comitê de Ética e Pesquisa

**CF** – Constituição Federal

**CIB** – Comissão Intergestores Bipartite

**CIT** – Comissão Intergestores Tripartite

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

**Coegemas** – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

**Comasv** – Conselho Municipal de Assistência Social

**Congemas** – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

**Cras** – Centro de Referência de Assistência Social

**Creas** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**CRPD** – Centro de Referência da Pessoa com Deficiência

**DRU** – Desvinculação de Receitas da União

**FAS** – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

**FGV** – Fundação Getúlio Vargas

**FIA** – Fundo para a Infância e a Adolescência

**Foco** – Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário

**FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social

**FPE** – Fundo de Participação dos Estados

**FPM** – Fundo de Participação dos Municípios

**Funabem** – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

**GOF** – Gerência Orçamentária e Financeira

**IAPs** – Institutos de Aposentadorias e Pensões

**IGD** – Índice de Gestão Descentralizada

**IGP-DI** – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

**INPS** – Instituto Nacional de Previdência Social

**LBA** – Legião Brasileira de Assistência

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**Loas** – Lei Orgânica de Assistência Social

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**NOB** – Norma Operacional Básica

**NOB-SUAS** – Norma Operacional Básica – Sistema Único de Assistência Social

**NOB-RH** – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**Opep** – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PMV** – Prefeitura Municipal de Vitória

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PPA** – Plano Plurianual de Aplicações

**RMGV** – Região Metropolitana da Grande Vitória

**Sagi** – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

**Semad** – Secretaria Municipal de Administração

**Semas** – Secretaria Municipal de Assistência Social

**Semfa** – Secretaria Municipal de Fazenda

**Setger** – Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda

**Sinpas** – Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

## RESUMO

O objetivo geral é analisar a gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Vitória, nos anos de 2013 a 2015. A opção por realizar a pesquisa na área do financiamento, com foco na ótica da gestão financeira, permitiu uma análise das decisões no campo político-administrativo da Política de Assistência Social, bem como do controle democrático do orçamento. Constitui-se numa pesquisa desenvolvida pelo método dialético, que considera a análise crítica da realidade, a totalidade social e as contradições do sistema capitalista. Suas etapas se baseiam em pesquisas bibliográfica, documental e de campo (entrevistas com gestores e conselheiros). Apresenta uma compreensão teórica sobre o capitalismo contemporâneo, que permite perceber melhor os impactos de suas contradições na execução da Política de Assistência Social. Traz uma compreensão do Fundo Público, como uma categoria responsável pelo financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho e trata da trajetória das políticas sociais. Realiza uma discussão crítica sobre a política e financiamento da Assistência Social e traz os condicionantes do SUAS, como seguridade social e federalismo brasileiro, antes e após a Constituição Federal de 1988. Como resultados desta pesquisa, foi possível identificar que, embora os avanços marcados nas gestões anteriores, responsáveis pela implantação do SUAS em Vitória, os três anos analisados relativos à gestão municipal 2013-2016 impactaram profundamente a gestão financeira do SUAS, com redução do orçamento destinado à Assistência Social, com baixa execução orçamentária e financeira, comparada com as gestões anteriores, chegando a um patamar de 49,07% no ano de 2015. A gestão é pautada num modelo pouco participativo, com envolvimento incipiente dos trabalhadores, gestores locais e conselheiros, demonstrando que as decisões no campo político-administrativo, como a aplicação dos recursos da Assistência Social, ficam centralizadas na administração e não nas diretrizes do SUAS, impondo sérios riscos à oferta e à qualidade dos serviços prestados à população do município.

**Palavras-chave:** Capitalismo. Fundo Público. Política Social. Assistência Social.

## ABSTRACT

The general objective of analyzing the financial management of the Unified Social Assistance System (SUAS) in the municipality of Vitória from 2013 to 2015. The option of conducting the research in the financial area, focusing on the perspective of financial management, allowed an analysis of both the decisions in the political-administrative field of the Social Assistance policy and democratic control of the budget. It is a research carried out in the dialectical method, which considers the critical analysis of reality, the social totality and contradictions of the capitalist system. Its stages are constituted by bibliographical, documentary and field research (interviews with managers and councilors). It presents a theoretical understanding about contemporary capitalism, which allows us to better understand the impacts of its contradictions in the execution of Social Assistance policy. It brings a comprehension of the Public Fund, as a category, responsible for financing the capital accumulation and reproduction of the workforce and deals with the trajectory of social policies. It carries out a critical discussion about the policy and the financing of Social Assistance and brings the determinants of SUAS, such as social security and Brazilian federalism, before and after the Federal Constitution of 1988. As result of this research, it was possible to identify that, although the marked advances in the previous administrations, responsible for the SUAS implantation in Vitória, the three analyzed years relative to the 2013/2016 municipal management had a profound impact on the financial management of SUAS, with a reduction in the budget destined to Social Assistance and low budgetary and financial execution, when compared to previous administrations, reaching a level of 49.07% in 2015. Management is based on a low participation model, with incipient involvement of employees, local managers and councilors, demonstrating that decisions in the administrative political field, such as the application of the resources from Social Assistance, get centralized under the administration and not in the guidelines of SUAS, imposing serious risks to the offer and the quality of the services provided to the population of the municipality.

**Keywords:** Capitalism. Public Fund. Social Policy. Social Work

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>CAPITALISMO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL</b> .....	<b>25</b>
2.1	CARACTERIZAÇÃO DO CAPITALISMO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL .....	25
2.2	FUNDO PÚBLICO .....	38
2.3	POLÍTICA SOCIAL: ALGUMAS NOTAS PARA COMPREENSÃO.....	42
<b>3</b>	<b>SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E FINANCIAMENTO</b> .....	<b>48</b>
3.1	ANTECEDENTES: SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 .....	48
3.2	SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988.....	52
3.2.1	Assistência Social, o modelo de federalismo da Constituição de 1988 e o SUAS....	61
3.2.2	Assistência social e orçamento público no Brasil pós-Constituição de 1988.....	70
3.3	CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SUAS .....	80
<b>4</b>	<b>GESTÃO FINANCEIRA DO SUAS EM VITÓRIA</b> .....	<b>88</b>
4.1	O MUNICÍPIO DE VITÓRIA .....	88
4.2	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VITÓRIA .....	90
4.3	O CICLO ORÇAMENTÁRIO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	102
4.3.1	A Assistência Social, os Planos Plurianuais e os Planos Municipais em Vitória ..	102
4.3.2	Gastos com Assistência Social em Vitória .....	116
4.3.3	Características da Assistência Social em Vitória.....	130
4.4	O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	134
4.4.1	O papel do Comasv no controle do orçamento da política de Assistência Social .	136
4.4.2	As Conferências Municipais de Assistência Social e as deliberações sobre o orçamento da Política de Assistência Social .....	146
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>149</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>156</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>163</b>
	APÊNDICE A – QUADRO PARA COLETA DE DADOS DA PESQUISA .....	164
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....	166

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....	167
<b>ANEXOS .....</b>	<b>168</b>
ANEXO A – TERRITORIALIZAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL DE VITÓRIA – ES.....	169
ANEXO B – ORGANOGRAMA DA SEMAS VITÓRIA/ES .....	170

## 1 INTRODUÇÃO

Na Constituição de 1988, a Assistência Social, uma política pública integrante da Seguridade Social brasileira, juntamente com a Previdência e a Saúde, passou a compor a rede de proteção social do país, devendo ter com essas áreas relações de completude e integração. Em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), nº 8.742, que trouxe a garantia de alguns benefícios sociais para a população idosa e com deficiência, com recorte de renda, além dos serviços, programas e projetos.

Em 2004, foi publicada a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), que definiu os princípios e as diretrizes da Assistência Social e, conforme havia estabelecido na IV Conferência Nacional de Assistência social, realizada em dezembro de 2003, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 86), é “[...] um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”.

Todos os governantes, nas três esferas de governo, precisam destinar recursos financeiros e orçamentários para a execução da Política da Assistência Social, pois se trata de uma política pública garantida por lei. O Fundo Público, uma categoria teórica fundamental para o estudo do financiamento, encarrega-se do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho e é utilizado como instrumento pelo qual os recursos financeiros são destinados às várias políticas públicas.

Sobre o financiamento da política social, Salvador (2012, p. 15) afirma que pode ser estudado por três óticas: a tributária, a análise da gestão financeira dos recursos e pela identificação das renúncias tributárias.

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

Nesta pesquisa, definimos realizar o estudo pela ótica da gestão financeira, pois, para uma análise mais detalhada do financiamento no âmbito municipal, é preciso conhecer todas as etapas do processo, desde o momento em que é realizado o planejamento das ações, por meio

dos seus instrumentos, observando se há envolvimento dos atores responsáveis pela execução, sejam eles os gestores da Secretaria, sejam os gestores dos equipamentos do território, dos representantes do controle social e representantes dos usuários. Depois, verificamos como está organizado e executado o orçamento, se o município assume as responsabilidades que lhe são impostas pelas legislações. Por fim, se há acompanhamento, monitoramento e avaliação constante por parte do Conselho Municipal de Assistência Social (Comasv) sobre o processo de elaboração e execução do orçamento.

No município de Vitória, poucos estudos foram realizados sobre o financiamento da Assistência Social. Há duas pesquisas relativas aos governos anteriores, do período de 2002 a 2012, uma de Taufner<sup>1</sup> e outra de Silva.<sup>2</sup>

O presente estudo objetivou analisar a gestão financeira do SUAS no município de Vitória nos anos de 2013 a 2015. Seus objetivos específicos são: analisar se a gestão financeira do SUAS está em consonância com as normativas da Política Nacional da Assistência Social; caracterizar o Fundo no que tange aos aspectos legais, organizacionais e político-administrativos; levantar os valores previstos e executados na Política de Assistência Social e a direção dos gastos realizados no período estudado; identificar a visão dos gestores sobre o ciclo orçamentário (planejamento, elaboração, execução e controle); e compreender como o Conselho Municipal de Assistência Social realiza o controle social do financiamento.

Diante dos desafios desta pesquisa, levantamos uma hipótese a ser checada. Com a implantação do SUAS, a partir de 2005, a execução orçamentária da política de Assistência Social de Vitória melhorou e apresentou percentuais acima de 80%, ao passo que, no período de 2013 a 2015, a execução orçamentária apresentou queda impactante. Sabemos que a execução orçamentária e financeira dos recursos da Assistência Social dos municípios, em geral, é baixa, pois se trata de uma política recente e, na experiência com gestão, percebe-se que essa política ainda não é incluída nas pautas prioritárias dos governos, reservadas as proporções das administrações em todas as suas esferas. Portanto, realizar a execução financeira dos recursos do SUAS é um desafio para as gestões municipais.

---

<sup>1</sup> TAUFNER, Ingrid M. **Financiamento e gasto público da assistência social no município de Vitória – ES, 2005 a 2012**. Dissertação (Mestrado em Política Social), Vitória, Ufes, 2013.

<sup>2</sup> SILVA, Jeane A. F. **Fundo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do assistente social no SUAS**. Rio de Janeiro: Uerj, 2014.

Porém, apesar de conhecermos a realidade da máquina pública que ainda apresenta muitas dificuldades para efetivar as políticas sociais, pois a prioridade, em geral, é dada às obras e aos investimentos e, ainda que os gestores e servidores das estruturas da área meio não conhecem a Política de Assistência Social, há algumas questões necessárias à nossa reflexão sobre o orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) em Vitória: a gestão municipal do prefeito Luciano Rezende dá a devida prioridade à Assistência Social? O modelo de gestão implantado na Semas favorece a execução do orçamento da Assistência Social? Há mecanismos de participação dos gerentes e coordenadores no processo de decisão e monitoramento dos gastos da Assistência Social? Há prioridade na realização das ações previstas nos instrumentos de planejamento elaborados e aprovados no Conselho? As equipes da área meio estão devidamente orientadas para a relevância da execução dos recursos cofinanciados para a Assistência Social?

Alguns fatores podem ter influência nessas dificuldades dos municípios: capacitação insuficiente para gestores e técnicos na área do financiamento da Assistência Social; nomeação de gestores de outras áreas que nem sempre possuem conhecimento sobre a política de Assistência Social; falta de conhecimento das regras de funcionamento dos Fundos de Assistência Social, tanto por parte dos técnicos das Secretarias de Assistência Social como dos profissionais da Prefeitura que atuam na área administrativa e na área da Fazenda, comprometendo a celeridade dos processos administrativos. A experiência na gestão e nos contatos frequentes com gestores e trabalhadores do SUAS, por meio de reuniões e ou visitas, mostra que é preciso despertar para as dificuldades enfrentadas diariamente na gestão.

A motivação para realizarmos estudo sobre o tema proposto se dá em razão da trajetória na gestão da Política de Assistência Social. Nos últimos anos, além de outras experiências nesse campo, tivemos a oportunidade de atuar na administração municipal, como gestora da Secretaria de Assistência Social de Cariacica, e na gestão estadual à frente da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo (Seadh), atualmente denominada Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Setades).

Na esfera municipal, a gestão da Política da Assistência Social acontece com maior proximidade do gestor com a população, com os conselheiros municipais, com as entidades e com outros órgãos públicos que compõem a rede de serviços. Nesse sentido, a relação do gestor com os sujeitos é direta e por isso deve ser baseada no diálogo, na participação, nos princípios

da gestão democrática, na valorização dos trabalhadores, nas parcerias e na busca pela intersetorialidade.

Na esfera estadual, os desafios diferem no que concerne à execução da política, pois a gestão estadual se ocupa de coordenar, prestar apoio e acompanhar os municípios, bem como realizar o repasse do cofinanciamento dos recursos estaduais pactuados na Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) do Fundo Estadual da Assistência Social (Feas) aos Fundos Municipais da Assistência Social (FMAS). Do ponto de vista da execução de serviços, cabe aos Estados a execução de serviços da Proteção Social Especial, de forma regionalizada. Além disso, a gestão estadual tem a função de monitorar e avaliar as políticas implementadas.

No entanto, tivemos a oportunidade de conhecer os desafios dos gestores e dos trabalhadores do SUAS, bem como debater com os conselheiros estaduais de Assistência Social, encarregados da deliberação sobre a política e os recursos públicos da Assistência Social. Pudemos perceber que, apesar das diferentes realidades e especificidades dos municípios capixabas, considerando questões culturais, políticas, sociais e econômicas, grande parte apresenta dificuldades na execução orçamentária e financeira dos recursos da Assistência Social.

Assim, o objeto de estudo da presente pesquisa delimita-se à análise da gestão financeira municipal do SUAS do município de Vitória, no período de 2013 a 2015. Foi escolhido o período de três anos da primeira gestão do prefeito Luciano Rezende (2013-2016). Como já foram realizadas duas pesquisas, com foco nas gestões anteriores do município, definimos pesquisar a nova gestão após o processo de implantação do SUAS no município, para mostrar a realidade atual e fazer uma discussão crítica sobre ela. A importância deste estudo está na possibilidade de ampliar a compreensão sobre a gestão financeira do SUAS, bem como suas possibilidades e seus desafios, no período pós-implantação do sistema, que, inclusive, necessita de avaliação, considerando ser ainda uma política pública muito recente. O uso da pesquisa e do tratamento técnico dos dados pode contribuir para subsidiar propostas viáveis, justificadas e fundamentadas para repensar a gestão municipal, a percepção dos conselheiros sobre sua atuação e a atuação dos trabalhadores do SUAS. O estudo vem também contribuir para a compreensão teórica das práticas na gestão financeira do SUAS, bem como na atuação dos atores responsáveis pelo controle social.

Para estudar o tema pretendido, foi preciso desenvolver uma discussão teórica e orientações sobre algumas categorias relevantes, tais como: Capitalismo, Fundo Público, Política Social, Assistência Social.

Ao se propor realizar uma investigação científica, o pesquisador se depara com questões a serem estudadas, com etapas distintas que se iniciam com as angústias na definição do seu problema de pesquisa e com a busca de conhecimento para as respostas pretendidas de acordo com os objetivos da pesquisa. Campenhoudt (2008, p. 31) diz que “[...] uma investigação é, por definição, algo que se procura, [...] é um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceito como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica”. Para Minayo (2001, p. 64), “[...] o que atrai na produção do conhecimento é a existência do desconhecido, é o sentido da novidade e o confronto com o que nos é estranho. Essa produção, por sua vez, requer sucessivas aproximações em direção ao que se quer conhecer”.

A partir dos conceitos e definições expostos, passamos a descrever o seu processo de desenvolvimento, ou seja, como foi realizada a pesquisa aqui pretendida, em seu aspecto metodológico, considerando os procedimentos, as técnicas e os seus instrumentos.

A pretensão de pesquisar sobre a gestão financeira do SUAS no município de Vitória nos direcionou à escolha do método de abordagem ou natureza qualitativa e quantitativa. Na abordagem qualitativa, o tratamento e análise dos dados foram realizados numa perspectiva totalizante, ou seja, considerando os determinantes econômicos, sociais, históricos e políticos da realidade social, além do interesse pela subjetividade da realidade estudada, sem, contudo, esgotar a análise do tema. Na abordagem quantitativa, o tratamento e análise foram realizados a partir da elaboração de tabelas e gráficos com dados que expressam a execução dos recursos orçamentários e financeiros da Secretaria de Assistência Social do município.

No presente estudo, dada a área do tema proposto, que trata das políticas públicas e das contradições a elas intrínsecas, a escolha foi o método dialético. A Política Pública de Assistência Social é garantidora de direitos sociais, desde a CF de 1988, quando foi incluída na proteção social brasileira, porém está inserida num sistema capitalista, que se alimenta das desigualdades entre as classes sociais. Nesse sentido, o método contribui para uma análise crítica dentro da lógica de um sistema que conduz e que garante a hegemonia de uma classe sobre a outra, gerando distorções na condução e na gestão das políticas públicas. Gil (2008) cita as ideias de Engels para tratar da lógica da história da humanidade e de suas contradições que se transcendem, dão origem a novas contradições e, por isso, exigem novas soluções. Ele diz:

A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. Por outro lado, como a dialética privilegia as mudanças qualitativas, opõe-se naturalmente a qualquer modo de pensar em que a ordem quantitativa se torne norma. Assim, as pesquisas fundamentadas no método dialético distinguem-se bastante das pesquisas desenvolvidas segundo a ótica positivista, que enfatiza os procedimentos quantitativos (GIL, 2008, p. 14).

O tipo de estudo pretendido foi exploratório, pois se dispõe a descobrir uma realidade e analisá-la com maior profundidade. Só é possível conhecer e descobrir com profundidade a realidade da execução orçamentária e financeira de um órgão público se houver aproximação com o objeto e disposição de explorar os documentos e instrumentos utilizados para o planejamento e a execução do ciclo orçamentário. O período estudado foi de 2013 a 2015, que compreende três anos da atual administração do município de Vitória (2013-2016). Para Gil (2008, p. 27), “[...] as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

A metodologia está organizada em três etapas: análise teórico-histórica; análise documental e de dados; e pesquisa de campo, com entrevistas a gestores e conselheiros.

Nesse sentido, nos dois primeiros capítulos procedemos à análise para compreensão teórica sobre o capitalismo contemporâneo, que permite perceber melhor os impactos de suas contradições na execução da Política de Assistência Social, e uma compreensão sobre o Fundo Público como uma categoria responsável pelo financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho e ainda sobre as políticas sociais. Também realizamos uma discussão crítica sobre a política e financiamento da Assistência Social e trazemos condicionantes do SUAS, como seguridade social e federalismo brasileiro, antes e após a CF de 1988.

Realizamos a coleta de dados documentais necessários para o registro e análise dos instrumentos de planejamento e execução do ciclo orçamentário. Os dados orçamentários analisados foram do período de 2013 a 2015, conforme aprovados anualmente e executados pela PMV/Semas. Trata-se dos três primeiros anos da administração do prefeito Luciano Rezende e, apesar de serem apenas três anos de uma gestão, tivemos que proceder à análise de dois Planos Plurianuais, tendo em vista que no primeiro ano da gestão do prefeito se executa o

PPA do Governo anterior. Um novo PPA é elaborado e termina no primeiro ano do mandato seguinte.

Essa coleta foi realizada na Semas, na Gerência Orçamentária e Financeira (GOF), por meio do sistema denominado Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário (Foco), utilizado pela equipe, que oferece informações sobre os recursos financeiros e orçamentários previstos e sua execução, e do *site* da transparência da Prefeitura de Vitória. Foi realizado um levantamento dos seguintes documentos: Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD), Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e relatórios de gestão dos três anos estudados (2013, 2014, 2015). Todos os dados coletados foram registrados nas planilhas, elaboradas para dar visibilidade e possibilidade de interpretação e análise.

Para análise dos gastos orçamentários, consideramos o conceito de despesa paga, por se tratar do momento em que há transferência de recursos públicos ao credor. Os gastos orçamentários foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), conforme descreve Salvador (2010, p. 51):

IGP-DI é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços do Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC). Com isso, busca-se eliminar os efeitos da inflação e desvalorização da moeda. A utilização de um índice mais amplo da inflação fornece a ideia mais precisa do custo que a seguridade social tem para a sociedade e a economia na íntegra, na medida em que os tributos que financiam as políticas de previdência, assistência social e saúde, incidem sobre todos os setores econômicos, não apenas sobre os produtores de bens e serviços finais [...].

Também foi realizada a coleta de dados documentais na Casa dos Conselhos, onde fica localizada a Secretaria Executiva do Comasv, responsável pela guarda e providências administrativas relativas à atuação do Conselho. Foi feito um levantamento das atas das sessões plenárias que deliberaram, no período estudado, sobre o financiamento da Assistência Social de Vitória.

A pesquisa foi realizada em dois locais que possuem vinculação com o processo de gestão financeira da Assistência Social do município de Vitória: um desses locais referidos é a Semas, órgão responsável pela gestão da Política de Assistência Social, que se encarrega, entre outras funções, do planejamento e da execução orçamentária e financeira dos recursos financeiros, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do município. O outro local é a Casa dos Conselhos de Vitória, onde está localizado o Comasv, responsável por realizar o

controle social da Política de Assistência Social. O controle social compreende a participação e deliberação sobre o planejamento das ações e dos recursos financeiros alocados no FMAS, bem como a fiscalização e acompanhamento da correta aplicação dos recursos a ele destinados.

Para analisar a gestão financeira do município, é preciso, além do referencial teórico e da análise documental, identificar se o gestor conhece e compreende o ciclo orçamentário e também se ele se envolve desde o planejamento até a execução do orçamento. Ainda é fundamental identificar a visão do gestor do FMAS, observando se há centralização ou socialização das informações para que os trabalhadores entendam todo o processo do ciclo orçamentário. Por último, entrevistar membros do Comasv foi necessário, pois se trata de órgão do controle social, que tem como função fazer a fiscalização dos gastos públicos.

Como se trata de análise da gestão financeira que, como já dissemos, compreende o planejamento, a execução e o controle social, relativos aos recursos financeiros destinados à Assistência Social, optamos por realizar a coleta de dados por meio de entrevista com técnica semiestruturada, com quatro gestores da Secretaria e quatro conselheiros do Comasv, conforme especificado abaixo:

- a) quatro gestores, incluindo: um ex-secretário que atuou como ordenador de despesas na Secretaria no período estudado, um ex-gerente de gestão do SUAS, um gerente do FMAS e um gerente da Proteção Social Básica. No período estudado, de 2013 a 2015, passaram pela Secretaria três secretários e todos já foram desligados. Sendo assim, optamos por inserir na pesquisa um ex-secretário e excluir o atual, por estar fora do período estudado, pois foi nomeado para o cargo de secretário no início de 2016.
- b) quatro membros do Comasv – sendo dois representantes do Poder Público e dois representantes da Sociedade Civil. A paridade no número de entrevistados é para seguir a lógica do que determina a lei de criação do Conselho, que preconiza a paridade no número de conselheiros do Poder Público e da sociedade civil.

Para a realização das entrevistas com os participantes da pesquisa, foram utilizados dois roteiros (gestores e conselheiros) com questões previamente elaboradas (APÊNDICES B e C), com perguntas abertas, nas quais a entrevista foi baseada, possibilitando a inclusão de questões que surgiram durante a conversa entre o pesquisador e o entrevistado (segundo a técnica semiestruturada). A entrevista foi realizada em sala reservada da Secretaria e do Conselho, ou em local de escolha do entrevistado, em horário definido previamente com ele, visando a

assegurar sua privacidade e também evitando interferir no andamento de suas atividades do trabalho.

Para Gil (2008, p. 109), a entrevista, além de ser definida como uma técnica em que há uma aproximação entre o investigador e o investigado, com a formulação de perguntas do entrevistador ao entrevistado, na busca de dados de interesse da pesquisa, “[...] é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação”.

Para o registro da entrevista, foi utilizado um gravador digital, com 4 Gb de memória e com capacidade para gravar até 1,043 horas (1h43min). As informações obtidas e registradas pela gravação foram transcritas, gerando, assim, o documento-base para a análise de dados, feita a partir do referencial teórico. O material transcrito ficará sob a guarda da pesquisadora por prazo de cinco anos. Após esse período, será destruído.

A presente pesquisa está em consonância com as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, conforme estabelece a Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Dentre outras considerações, a citada Resolução trata do respeito à dignidade humana e à especial proteção devida aos participantes das pesquisas científicas envolvendo seres humanos, bem como o engajamento ético, que é inerente ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Todas as informações coletadas durante a realização da pesquisa estão sob a guarda da pesquisadora, com caráter confidencial, de forma a proteger os entrevistados e outros informantes participantes da pesquisa. A coleta de dados teve início apenas após a aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia (Emescam) e a concordância dos participantes da pesquisa, por meio da assinatura no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O projeto de pesquisa foi submetido à Comissão de Análise de Pesquisa do município de Vitória, onde foi desenvolvida a pesquisa e aprovado. Também foi apresentado à Plataforma Brasil, tendo sido aprovado pelo Código nº 52928915.8.0000.5065.

O trabalho está dividido em três capítulos. No capítulo Capitalismo, Fundo Público e Política Social, buscamos fazer uma caracterização do Capitalismo contemporâneo, observando sua organização, suas fases e suas contradições. Também abordamos sobre a trajetória das políticas sociais no Brasil, destacando a política social como uma das formas de enfrentamento da

questão social na sociedade capitalista, que se constituem num processo histórico e estão inseridas nas relações sociais e nas lutas de classes. O Fundo Público, categoria importante para esta pesquisa, encarrega-se do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho.

No capítulo Seguridade Social e Assistência Social no Brasil e Financiamento, abordamos a Política Pública de Assistência Social, considerando seus principais condicionantes, como a Seguridade Social, o modelo de federalismo brasileiro, o orçamento público no Brasil e a organização do financiamento da Assistência Social, após a CF de 1988.

No capítulo Gestão Financeira do SUAS em Vitória, focalizamos a trajetória da Assistência Social na Capital, o seu processo de planejamento, que inclui a elaboração dos PPAs e dos Planos Municipais de Assistência Social, o financiamento da Assistência Social e os resultados da pesquisa que trouxeram os dados e as análises sobre os gastos do município com a Assistência Social no período de 2013 a 2015. Por fim, reportamo-nos à organização dos órgãos de controle democrático do orçamento e à percepção de gestores e conselheiros sobre sua participação no processo do ciclo orçamentário da Secretaria.

## 2 CAPITALISMO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL

O objetivo deste capítulo é caracterizar o capitalismo contemporâneo a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial. Para isso, iniciaremos com uma abordagem sobre o Capitalismo em sua fase monopolista, com destaque ao período dos “Anos Dourados”, que se inicia no pós-Segunda Guerra Mundial, e o Capitalismo contemporâneo, de meados dos anos 1970 até os dias atuais. Nossa pretensão é compreendermos melhor os impactos do sistema capitalista na execução da política social. Além disso, trazer conteúdo sobre o Fundo Público, aqui compreendido como uma categoria responsável pelo financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho e, por fim, queremos tratar brevemente da trajetória das políticas sociais, em particular, a política de Assistência Social no mundo e no Brasil.

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAPITALISMO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Para caracterização do sistema capitalista, trazemos as ideias de David Harvey como centrais no período histórico proposto no presente estudo e também as contribuições de outros autores fundamentais para o desenvolvimento do texto e melhor compreensão do conteúdo teórico que permeia a pesquisa.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, que vai de 1945 até início da década de 1970, aconteceu a “onda longa do capital”. Para Harvey (1999, p. 119), esse período foi marcado por “[...] um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico”. Por isso, o autor alega que essa fase pode ser chamada de fordista-keynesiano.

Sendo assim, segundo Harvey (1999, p. 125), após 1945, “[...] o fordismo<sup>3</sup> chegou à maturidade, se aliou firmemente ao keynesianismo, e o capitalismo se dedicou a um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial que atraiu para a sua rede inúmeras nações descolonizadas”. O crescimento do capitalismo foi imenso no período pós-guerra, com uma série de indústrias (carros, construção de navios, aço, equipamentos de transporte...), mas esse

---

<sup>3</sup> Segundo Harvey (1999), O fordismo, introduzido no início do século XX, por Henry Ford, acarretou mudanças impactantes no capitalismo. O que havia de especial em Ford era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista. Ford acreditava que era possível criar uma nova sociedade com aplicação adequada ao poder corporativo. O fordismo se estendeu por quase meio século.

crescimento foi à custa de muitos compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista.

O Estado é considerado um dos atores que, inclusive, teve que assumir novos papéis e construir novos poderes institucionais. O capital corporativo, que se obrigou a fazer ajustes para se adequar ao sistema, e o trabalho tiveram também que assumir novos papéis para melhoria do desempenho nos mercados de trabalho e processos de produção. Para Harvey, 1999, p. 125) “[...] a derrota dos movimentos operários radicais que ressurgiram no período pós-guerra imediatos, por exemplo, preparou o terreno político para os tipos de controle do trabalho e de compromissos que possibilitaram o fordismo”.

De acordo com Harvey (1999), nesse período de expansão do pós-guerra, as organizações sindicais burocratizadas ficaram cada vez mais acuadas. Havia base estável para a realização de lucros, com compromisso corporativo com mudanças tecnológicas, grande investimento de capital fixo, melhoria na capacidade de produção e no *marketing*. Os trabalhadores sofriam ataques permanentes, pois sua organização e manifestações constantes traziam ameaças aos crescentes avanços do capital.

Assim, o Estado assumiu várias obrigações, com o controle dos ciclos econômicos com uma combinação de políticas fiscais e monetárias. As políticas eram dirigidas, prioritariamente, às áreas de investimento público, fundamentais para o crescimento da produção e do consumo de massa e garantia de emprego. Segundo Harvey (1999, p. 129) “[...] os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação e habitação”. As formas de intervenção do Estado variavam de acordo com os países capitalistas avançados. Quanto às diferentes formas de intervenção, Harvey (1999, p. 130) destaca que os governos, mesmo com “[...] tendências ideológicas bem distintas [...] criaram tanto um crescimento econômico estável como um aumento dos padrões materiais de vida através de uma combinação de estado de bem-estar social, administração econômica keynesiana e controle de relações de salário [...]”. Para ilustrar melhor o papel do Estado nesse período, baseamo-nos nas ideias de Netto (2006, p. 205):

Todas essas funções estatais estão a serviço dos monopólios; porém elas conferem ao Estado comandado pelo monopólio um alto grau de legitimação. E isso porque, num marco democrático, para servir ao monopólio, o Estado deve incorporar outros interesses sociais; ele não pode ser, simplesmente, um instrumento de coerção – deve desenvolver mecanismos de coesão social.

Já Mandel (1982) traz o conceito de Capitalismo tardio<sup>4</sup> para dizer que a intervenção direta do Estado na economia, nesse período pós-guerra, proporciona um controle maior sobre os rendimentos sociais e um crescimento constante nos gastos, no investimento e na redistribuição dos recursos do Estado.

Retomando as ideias de Harvey, trazemos aqui seu destaque à “questão internacional” do fordismo no pós-guerra. O longo período de expansão dependeu em grande parte “[...] dos fluxos de comércio mundial e de investimento internacional [...]” (HARVEY, 1999, p. 131).

Ele diz:

Essa abertura do investimento estrangeiro (especialmente na Europa) e do comércio permitiu que a capacidade produtiva excedente dos Estados Unidos fosse absorvida alhures, enquanto o progresso internacional do fordismo significou a formação de mercados de massa globais e a absorção da massa da população mundial fora do mundo comunista na dinâmica global de um novo tipo de capitalismo. Do lado dos insumos, a abertura do comércio internacional representou a globalização da oferta de matérias primas, geralmente baratas (em particular no campo da energia). O novo internacionalismo também trouxe no seu rastro muitas outras atividades – bancos, seguros, hotéis, aeroportos e, por fim, turismo.

Harvey (1999, p. 131) destaca que isso tudo acontecia com o poder hegemônico dos Estados Unidos e que o desenvolvimento econômico mundial foi vinculado à política fiscal e monetária norte-americana: “A América agia como banqueiro do mundo em troca de uma abertura dos mercados de capital e de mercadorias ao poder das grandes corporações”. Sendo assim, para Harvey (1999, p. 132),

O fordismo se disseminou desigualmente, à medida que cada Estado procurava seu próprio modo de administração das relações de trabalho, da política monetária e fiscal, das estratégias de bem-estar e de investimento público, limitados internamente apenas pela situação das relações de classe e, externamente, somente pela sua posição hierárquica na economia mundial e pela taxa de câmbio fixada com base no dólar. Assim, a expansão internacional do fordismo ocorreu numa conjuntura particular de regulamentação político-econômica mundial e uma configuração geopolítica em que os Estados Unidos dominavam por meio de um sistema bem distinto de alianças militares e relações de poder.

Mesmo com o apogeu do sistema fordista, nem todos eram beneficiados por ele. Harvey (1999, p. 132) diz que “[...] as desigualdades resultantes produziram sérias tensões sociais e fortes

---

<sup>4</sup> “O capitalismo tardio caracteriza-se pela combinação simultânea da função diretamente econômica do Estado burguês, do esforço para despolitizar a classe operária e do mito de uma economia onipotente, tecnologicamente determinada, que pode supostamente superar os antagonismos de classe, assegurar um crescimento ininterrupto, um aumento constante do consumo e, assim, produzir uma sociedade ‘pluralista’ ” (MANDEL, 1982, p. 341).

movimentos sociais por parte dos excluídos [...]” e, com o não acesso de todos ao trabalho da produção de massa, não havia possibilidades de acesso ao consumo de massa para todos os segmentos. Também havia insatisfação das bases dos sindicatos, por parte das minorias que não eram inseridas no mercado de trabalho, como as mulheres e os desprivilegiados.

Sendo assim, aumentava a cada dia a responsabilidade do Estado no combate a essa exclusão das minorias. Para Harvey (1999, p. 133), “[...] A legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos e de encontrar meios de oferecer assistência médica, habitação e serviços educacionais adequados em larga escala, mas de modo humano e atencioso”. A outra crítica de Harvey (1999, p. 133) se deu quanto ao gerencialismo estatal<sup>5</sup> que passa a ser associado a uma estética funcionalista no campo dos projetos racionalizados. Acrescenta-se a isso a insatisfação dos países do Terceiro Mundo, que acreditaram no processo de modernização e emancipação das necessidades e que, na prática, viram a promoção da “[...] destruição de culturas locais, muita opressão e numerosas formas de domínio capitalista”.

Mesmo com tudo isso, para Harvey (1999), o regime fordista manteve-se firme até 1973, conforme já mencionado, conseguindo sustentar a expansão do período pós-guerra, que favorecia o trabalho sindicalizado e alguns benefícios da produção e do consumo de massa. Com isso, para os países avançados, houve elevação dos padrões materiais de vida para a massa da população, possibilitando ambiente para os lucros corporativos.

É relevante alertar que, na verdade, entre 1969 e 1973, já no final do período de expansão do pós-guerra, foi implantada “[...] uma política monetária extraordinariamente frouxa por parte dos Estados Unidos e da Inglaterra. O mundo estava sendo afogado pelo excesso de fundos; e, com as poucas áreas produtivas reduzidas para investimento, esse excesso significava uma forte inflação” (Harvey, 1999, 136). A tentativa de frear a inflação, em 1973, dispara uma crise mundial nos mercados imobiliários e muitas dificuldades nas instituições financeiras. Além disso, a decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) de aumentar o preço do petróleo acentuou ainda mais a crise (HARVEY, 1999).

---

<sup>5</sup> A legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos e de encontrar meios de oferecer assistência médica, habitação e serviços educacionais adequados em larga escala, mas de modo humano e atencioso. Os fracassos qualitativos nesse campo eram motivo de inúmeras críticas, mas, no final, é provável que os dilemas mais sérios fossem provocados pelo fracasso quantitativo. A condição do fornecimento de bens coletivos dependia da contínua aceleração da produtividade do trabalho no setor corporativo. Só assim, o Estado keynesiano do bem-estar poderia ser fiscalmente viável.

Harvey (1999) lembra que a deflação<sup>6</sup> de 1973 a 1975 criou profunda crise fiscal e de legitimação, principalmente com a falência técnica da cidade de Nova Iorque, em 1975, um dos maiores orçamentos do mundo. Para Netto (2006, p. 214), a ilusão dos “Anos Dourados” é enterrada em 1974-1975 e “[...] a onda longa expansiva é substituída por uma onda longa recessiva: a partir daí e até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora, as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas”.

Nesse momento de incertezas e muitas oscilações, novas experiências começaram a surgir tanto na organização industrial quanto na vida social e política. “Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta” (HARVEY, 1999, p. 140). Segundo Harvey (1999, p. 140), é a acumulação flexível, que é

[...] marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a ‘Terceira Itália’, Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados).

“[...] A transição para a acumulação flexível foi marcada, na verdade, por uma revolução (de modo algum progressista) no papel das mulheres, no mercado e nos processos de trabalho [...]” (HARVEY, 1999, p. 146). Nesse período, o movimento de mulheres lutava por maior consciência e por melhoria de condições. Os negócios de organização tradicional se viram em risco e muitas empresas faliram.

Harvey (1999, p. 148) diz que “[...] as economias de escala, buscadas na produção fordista de massa, foram substituídas por uma crescente capacidade de manufatura de uma variedade de bens e preços baixos em pequenos lotes”. As economias de escopo derrotaram as economias de escala”. Esse novo sistema, baseado na subcontratação e na produção em pequenos lotes,

---

<sup>6</sup> Esse conceito é usado no âmbito da economia para designar a queda dos preços que, em geral, surge a partir de uma situação de recessão econômica. Pode-se considerar, por conseguinte, que a deflação é o oposto de inflação, palavra que se utiliza para evocar a subida dos preços que se produz numa determinada economia.

superou a rigidez do fordismo, o que permitiu atender a uma gama mais ampla do mercado. “Esses sistemas de produção flexível permitiram uma aceleração do ritmo da inovação do produto, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala” (HARVEY, 1999, p. 148).

Para Harvey (1999, p. 150), o capitalismo, no regime de acumulação flexível, torna-se cada dia mais organizado, “[...] através da dispersão, na mobilidade geográfica e nas respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional”. Ainda com os avanços tecnológicos, cada vez mais presentes, vê-se a cada dia a importância do acesso à informação e ao conhecimento. O saber torna-se mercadoria importante no mercado competitivo, pois se coloca como uma mercadoria-chave, que é comprada e vendida. É presente o controle do fluxo de informações na comercialização de livros e no patrocínio das artes. Nesse período, há uma completa reorganização do sistema financeiro global.<sup>7</sup> Como afirma Harvey (1999, p. 152), “[...] a estrutura desse sistema financeiro global alcançou tal grau de complexidade que ultrapassa a compreensão da maioria das pessoas”.

Os novos sistemas financeiros implementados a partir de 1972 mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, dando muito mais autonomia ao sistema bancário e financeiro em comparação com o financiamento corporativo, estatal e pessoal. A acumulação flexível evidentemente procura o capital financeiro como poder coordenador mais do que o fordismo o fazia (HARVEY, 1999, p. 155).

Nesse sentido, as possibilidades de crises financeiras e monetárias autônomas tornaram-se muito maior do que antes. Harvey (1999, p. 156) afirma ainda que “[...] o colapso do fordismo-Keynesianismo sem dúvida significou fazer o prato da balança pender para o fortalecimento do capital financeiro”.

A gradual retirada de apoio ao Estado do bem-estar social e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, que começaram como necessidade econômica na crise de 1973-1975, foram simplesmente transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental (HARVEY, 1999, p.158).

Com isso, em cada país houve modalidades diferentes e próprias na transição do fordismo para a acumulação flexível e num contexto complexo. Harvey (1999, p. 161) diz que “[...] o

---

<sup>7</sup> “A desregulamentação e a inovação financeira – processos longos e complicados – tinham se tornado, na época, um requisito para a sobrevivência de todo o centro financeiro mundial num sistema global altamente integrado, coordenado pelas telecomunicações instantâneas. A formação de um mercado de ações global, de mercados futuros de mercadorias (e até de dívidas) globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas, ao lado da acelerada mobilidade geográfica de fundos, significou, pela primeira vez, a criação de um único mercado mundial de dinheiro e de crédito” (HARVEY, 1999, p. 152).

movimento flexível do capital acentua o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e o contingente da vida moderna, em vez dos valores mais sólidos implantados na vigência do fordismo”. Torna-se bastante evidente a dificuldade para as ações coletivas em detrimento do individualismo exacerbado presente. Essa é, portanto, nas ideias de Harvey, uma condição necessária na transição do fordismo para a acumulação flexível.

Harvey (2004), em sua obra “O novo imperialismo”, busca analisar, em um dos seus capítulos, o imperialismo sob a ótica da acumulação por espoliação.<sup>8</sup> Traz os conceitos de Marx sobre acumulação primitiva<sup>9</sup> e conceitua o que chama de acumulação por espoliação. Segundo o autor, os mecanismos da acumulação primitiva foram aprimorados, desempenhando um papel bem mais forte do que no passado. “A forte onda de financialização, domínio pelo capital financeiro, que se estabeleceu a partir de 1973, foi em tudo espetacular por seu estilo especulativo e predatório” (HARVEY, 2004, p. 122).

A acumulação por espoliação se encarrega de “[...] liberar um conjunto de ativos (força de trabalho, entre outros) a custo muito baixo ou até zero [...]” (HARVEY, 2004, p. 124). Além disso, o projeto neoliberal envolve privatização, injeção de matérias primas (como o petróleo) no sistema, desvalorização dos ativos de capital e da força de trabalho existentes e crises orquestradas, administradas e controladas para racionalizar o sistema (HARVEY, 2004).

O autor alega que foram criados também mecanismos inteiramente novos de acumulação por espoliação.<sup>10</sup> “A acumulação por espoliação pode ser aqui interpretada como o custo necessário

---

<sup>8</sup> Nessa obra, Harvey (2004, p. 129) parece substituir o termo acumulação flexível por acumulação por espoliação. “A acumulação por espoliação se tornou cada vez mais acentuada a partir de 1973, em parte como compensação pelos problemas crônicos de sobreacumulação que surgiram no âmbito da reprodução expandida. O principal veículo dessa mudança foi a financialização e a orquestração em larga medida, sob a direção dos EUA, de um sistema financeiro internacional capaz de desencadear, de vez em quando, surtos brandos e violentos de desvalorização e de acumulação por espoliação em certos setores ou mesmo em territórios inteiros”.

<sup>9</sup> “Um exame mais detido da descrição que Marx faz da acumulação primitiva revela uma ampla gama de processos. Estão aí a mercadificação, a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [partilhadas]; a monetização da troca e a taxaço, particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura, a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva. Todas as características da acumulação primitiva que Marx menciona permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até nossos dias” (HARVEY, 2004, p. 121).

<sup>10</sup> “A biopirataria campeia e a pilhagem do estoque mundial de recursos genéticos caminha muito bem, em benefício de umas poucas grandes companhias farmacêuticas. A escalada da destruição dos recursos ambientais globais (terra, ar, água) e degradações proliferantes de habitats, que impedem tudo, exceto formas capital-intensivas de produção agrícola, também resultaram na mercadificação por atacado da natureza em todas as suas formas. A transformação em mercadoria de formas culturais, históricas e da criatividade intelectual envolve

de uma ruptura bem-sucedida rumo ao desenvolvimento capitalista com o forte apoio dos poderes do Estado” (HARVEY, 2004, p. 128).

Harvey (2004, p. 147) associa o imperialismo à acumulação por espoliação e fala sobre o fato de o Estado utilizar seu poder hegemônico para garantia dos “[...] arranjos institucionais internacionais” em favor do poder hegemônico. Nesse sentido, alerta que “[...] o livre mercado e os mercados de capital abertos tornaram-se o meio primário de criar vantagem para os poderes monopolistas com sede nos países capitalistas avançados [...]”.

O veículo primário da acumulação por espoliação tem sido, por conseguinte a abertura forçada de mercados em todo o mundo mediante pressões institucionais exercidas por meio do FMI e da OMC, apoiados pelo poder dos Estados Unidos (e, em menor grau pela Europa) de negar acesso ao seu próprio mercado interno aos países que se recusam a desmantelar suas proteções (HARVEY, 2004, p. 147).

O autor resume sua análise alegando que o cerne da natureza da prática imperialista contemporânea está ligado ao aumento de importância da acumulação por espoliação, que é simbolizado pela ascensão de uma política internacionalista de neoliberalismo e privatização.

Continuando com Harvey (2008) em sua obra “O neoliberalismo: história e implicações”, o autor visa a explicitar o papel do Estado no neoliberalismo e suas repercussões nesse período da história, a partir da década de 1980, no âmbito do capitalismo contemporâneo.

Segundo Harvey (2008, p. 75), na teoria, “o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio”. Para isso, precisa lançar mão de estratégias objetivando garantir as liberdades individuais e os contratos que são livremente negociados entre os indivíduos no âmbito do mercado. O Estado, por sua vez, cumpre seu papel de intervir com violência para preservar essas liberdades. Harvey (2008, p. 75) diz ainda:

A empresa privada e a iniciativa dos empreendedores são julgadas as chaves da inovação e da criação de riqueza. Protegem-se os direitos de propriedade intelectual (por exemplo, através de patentes) a fim de estimular as mudanças tecnológicas. Assim, os contínuos aumentos da produtividade devem proporcionar padrões de vida mais elevados a todos [...] a teoria neoliberal sustenta que a eliminação da pobreza (no plano doméstico e mundial) pode ser mais bem garantida através dos livres mercados e do livre comércio [...].

---

espoliações em larga escala (a indústria da música é notória pela apropriação e exploração da cultura e da criatividade das comunidades)” (HARVEY, 2004, p. 123).

Para Harvey (2008), na ótica neoliberal, a competição entre indivíduos, empresas e entidades territoriais é considerada primordial. As liberdades pessoal e individual no mercado também são garantidas, porém “[...] cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles [...]” (HARVEY, 2008, p. 76). Outro aspecto importante é que “[...] a livre mobilidade do capital entre setores, regiões e países também é julgada crucial [...]” (p. 76). A citação abaixo evidencia o papel que o Estado assumiu nesse período de fortes tendências neoliberais, para garantia e sustentação do mercado, impedindo qualquer barreira aos movimentos do capital:

A soberania do Estado com relação aos movimentos de mercadorias e de capital é entregue de bom grado ao mercado global. A competição internacional é tida como algo saudável, já que melhora a eficiência e a produtividade, reduz os preços e, dessa maneira, controla as tendências inflacionárias. Os Estados devem empenhar-se coletivamente para a redução e a negociação de barreiras ao movimento do capital por suas fronteiras e para abertura dos mercados às trocas globais (HARVEY, 2008, p. 76-77).

Netto (2006) também nos ajuda a compreender o papel do Estado para que o neoliberalismo tivesse êxito em legitimar a estratégia do grande capital, em âmbito mundial, de promover o rompimento das barreiras sociopolíticas, e não somente aquelas associadas às relações de trabalho, mas também à redução dos direitos sociais no processo de contrarreforma do Estado. Na verdade, a pretensão do grande capital “[...] é de destruir qualquer trava extra econômica aos seus movimentos” (NETTO, 2006, p. 226). O texto abaixo mostra isso com maior clareza:

Seu primeiro alvo foi constituído pela intervenção do Estado na economia: o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reforma perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos 80 do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contra-reforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais (NETTO, 2006, p. 227).

Sobre a atuação do Estado relativa ao capital financeiro e às instituições financeiras, Harvey (2008) alega que talvez sejam as mais difíceis de conciliar com a ortodoxia neoliberal. Ele diz que, ao mesmo tempo em que os Estados neoliberais garantem a difusão da influência das instituições financeiras, elas também asseguram a integridade e a solvência dessas instituições. Esse compromisso se dá tendo em vista que “[...] a integridade e a solidez da moeda são um pilar central dessa política” (HARVEY, 2008, p. 83). Esse é um paradoxo que explica por que o Estado neoliberal não pode tolerar fracassos financeiros expressivos, e aí “[...] o Estado tem de entrar em ação e substituir a moeda ruim em moeda supostamente boa – o que explica a pressão sobre os bancos centrais para que mantenham a confiança na solidez da moeda do Estado” (p. 83). Do ponto de vista internacional, “[...] os Estados neoliberais deram ao FMI e

ao Banco Mundial plena autoridade para negociar o alívio da dívida, o que significou proteger da ameaça de falência as principais instituições financeiras internacionais” (p. 83). As reflexões e conceituações trazidas por Harvey (2008) expressam a instabilidade do Estado neoliberal e, com relação a isso, ele menciona uma reação neoconservadora,<sup>11</sup> que emerge dos Estados Unidos e da Inglaterra. O neoconservadorismo propõe algumas respostas como a defesa da “[...] militarização como remédio para o caos dos interesses individuais” (HARVEY, 2008, p. 93), o que mostra a propensão de acentuar “[...] as ameaças reais ou imaginárias nos planos doméstico e externo” (p. 93). Busca também restaurar um sentido de ordem moral, assentado em valores<sup>12</sup> que se colocam como centro do corpo político. Isso fez com que temas, como moralidade, justiça e poder, voltassem à economia, mesmo que de uma forma muito peculiar (HARVEY, 2008).

Harvey (2008, p. 96) vai além e diz que “[...] o Estado neoliberal precisa de uma espécie de nacionalismo para sobreviver” e opera como agente competitivo no mercado mundial, na busca pelos negócios mais favoráveis. Também mobiliza o nacionalismo num esforço de sobrevivência. O autor conclui essa análise dizendo que “[...] o inflexível casamento neoconservador com um propósito moral nacional é bem mais ameaçador” (HARVEY, 2008, p. 96) e aborda os perigos da disseminação do poder neoconservador que podem levar a nacionalismos concorrentes e talvez a guerras. Sendo assim, propõe a rejeição da solução neoconservadora para as contradições do neoliberalismo.

Outro autor que traz grande contribuição para a melhor compreensão sobre o capitalismo contemporâneo é o economista francês François Chesnais. Em sua obra “A mundialização do

---

<sup>11</sup> “Os neoconservadores americanos são favoráveis ao poder corporativo, à iniciativa privada e à restauração do poder de classe. O neoconservadorismo é, portanto, perfeitamente compatível com o programa neoliberal de governança para elite, desconfiança da democracia e manutenção das liberdades de mercado. Mas ele se afasta dos princípios do puro neoliberalismo, tendo remoldado práticas neoliberais em dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar, na preocupação com a ordem como resposta ao caos de interesses individuais e, em segundo, na preocupação com uma moralidade inflexível, como o cimento social necessário à manutenção da segurança do corpo político vis-à-vis de perigos internos e externos” (HARVEY, 2008, p. 92).

<sup>12</sup> “Não obstante, os valores morais que agora ocupam o foco dos neoconservadores podem ser [mais bem] entendidos como produtos da coalizão específica construída nos anos 1970 entre a classe de elite e os interesses de negócios mais desejosos de restaurar seu poder de classe, de um lado, e uma base eleitoral entre a “maioria moral” da classe trabalhadora branca ressentida, de outro. Os valores morais centrados no nacionalismo cultural, na retidão moral, no cristianismo (de uma certa modalidade evangélica), nos valores familiares e em questões de direito à vida, assim como no antagonismo a novos movimentos sociais, como o feminismo, os direitos homossexuais, a ação afirmativa e o ambientalismo. Embora essa aliança tenha sido sob Reagan principalmente tática, a desordem doméstica dos anos Clinton obrigou o argumento dos valores morais a ir para o topo de programa do republicanismo de Bush Filho. Esse argumento agora é parte do núcleo do programa moral do movimento neoconservador” (HARVEY, 2008, p. 94).

Capital” (1996), que traz a discussão da globalização e mundialização, diz que “[...] a palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a ideia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento” (CHESNAIS, 1996, p. 24). O autor argumenta que é comum ouvir que a mundialização é “irreversível” e que não há alternativas a não ser adaptar-se a ela. Ele diz que a internacionalização das forças produtivas aumentou muito e que os países que quiserem outro modelo de sociedade deverão se interconectar, pois as soluções duradouras não irão acontecer em países isolados, porém ele acredita que, no campo das finanças, soa “incongruente” falar de irreversibilidade. O autor traz o conceito de mundialização:<sup>13</sup>

[...] é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Em sua obra “A finança mundializada”, Chesnais (2005) amplia e aprofunda o debate realizado no livro “A mundialização do capital”, trazendo informações e análises mais atuais sobre o capitalismo financeiro, com destaque à acumulação financeira, com abordagem especial às implicações das crises financeiras para os países. Destaca ainda o papel dos Estados Unidos na configuração e organização da finança mundializada. O autor inicia dizendo que “[...] o mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros<sup>14</sup> está localizado no centro das relações econômicas e sociais” (CHESNAIS, 2005, p. 35). Diz ainda:

---

<sup>13</sup> Chesnais (1996) propõe o termo *mundialização* para abordar o que alguns autores denominam como *globalização*. “O autor atribui o termo globalização às *business management schools* norte-americanas, que identificam esse processo como benéfico e necessário, ao qual todas as economias devem adaptar-se. Nessa ótica, a liberalização e a desregulamentação da economia são processos naturais. Tendo em vista a falta de nitidez conceitual e o conteúdo ideológico e pouco crítico dessa expressão (globalização) bastante utilizada na mídia, Chesnais propõe o termo *mundialização*. A mundialização não diz respeito apenas às atividades dos grupos empresariais e aos fluxos comerciais que elas provocam. Inclui também a globalização financeira, que não pode ser abstraída da lista das forças às quais deve ser imposta a adaptação (irmã gêmea do ajuste estrutural) dos mais fracos e desguarnecidos” (CHESNAIS, 1996, p. 29).

<sup>14</sup> “Esse capital busca fazer dinheiro sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem sucedida. Ele tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeias complexas de créditos e de dívidas, especialmente entre bancos. Para o autor o capital portador de juros (também designado ‘capital financeiro’ ou simplesmente ‘finança’) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que ele desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregulamentar e desbloquear seus sistemas financeiros” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

[...] o reaparecimento e o aumento de poder do capital financeiro foram acompanhados pelo ressurgimento de mercados especializados – mercados de títulos de empresas ou mercados de obrigações. Estes garantiram ao capital portador de juros os privilégios e o poder econômico e social particular, associados ao que se chama ‘liquidez’ (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Para melhor compreensão desse processo histórico, Chesnais (2005, p. 37) conceitua acumulação financeira como:

[...] a centralização em instituições financeiras especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços.

O autor nos apresenta três etapas da acumulação financeira que têm seu início marcado no período da “Idade de Ouro”, na década de 1960, quando “[...] encorajadas pelas disposições fiscais favoráveis, as famílias com rendas mais elevadas começaram a investir suas rendas excedentes líquidas em títulos de seguro de vida” (CHESNAIS, 2005, p. 37). Isso gera um acúmulo e a centralização de ativos financeiros por parte das companhias de seguros.

A segunda etapa tratada por Chesnais (2005) foi a da reciclagem dos “petrodólares”, em meados da década de 1970, quando elevadas somas geradas pelo aumento do preço do petróleo foram aplicadas nos bancos de Londres. “Essa reciclagem tomou a forma de empréstimos e de abertura de linhas de crédito dos bancos internacionais aos governos do Terceiro Mundo, sobretudo da América Latina” (CHESNAIS, 2005, p. 39).

Nesse contexto da mundialização, cresce a dívida pública<sup>15</sup> que, para Chesnais (2005, p. 39), “[...] sempre teve por origem as relações de classe e o poder político que permitem aos ricos escapar amplamente, ou mesmo, quase completamente, dos impostos”. O autor aprofunda seus argumentos sobre as consequências e a gravidade da dívida pública, em especial para as finanças do Estado, que traz implicações danosas para a economia dos países:

Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo (CHESNAIS, 2005, p. 39).

---

<sup>15</sup> Carcanholo (2009) cita Marx para trazer um conceito de dívida pública como poderoso mecanismo de acumulação primitiva: “A dívida pública torna-se uma das mais energéticas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante” (MARX et al.; CARCANHOLO, 2009, p. 55).

Chesnais (2005, p. 40) continua sua análise sobre a dívida pública nessa etapa da acumulação financeira, alegando que “[...] a dívida se tornou uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles”. A consequência disso foi o forte crescimento da dominação econômica e da política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia.

Na terceira etapa da acumulação financeira apresentada por Chesnais (2005, p. 42), ele afirma ser uma etapa,

[...] na qual os dividendos se tornam um mecanismo importante de transferência e de acumulação, e os mercados de ações o pivô mais ativo. Essa etapa viu a implantação do ‘governo de empresa’ contemporâneo. A pressão ‘impessoal’ dos ‘mercados’, exercida sobre os grupos industriais pelo viés do nível comparado da taxa de juros sobre os títulos da dívida e dos lucros industriais, se multiplica em formas de controle muito mais diretas, que beneficiam construções teóricas feitas sob medida.

Chesnais (2005) ainda traz três elementos constitutivos na implementação da mundialização financeira: a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais e a desintermediação, como a abertura das operações de empréstimos, antes reservadas aos bancos, a todo tipo de investidor institucional. Segundo o autor, há forte interação e um encadeamento profundo entre os três elementos. “A liberalização e a desregulamentação de seus sistemas financeiros foram feitas a passos largos, sob a direção do FMI e do Banco Mundial e sob a pressão política dos Estados Unidos” (CHESNAIS, 2005, p. 47).

A fase do capitalismo financeiro é permeada por uma relação de dominação extrema dos países de capitalismo mais avançado, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista social, aos países capitalistas periféricos. Isso se dá de forma profunda e perversa e repercute no processo de produção de bens e serviços e no desenvolvimento dos países.

É importante compreender a dívida pública no contexto do Fundo Público, próximo tema a ser abordado neste trabalho. Segundo Salvador (2014, p. 20), “[...] as despesas financeiras referentes ao pagamento de juros e amortização da dívida são as que mais comprometem o fundo público no Brasil”. O autor destaca ainda o quanto esses serviços de pagamento de juros e amortização da dívida comprometem o orçamento da seguridade social e fiscal, trazendo consequências que oneram os mais pobres em detrimento dos ganhos financeiros para os mais ricos.

## 2.2 FUNDO PÚBLICO

O Fundo Público é concebido como categoria teórica fundamental para a compreensão do financiamento das políticas sociais e o seu papel no Capitalismo contemporâneo. Trata-se de uma categoria que se difere do conceito usual de “fundos especiais”. Estes últimos foram criados pela Lei nº 4.320/64, em seu art. 71, com a seguinte definição: “[...] constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. É importante dizer que o fundo público apresentou um grande crescimento no século XX, principalmente com o capitalismo monopolista.

Para Oliveira (1998), Behring (2010) e Salvador (2010), o Fundo Público se encarrega do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho. Há alguns pontos de consenso entre os três autores que se dedicam a estudar essa categoria.

Segundo os autores, em cada fase do Capitalismo há um padrão de financiamento público, ou seja, nas várias etapas do capitalismo, há mudanças no papel do Estado, há mudanças no padrão de financiamento e há mudanças no papel do Fundo Público. Nesse sentido, desde a década de 1970, vemos uma nova etapa do Capitalismo e novo papel do Fundo Público que impactou de forma acelerada as políticas sociais.

No contexto do Estado fordista keynesiano, o Fundo Público assumiu o papel de financiador da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho, trazendo consequências danosas para os gastos sociais, o que atinge toda a população, conforme afirma Oliveira (1988, p. 8):

“O fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

Para melhor compreensão desse conceito, Oliveira traz como exemplos os gastos sociais com os serviços de saúde, educação, previdência social, entre outros, que favorecem desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo. Esses recursos são alocados nos Fundos Públicos. Aprofundando um pouco mais, o autor afirma que a descrição dessas formas de financiamento para a acumulação do capital seria muito mais longa:

Inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes

agrícolas dos Estados Unidos e a chamada 'Europa Verde' da CEE), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como blue chips, intervém na circulação monetária de excedentes pelo 'open market', mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública, etc (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

Também é consenso, para Oliveira, Behring e Salvador, que o Fundo Público está na estrutura do capitalismo, de maneira que a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, tanto na reprodução do capital, quanto na reprodução da força de trabalho. Inclusive, podemos afirmar que essa dupla operação do fundo público acontece de forma simultânea.

Numa abordagem histórica do capitalismo, no período do pós-Segunda Guerra até os anos 1980, Oliveira (1988) afirma que a internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista leva ao rompimento do círculo perfeito do Estado-Providência. Antes, havia ganhos fiscais que correspondiam ao investimento e à renda, para os quais o Fundo Público tinha a função de articular e financiar. Com a internacionalização crescente, houve redução dos ganhos fiscais, porém o Fundo Público continuou com a função de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Isso gerou incompatibilidade entre aquele padrão de financiamento público e a internacionalização produtiva e financeira.

A partir dos anos 1980, com as políticas de cunho neoliberais e com a financeirização, o Fundo Público assume uma posição cada dia mais necessária e importante. Cumpre tarefas em proporções cada dia maiores, na fase mais madura e destrutiva do capitalismo contemporâneo.

Behring (2010) apoia-se em Marx e fundamenta sua análise sobre o Fundo Público, apesar de que, segundo a autora, em Marx, o Fundo Público não assume um papel quantitativo importante, considerando que, no período de Marx, o Estado não extraía, nem transferia parcela significativa da mais-valia socialmente produzida. Também o Fundo Público não tinha o papel qualitativo significativo que passou a ter após a fase do capitalismo monopolista. A autora estuda o Fundo Público como uma categoria que:

[...] se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais (BEHRING, 2010, p. 13).

No entanto, para a autora, o Fundo Público, na fase do capitalismo monopolizado, não se forma apenas com o trabalho excedente, como foi aqui exposto, mas também diretamente com o

pagamento de impostos pelos trabalhadores e de forma indireta, por meio do consumo, em que são embutidos os impostos nos preços das mercadorias. Nesse sentido, Behring (2010) defende que, além da exploração do trabalho na produção, vemos aí sua complementação pela exploração tributária que, inclusive, é crescente, principalmente com o capitalismo contemporâneo maduro.

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

O fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista como um todo, especialmente em contextos de crise. Por outro lado, o fundo público realiza mediações na própria repartição da mais-valia – pelo que é disputado politicamente pelas várias facções burguesas, cada vez mais dependentes desta espécie de retorno mediado por um Estado, por sua vez embebido do apel central de assegurar as condições gerais de produção (BEHRING, 2010, p.13).

Porém, Behring (2010) sugere, utilizando a teoria de Marx, que há um segundo movimento que caracteriza a repartição da mais-valia, que é por meio do retorno de parcelas do Fundo Público na forma de juros que, inclusive, predomina na fase atual do capitalismo, que se caracteriza pela financeirização do capital, por meio dos mecanismos da dívida pública.

Nessa concepção, o Fundo Público está inserido de forma direta nas contradições entre a reprodução do capital e a acumulação capitalista de um lado e as relações sociais de produção de outro, o que tem levado a destinação dos recursos públicos para o capital, em detrimento da destinação dos recursos à proteção dos trabalhadores.

Salvador (2010) é outro autor importante que tem se empenhado muito nas pesquisas sobre o Fundo Público. Para ele, o Fundo Público, nos últimos 30 anos, tem comparecido para socorrer as instituições falidas, nos momentos de crises financeiras. Essa financeirização gera um preço alto na política social, em especial na seguridade social, que é de onde saem os recursos alocados nos fundos para prestar socorro a essas instituições financeiras, impedindo a expansão dos direitos sociais.

No conceito trazido por Salvador, fica bastante evidente o significado e o papel do Fundo Público nas relações do Estado com as instituições financeiras, conforme a seguir:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições

financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal (SALVADOR, 2010, p. 607).

Ele diz ainda que o século XX foi marcado por grandes transformações, principalmente nos países desenvolvidos, que conseguiram avanços relevantes na proteção social. No período pós-Segunda Guerra, os trabalhadores se uniram, lutaram por melhores condições e interferiram no padrão da proteção social. Nesse sentido, houve modificações importantes tanto nas ações do orçamento público voltadas para o financiamento (sistema tributário) como nos gastos públicos com as políticas sociais, com destaque para a seguridade social.

No entanto, esse processo marcado por conquistas importantes também gerou disputa por recursos do Fundo Público com as diferentes forças políticas da sociedade, manifestas no orçamento estatal. O mercado financeiro passou a disputar e competir cada dia mais por recursos do Fundo Público, que tem papel relevante na manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social, conforme ainda afirma Salvador (2010, p. 622):

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

Compreendemos, nas ideias e estudos realizados pelos autores, que o Fundo Público passou a cumprir, principalmente, após a década de 1970, uma função estratégica no fortalecimento do grande capital e dos grandes rentistas e reduziu, de forma ainda mais impactante, o seu papel de garantidor das políticas sociais. Os recursos da seguridade social, que deveriam se encarregar das políticas de saúde, previdência social e Assistência Social, passaram a se incumbir mais fortemente do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho. No próximo item, passaremos a tratar das políticas sociais, tema primordial desta pesquisa.

## 2.3 POLÍTICA SOCIAL: ALGUMAS NOTAS PARA COMPREENSÃO

Pretendemos aqui abordar a trajetória das políticas sociais no mundo e no Brasil, com destaque para a Política Pública de Assistência Social, neste último caso para o Brasil, até a CF de 1988. Para isso, utilizaremos, de forma central, os conceitos das autoras Behring e Boschetti (2008) e de outros autores de forma mais complementar.

Behring e Boschetti (2008) nos dizem que a origem da política social é relacionada com os movimentos de massa social-democratas e com o estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX, mas se expande e se generaliza na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, especialmente em sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945).

As autoras tratam das estratégias de enfrentamento à questão social, tanto pelo Estado quanto pelas classes sociais, tendo a política social como elemento central. Para isso citam o capítulo acerca da jornada de trabalho de “O capital”, de Karl Marx, alegando ser essa uma “[...] referência decisiva para interpretar a relação entre questão social e política social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 53-54). O capítulo dá densidade à sua tese do lugar central e da condição estrutural do trabalho como fonte de valor para o capital. O período histórico foi a segunda metade do século XIX, quando a exploração do trabalho era extenuante e havia também exploração do trabalho de crianças, mulheres e idosos. Naquele momento, a luta de classes emerge de forma contundente, por meio de greves e manifestações dos trabalhadores com relação à jornada de trabalho e aos salários e, nesse cenário, a questão social aparece (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Para Iamamoto e Carvalho (1982, p. 127), “[...] a questão social, no que tange ao seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente”. Iamamoto (2001, p. 27) traz o conceito de questão social:

O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

Behring e Boschetti (2008) afirmam que o Keynesianismo proposto por John Maynard Keynes nos anos 1930 defendeu a intervenção estatal com vistas a reativar a produção. Ou seja, propôs uma mudança na relação do Estado com o sistema produtivo, com rompimento parcial dos

princípios do liberalismo. Keynes era economista e se preocupou em propor saídas capitalistas para a crise desse sistema. Na proposta de Keynes, o Estado se torna produtor e regulador e isso não significa que deveria haver a socialização dos meios de produção e nem o abandono do capitalismo.

Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 86), os dois pilares da proposta de Keynes eram o pleno emprego e a igualdade social para “[...] gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada, e, aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais”. Nessa proposta, o Fundo Público<sup>16</sup> passou a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais.

Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 86).

Para Iamamoto (2001), nesse período do Estado de Bem-Estar Social, com as medidas tomadas a partir de acordos entre Estado, empresariado e sindicatos, o Estado passou a ter maior envolvimento no campo das políticas públicas.

A tais medidas, aliou-se uma rigorosa administração dos gastos governamentais. Assim, a implantação de uma rede pública de serviços sociais é parte da chamada regulação Keynesiana da economia, uma das estratégias da reversão das crises cíclicas do capitalismo no pós-guerra (IAMAMOTO, 2001, p. 30).

No entendimento de Behring e Boschetti (2008, p. 86), “[...] ao Keynesianismo agregou-se o pacto fordista – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho”. O fordismo se deu para além de mudança técnica, pois cumpriu a função de regulador das relações sociais.

Laurell (1997, p. 153), ao tratar da política social no contexto do Welfare State, traz algumas contribuições para melhor compreensão do papel do Estado:

---

<sup>16</sup> “O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público tua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais” (BEHRING, 2010, p. 13).

O fato de o Estado desempenhar um papel fundamental na formulação e efetivação das políticas sociais não significa que estas envolvam, exclusiva ou mesmo principalmente, o âmbito público. Além disso, a partir da articulação específica entre público e privado, entre Estado e mercado, e entre direitos sociais e benefícios condicionados à contribuição ou ‘mérito’, que se torna possível distinguir, dentro daquilo que genericamente é denominado o ‘Estado de bem-estar’ capitalista, várias formas assumidas pelo Estado e que correspondem a políticas sociais com diferentes conteúdos e efeitos sociais.

As autoras Behring e Boschetti (2008, p. 92) se baseiam no estudo de Pierson (1991) para afirmar que as alianças entre classes, por meio do “consenso do pós-guerra”,<sup>17</sup> as alianças dos partidos de esquerda e de direita permitiram a aprovação de diversas legislações sociais e a expansão do Welfare State.

O Plano Beveridge<sup>18</sup> – publicado na Inglaterra em 1942 e no Brasil em 1943 – propunha nova lógica para organização das políticas sociais a partir da crítica aos seguros sociais bismarckianos.<sup>19</sup> O plano marca os princípios que estruturam o Welfare State. São eles:

1- Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações direcionadas à regulação da economia de mercado para manutenção do emprego; prestação pública de serviços sociais universais (educação, saúde, segurança e habitação); e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2- Universalidade dos serviços sociais; 3- Implantação de uma ‘rede de segurança’ de serviços de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 94).

Continuando a análise das autoras, as políticas sociais vivenciaram forte expansão após a Segunda Guerra Mundial, tendo como fator decisivo a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas. Porém, a sua simples instituição e expansão não podem ser

---

<sup>17</sup> “Esse ‘Consenso’, materializado pela assunção ao poder de partidos social-democratas, institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de compromisso governamental com aumento de recursos para expansão de benefícios sociais, de consenso político em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego” (PIERSON, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 92).

<sup>18</sup> O Plano Beveridge foi publicado no Brasil em 1943, sob o título O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins. No texto original em inglês, a expressão utilizada é social security. Na tradução brasileira, assim como na portuguesa, o termo utilizado foi ‘segurança social’. No Brasil, lembre-se de que o termo seguridade social só foi cunhado a partir de 1988. Segundo Marshall, o Plano Beveridge consistiu em fazer uma fusão das medidas esparsas já existentes, ampliar e consolidar os vários planos de seguro social, padronizar os benefícios e incluir novos benefícios, como seguro acidente de trabalho, abono familiar ou salário família, seguro desemprego e outros seis auxílios sociais: auxílio-funeral, auxílio-maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os que trabalhavam por conta própria” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 93-95).

<sup>19</sup> “Na Alemanha o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck instituiu o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório em 1883, no contexto de fortes mobilizações da classe trabalhadora. As iniciativas tomaram a forma de seguro social público obrigatório, destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores, e tinham como objetivo desmobilizar as lutas. As medidas compulsórias de seguro social público têm como pressuposto a garantia estatal de prestações de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 65).

consideradas como o Welfare State. Mesmo utilizando terminologias distintas, os modelos bismarckiano (lógica do seguro) e beveridgiano (seguridade social – serviços não contributivos) são parâmetros para caracterização do Estado social e dos sistemas de seguridade social predominantes nos países capitalistas da Europa ocidental.

Conforme Behring e Boschetti (2008, p. 125), “[...] se o Estado social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973”.

Iamamoto (2001, p. 34) traz sua contribuição para nossa compreensão sobre o modelo de Estado neoliberal:

O projeto neoliberal surge como uma reação ao Estado de bem-estar social, contra a social democracia. Com a crise dos anos 1970, as ideias neoliberais são assumidas como ‘a grande saída’, preconizando a desarticulação do poder dos sindicatos, como condição de possibilitar o rebaixamento salarial, aumentar a competitividade dos trabalhadores e impor a política de ajuste monetário.

Behring e Boschetti (2008, p. 125-126) citam a pesquisa de Anderson<sup>20</sup> para dizer que o neoliberalismo surge logo após a Segunda Guerra Mundial, como forma de combater o keynesianismo e propor um capitalismo mais “duro” e livre de regras para o futuro. Porém, com o crescimento da economia regulada no período de 1945-1970, os ideais neoliberais não obtiveram grandes avanços naquela etapa e só foram possíveis com a grande recessão de 1969-1973, quando os neoliberais puderam avançar. As principais argumentações dos neoliberais foram que a crise era resultado do poder excessivo dado aos sindicatos e que a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho também era negativa, alegando que assim se impediu o crescimento econômico e a criação de empregos.

Nesse sentido, os neoliberais defendem a não regulação do Estado sobre o comércio exterior e o mercado financeiro e sustentam a estabilidade da moeda como meta suprema. A hegemonia dos neoliberais acontece no final de 1970, quando seus princípios foram assumidos nos programas governamentais de vários países da Europa e nos Estados Unidos. A ampliação do Estado de bem-estar e outras intervenções progressistas que restringiram os privilégios empresariais nos anos 1960 e 1970 semearam pânico na classe capitalista dos EUA.

---

<sup>20</sup> Ver Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

As estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são: a privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local (LAURELL, 1997, p. 163).

Na década de 1980, em países onde os sindicatos eram fracos (EUA), e com regimes governamentais reacionários (Reino Unido - Thatcher e EUA - Reagan), houve redução dos gastos sociais, crescimento do desemprego, enfraquecimento da legislação estatal protetora dos trabalhadores, dos consumidores, do meio ambiente e a flexibilização forçada do mercado de trabalho. As políticas implementadas por Reagan e Thatcher não receberam apoio popular nem dos EUA nem da Grã-Bretanha.

A hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implementadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 127).

Segundo as autoras, a reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal têm provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais. “O desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação de oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 133).

É importante destacar que, no Brasil, as políticas sociais, em sua trajetória mais recente, foram pautadas na “política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal” e aderiram ao modelo de privatização e de focalização nas políticas para os mais pobres, acarretando “[...] impactos deletérios na sociedade brasileira, radicalizando e dramatizando as expressões objetivas da questão social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 184).

Mesmo considerando os avanços recentes nos indicadores sociais brasileiros, na expectativa de vida, nos índices de mortalidade infantil ou na redução da pobreza, é preciso dizer que ainda há desigualdade social. Nos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), apresentados pelas autoras, o Brasil é o penúltimo país, no conjunto dos países do mundo, em distribuições de renda (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Esse é um dado revelador de como se deu a trajetória das políticas sociais no Brasil.

Ainda segundo as autoras, “[...] as consequências da combinação perversa entre recrudescimento da pobreza, suposta falta de recursos do Estado – porque já sabemos que eles existem para o pagamento de dívidas –, e impactos para a cobertura das políticas sociais são, portanto, realmente dramáticas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 187).

Conforme afirmado por Boschetti (2016), no livro “Assistência social e trabalho no capitalismo”, a origem do Estado social capitalista se dá na tensa e contraditória relação entre a luta da classe trabalhadora pelos direitos ao trabalho e as convicções reformistas social-democratas, na perspectiva do socialismo. Destaca que “[...] a ampliação do Estado social como mediação determinante na reprodução ampliada do capital imprimiu mudanças nas legislações assistenciais, [passando de] dever moral de ajuda para dever legal de assistência” (BOSCHETTI, 2016, p. 61). A autora afirma ainda que, nem por isso, esse reconhecimento da assistência como direito social a leva ao *status* das outras políticas, como previdência, educação e saúde. Esse reconhecimento não foi capaz de superar a inerente tensão entre Assistência Social e trabalho, considerando que se trata de uma tensão insolúvel na sociedade capitalista determinada pela exploração do trabalho como condição para extração de mais-valia.

Vimos neste capítulo as marcas de um processo de desenvolvimento acelerado do capitalismo no mundo, em especial, com os avanços tecnológicos do período pós-guerra e com a supervalorização do capital, em detrimento de um processo de desvalorização e precarização das relações de trabalho e redução dos direitos sociais, de forma mais severa a partir da década de 1970. Nesse processo, compreendemos também o papel do Fundo Público no pagamento de juros e amortização da dívida pública, que foi crescente nesse período chegando a patamares severos, trazendo sérios comprometimentos na redução dos gastos sociais para a garantia da manutenção do mercado e do financiamento aos grandes rentistas. Por fim, compreendemos, a partir de alguns elementos, os efeitos desse contexto histórico e econômico para as políticas sociais que, ao invés de garantia de emprego e condições de trabalho, sofreram com perdas ao longo do tempo, com as contradições do sistema capitalista que se mostra insustentável para grande parte da sociedade.

### **3 SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E FINANCIAMENTO**

Neste capítulo, abordamos a Política de Assistência Social no Brasil na relação com seus principais condicionantes. O objetivo é fazer uma discussão crítica do processo histórico antes e após a Constituição Federal de 1988, localizando a política de Assistência Social e o SUAS, no âmbito da seguridade e no seu aspecto federativo, com destaque aos seus avanços e aos entraves para sua efetivação. Por fim, faremos a discussão do financiamento da Assistência Social, considerando como está organizado no SUAS e seu papel de instrumento que garante a política para a população.

#### **3.1 ANTECEDENTES: SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**

Neste item, pretendemos trazer alguns elementos históricos que precederam a Constituição Federal de 1988, com abordagem especial nos fatos que antecederam a seguridade social e a Assistência Social, de 1930 a 1988. Iniciaremos a abordagem pelo período de 1930-1943, por ser caracterizado como os anos de introdução da política social no Brasil. Conforme diz Pereira (2000, p. 127), “[...] antes de 1930, o Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social e, portanto, não geria o processo de provisão social”.

Para Behring e Boschetti (2008), os acontecimentos, tanto na economia quanto na política mundial, impactaram o Brasil nas primeiras décadas do século XX. A crise internacional de 1929-1932, no Brasil, mudou a correlação de forças nas classes dominantes e trouxe consequências significativas para os trabalhadores. A Revolução de 1930 no Brasil está marcada pela paralisia do mercado mundial. Em função da crise, as oligarquias agroexportadoras de café ficaram extremamente vulneráveis econômica e politicamente. Boschetti (2003, p. 63) diz que:

No Brasil, como se sabe, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social e os do modelo Beveridge orientam o atual sistema público de saúde, com exceção do auxílio-doença, tido como seguro-saúde e regido pelas regras da previdência e de assistência social.

Boschetti (2003, p. 64) fala que a mescla de características dos dois modelos leva a uma justaposição entre a previdência e a assistência social, mas o que mais determina essa justaposição “[...] é o elemento comum que define a capacidade e possibilidade destas políticas de garantir o acesso aos direitos: o trabalho”.

Ao longo desse período (1930-1988), a Assistência Social tinha caráter diversificado, fragmentado, desorganizado e centralizado, apesar de algumas iniciativas. Um ano antes da implantação do Plano Beveridge no Brasil, foi criada, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra. Ela era coordenada pela primeira-dama que demonstra o caráter de tutela e assistencialismo que assumia.

Ainda nas palavras de Boschetti (2003), os princípios beveridgianos foram inseridos lenta e gradualmente na seguridade social brasileira. Do ponto de vista do aparato institucional, houve a opção pela “estatização” dessas políticas sociais, ao longo dos anos 1960, iniciando pela unificação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e no contexto da criação da Lei Orgânica da Previdência Social.

Na dimensão dos direitos assegurados e que se revela como a maior ambiguidade entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, foram implantados alguns benefícios pelas CAPs, IAPs e, mais tarde, pelo INPS e INSS, de forma gradativa, fugindo à lógica contributiva: salário-família (1963), o auxílio-funeral e o auxílio-natalidade (1957). O Prorural, que garantia meio salário mínimo aos trabalhadores rurais foi criado em 1971. Ainda no início da década de 1970, foram criados também o FGTS, o PIS e o Pasep, como institutos de indenização aos trabalhadores, atuando, por outro lado, como poupança forçada, visando ao financiamento às políticas habitacionais. Ao mesmo tempo em que havia implantação de políticas sociais, como estratégia de legitimidade da ditadura militar, houve também abertura para a iniciativa privada na saúde, na previdência e na educação.

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, a LBA e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) passaram a compor a estrutura do Ministério. Nesse mesmo ano, é criada a renda mensal vitalícia aos idosos acima de 70 anos e às pessoas pobres portadoras de deficiência que nunca haviam contribuído com a previdência.

Segundo Pereira (2000, p. 135), o período tecnocrático militar, que se inicia ainda na década de 1960, foi de reestruturação da máquina estatal com ênfase na “[...] racionalização burocrática e na supremacia do saber técnico sobre a participação popular”. A pobreza passou a ser reconhecida pelo Estado e sua redução foi considerada como meta principal nos planos elaborados pelo Governo. Foi na década de 1970 que “[...] a política social passou a ser

estrategicamente intensificada, não como resposta consciente às necessidades sociais, mas como uma via de reaproximação do Estado com a sociedade” (PEREIRA, 2000, p. 144). A década de 1970 foi marcada pela criação de órgãos e mecanismos de formulação, coordenação e execução de políticas sociais, como o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social<sup>21</sup> (FAS).

Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas), associando à saúde, à previdência e à Assistência, dando enfoque mais curativo à saúde. É claro que a Assistência com menor importância, pois esta era prestada pela rede conveniada e pelos serviços da LBA.

Porém, é importante dizer que, mesmo com tantas estratégias do Governo, em 1974 começam a surgir os primeiros sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais e também dos limites internos. Os anos subsequentes são marcados pela abertura lenta e gradual do regime.

Para Behring e Boschetti (2008, p. 138), “[...] os anos 1980 são conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico [...]”, ainda que, por outro lado, tenham sido marcados por conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição de 1988. Segundo

---

<sup>21</sup> Criado pela Lei nº 6.168, de dezembro de 1974, no governo de Ernesto Geisel, com recursos a serem destinados pela Caixa Econômica Federal. “Art 3º- Os recursos do FAS terão a seguinte destinação: I- Repasses diretos aos Ministérios beneficiados, no caso do inciso I do art. 2º, obedecido o disposto no artigo 4º e seus parágrafos; II - Aplicações a cargo da Caixa Econômica Federal, obedecidas as diretrizes constantes do artigo 5º desta Lei. A distribuição aos Ministérios setoriais contemplados na legislação em vigor será feita pela soma dos percentuais que lhes são presentemente destinados nessa legislação. § 2º Os Ministérios distribuirão os recursos percebidos, segundo as prioridades que estabelecerem para os programas de suas áreas de atuação, revogadas as existentes vinculações por órgãos, fundos ou entidades. § 3º Os recursos progressivamente desvinculados, na forma do disposto no *caput* deste artigo, serão transferidos aos Ministérios da área social, por ato do Presidente da República em consonância com o disposto no artigo 7º. Art 5º As aplicações a cargo da Caixa Econômica Federal, dentro das normas estabelecidas pelo Poder Executivo, serão feitas sob a forma de financiamentos, destinados, preferencialmente, a: I - Projetos de interesse do setor público, nas áreas de Saúde e Saneamento, Educação, Trabalho e Previdência e Assistência social; II - Projetos de interesse do setor privado, nas áreas referidas no item anterior; III - Programas de caráter social, para atendimento a pessoas físicas. Parágrafo único. Os projetos de que trata este artigo podem abranger investimentos fixos, custeio e manutenção, inclusive em empreendimentos de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos”.

as autoras, o início dos anos 80 foi caracterizado por dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil.

Os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição a não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 139).

Foram necessárias políticas de estabilização da economia nos países e, no Brasil, elas não tiveram fôlego e pouca foi a capacidade de reverter a crise desencadeada no início da década.

Outra característica dos anos 1980 foi a redefinição das regras políticas com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que se tornou a grande expectativa dos trabalhadores brasileiros para as mudanças que se queria e precisava no país. Porém, também se tornou um espaço de disputas políticas. Nesse período, as pautas eram: “[...] reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas e reforma agrária” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 141). Sobre a década de 1980 e o processo de abertura política, Pereira (2000, p. 148) diz:

Este período denominado de ‘Transição Democrática’ ou ‘Nova República’, caracterizou-se, em primeiro lugar, por uma reorganização institucional que culminou com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, e, em segundo, por uma concepção de proteção social na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial. Data dessa época a inclusão, pela primeira vez na história política do país, da assistência social (com a sua proposta de satisfação de ‘mínimos sociais’) numa Constituição Federal, na condição de componente (integral e endógeno) do Sistema de Seguridade Social e de direito de cidadania.

Porém, apesar do movimento político e popular, já estavam presentes as expectativas da agenda neoliberal. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que a Constituição Cidadã de 1988 foi publicada, em razão de suas características voltadas para a garantia dos direitos sociais, manteve fortes traços conservadores, como o não enfrentamento da militarização do poder no Brasil e a derrota sobre a reforma agrária, com a vitória dos ruralistas.

A grande novidade nesse período, segundo Behring e Boschetti (2008), foi a redemocratização, baseada nos princípios da universalização, da responsabilidade pública e da gestão democrática. Um período de grandes mobilizações, reunindo movimentos sociais, partidos políticos, com compromissos democráticos. Vem daí, conforme já sinalizado inicialmente, a introdução do conceito de seguridade social, articulando as políticas de previdência, assistência e saúde.

Até aqui, tratamos de como se deu o processo de construção da seguridade social brasileira até a promulgação da Constituição Federal brasileira, de 1988, quando foi instituída a seguridade no modelo brasileiro. Na próxima parte deste capítulo, trataremos da seguridade no pós-Constituição Federal de 1988.

### 3.2 SEGURIDADE SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

A seguridade social foi instituída pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 194, e “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Sua organização é de competência do Poder Público, de acordo com os seguintes objetivos constitucionais:

[...] I- universalidade da cobertura e do atendimento; II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV- irredutibilidade do valor dos benefícios; V- equidade na forma de participação no custeio; VI- diversidade da base de financiamento; VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988)

A incorporação da seguridade social na Carta Magna foi um grande avanço para as políticas sociais no Brasil e se deu a partir das pressões dos trabalhadores na década de 1980. Além de conquistas importantes para a saúde e para a previdência, para a Política da Assistência Social foi um marco, pois, até então, não era reconhecida como uma política pública, mas por iniciativas “solidárias” da sociedade.

Porém, é preciso fazer algumas reflexões críticas sobre como se deu esse processo no Brasil. Para isso vamos trazer alguns elementos e conceituações que a autora Boschetti (2009, p. 1) apresenta em seu artigo “Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação”. Ela diz:

A seguridade social brasileira, instituída com a Constituição brasileira de 1988, incorporou princípios desses dois modelos,<sup>22</sup> ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar. Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a

---

<sup>22</sup> A autora se refere aos modelos Beveridgiano e Bismarckiano que podem ser compreendidos nas notas de rodapé 12 e 13, respectivamente.

assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população.

Boschetti (2009) alega que a seguridade social ampliada deve ser compreendida para além da garantia dos direitos derivados do trabalho, como seguro, aposentarias, entre outros. Ela deve ser aquela que institui benefícios assistenciais, que contribuem com a redução das desigualdades e dão respostas às necessidades básicas e específicas<sup>23</sup> apresentadas pela população. Para a autora, se for entendida assim, a seguridade social passa a ter outra lógica de funcionamento:

[...] os trabalhadores que recebem rendimentos abaixo de um determinado teto têm direito a receber, mensalmente, benefícios da seguridade social (mesmo aqueles que não contribuíram diretamente), destinados a reduzir o seu gasto com moradia, saúde, educação. O trabalhador desempregado, ou mesmo aquele que tem emprego e salário, mas precisa pagar aluguel, recebe da seguridade social, como direito à assistência social, uma prestação mensal na forma auxílio moradia, calculado em função de seu salário, do valor do aluguel e da composição familiar. Nesse caso, a seguridade social possui uma lógica social não securitária que torna seus benefícios compatíveis com o trabalho/emprego. Trata-se de um direito complementar que contribui para a redução da desigualdade social, não sendo incompatível com o trabalho, e que não deve substituir o trabalho (BOSCHETTI, 2009, p. 7).

É importante dizer que o processo de construção da Política de Assistência Social no Brasil é permeado por contradições, pois, ao mesmo tempo em que apresentamos uma política pautada nos princípios constitucionais e que ganha *status* de política pública garantidora de direitos na Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, ela é recortada por fatos históricos e políticos que atravessam suas conquistas. Trata-se de uma política tratada como de “segunda categoria” que, mesmo com as garantias constitucionais, não foi inserida entre as prioridades.

A Constituição de 1988 considerou a Assistência Social como uma política pública integrante da Seguridade Social brasileira. Juntamente com a Previdência e a Saúde, compõe a rede de proteção social do país, devendo ter com essas áreas relações de completude e integração. Inicialmente, a Assistência Social no Brasil foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742, de dezembro de 1993. A partir daí a Assistência Social brasileira entra no campo dos direitos e da responsabilidade do Estado.

As medidas governamentais neoliberais adotadas no país, ainda nos anos 1990, atravessaram e impactaram a condução dessa política, apesar dos esforços de muitos atores e dos órgãos de

---

<sup>23</sup> Prestações assistenciais mensais para famílias monoparentais, para pessoas com deficiência, para idosos de baixa renda, para pagamento de aluguel a famílias de baixa renda, entre outras.

controle social que se mobilizavam em torno da garantia da concretização do conjunto de ações previsto para o atendimento às necessidades da população, em especial, a população historicamente excluída do acesso aos serviços públicos.

Vamos nos reportar à Mota (2008) que, em seu livro “O mito da Assistência Social”, aborda o momento político que marcou a inclusão da seguridade social na CF de 1988. Ela afirma que foi um período de resistência da ala progressista da sociedade brasileira, considerando que, no âmbito internacional, já havia críticas neoliberais ao Welfare State implantado nos países desenvolvidos, que traziam fortes tendências à descaracterização e ameaças aos direitos sociais recém-instituídos naqueles países.

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

Para as autoras:

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

Com o intuito de reforçar a crítica ao processo histórico de implementação da seguridade social brasileira e suas influências na assistência social, vamos recorrer à Pereira (2000) que também traz elementos das medidas neoliberais na década de 1990 que demonstram a preservação e o aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional. A autora diz que, “[...] ao contrário da área econômica, a social foi desmembrada tanto do ponto de vista da sua organização como da sua competência; resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo; rejeição explícita do padrão da seguridade social previsto na CF de 1988” (PEREIRA, 2000, p. 162).

Do ponto de vista da estrutura governamental e dos instrumentos para a implementação da seguridade social, Behring e Boschetti (2008) alegam que, apesar dos desafios na implementação da seguridade social, em conformidade com a CF de 1988, é relevante dizer que, em 1990, foram criados o Ministério da Saúde e o da Previdência e Assistência Social. Um direito importante no âmbito da Assistência Social foi a instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), nº 8.742, de 1993. Porém, tecem uma crítica à não criação de um Ministério da Seguridade Social, conforme proposto, para garantir o conceito constitucional. As políticas de saúde, Previdência e Assistência Social são geridas por Ministérios e orçamentos diferentes, sem a devida articulação.

No que tange à estrutura e à organização da Assistência Social, a primeira Política Nacional de Assistência Social só foi aprovada em 1998, cinco anos após a regulamentação da Loas, que foi publicada em 1993. Porém, segundo Couto (2014), essa política foi insuficiente, pois foi confrontada pelo paralelismo com o Programa Comunidade Solidária, instituído pela Medida Provisória nº 813/1995. Este último foi apresentado como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país e reiterou a característica de fragmentação da assistência social, quando propôs a pulverização nos Ministérios e não deu o caráter de política pública à Assistência Social. Ainda segundo a autora, “[...] o Programa Comunidade Solidária caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais”. Ela diz:

Nestes anos em que se aprofundaram desigualdades e exclusões, a análise do desempenho concreto da assistência social como política de seguridade social aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal. Movimento que não se faz sem resistências, encontradas, sobretudo, na articulação permanente de fóruns de assistência social em todo o país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal (COUTO, 2014, p. 60).

Nos anos 2000, há mais uma etapa da história da Assistência Social, quando foi publicada, em 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), após longo processo de construção coletiva com participação de muitos atores, como gestores, técnicos, conselheiros, sociedade civil, visando a dar maior concretude às garantias constitucionais. Nesse sentido, a PNAS (2004) definiu, em consonância com o art. 4º da Loas, os princípios democráticos<sup>24</sup> que

---

<sup>24</sup> “I- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III- Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória

regem suas ações. Com a publicação da PNAS, a Assistência Social brasileira resgatou seu caráter de política de proteção social que atua no campo dos direitos de forma articulada a outras políticas sociais e se caracteriza por “[...] um conjunto de ações capazes de proteger parte ou um conjunto de membros da sociedade que necessita de apoio em algum momento da vida” (PNAS, 2004).

A PNAS (2004) define que a proteção social deve garantir algumas seguranças que são alicerçadas aos usuários: a segurança de acolhida: provida por meio de oferta pública de espaços para realização da proteção social básica e especial; a segurança de renda: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social; a segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social: exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional; a segurança do desenvolvimento de autonomia: exige ações profissionais e sociais para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; a segurança de apoio e auxílio: quando, sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais, para as famílias, seus membros e indivíduos. De acordo com a PNAS, são objetivos da Assistência Social:

1- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; 2- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; 3- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

Apesar do desenho da política de Assistência Social apresentado, que se pautou no conteúdo da Constituição Cidadã de 1988, Mota (2008, p. 140) põe em discussão o desenho da proteção social brasileira, que manifesta “[...] um novo modo de tratar a ‘questão social’, focando-a enquanto objeto de ações e programas de combate à pobreza à moda dos organismos financeiros internacionais, donde há centralidade dos programas de transferência de renda [...]”. A autora continua sua análise alegando que as classes dominantes conseguiram “capitalizar politicamente” a Assistência Social como um instrumento de enfrentamento da pobreza. Nesse

---

de necessidade; IV- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V- Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”.

sentido, ela afirma que se conseguiu, dentro da perspectiva da “pedagogia da hegemonia”, introduzir o segmento de classe dos trabalhadores pauperizados como “excluídos” e os programas de Assistência Social como estratégias de inclusão. Nesse contexto, a autora denomina a Assistência Social como um “mito social” e não com uma política de proteção social.

Boschetti (2016), em seu livro “Assistência Social e trabalho no capitalismo”, também tece uma análise crítica com relação aos gastos sociais com critérios de renda, portanto, com foco na pobreza. Ela aborda as diferenças entre os programas de transferência condicionada (transferência de renda) e as prestações previdenciárias vinculadas ao trabalho. Alega que são benefícios destinados a categorias estabelecidas como: idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, ou focalizadas em situações que são determinadas pela pobreza absoluta ou indigência. Aprofunda a sua análise dizendo que “[...] a expansão dessas prestações assistenciais (e também de outras formas de assistência social) assume a função econômica de reabilitar a atividade econômica, de tornar os ‘pobres’ mais produtivos [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 164).

A autora vai além e traz outras reflexões sobre a relação contemporânea entre Assistência Social e trabalho. Ela diz que

[...] a inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho e se associa à tendência geral das políticas sociais de ‘ativar’ os trabalhadores (e às vezes mesmo as pessoas com certas incapacidades/deficiências) a perseguir o caminho da busca de um trabalho cujo horizonte parece cada vez mais inacessível (BOSCHETTI, 2016, p. 166).

A autora reafirma sua reflexão alegando que “[...] a política social se traveste à imagem e semelhança do neoliberalismo e da ofensiva burguesa e descaracteriza os direitos, fruto da luta histórica da classe trabalhadora pela emancipação política” (BOSCHETTI, 2016, p. 171).

Em 2005, foi publicada a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que organiza a política da Assistência Social num sistema integrado e articulado, que se encarrega da gestão e da execução do conteúdo da assistência social. O Brasil passa a ter “[...] um sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da PNAS no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2012).

O SUAS foi implantado em todos os municípios brasileiros a partir de 2005 e, em 2011, após muito esforço e organização da sociedade, foi aprovada a Lei nº 12.435/2011, que o regulamenta. Foi sancionada pela então Presidenta Dilma Rouseff.

Numa análise do processo histórico de implantação e implementação do SUAS no Brasil, devemos afirmar que se trata de um movimento em torno da construção de uma política pública garantidora dos direitos sociais, que se iniciou muito antes da CF de 1988, mas nela esses direitos foram garantidos, com a participação efetiva da sociedade.

Sposati (2006, p. 102), tratando da assistência social, afirma que “[...] o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS”. Diz ainda:

A construção do SUAS resulta do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal (SPOSATI, 2006, p. 104).

Novamente, recorreremos à Sposati (2006, p. 113) que nos dá base para uma análise do SUAS e aponta três questões fundamentais para o debate: “[...] a) o fundamento nos direitos humanos e sociais; b) o fundamento no Estado republicano e democrático; c) o efetivo ingresso da assistência social no campo das políticas públicas”. Para ela, há necessidade da ressignificação “da assistência social no campo dos direitos”, levando em conta a não neutralidade do potencial crítico da população que demanda a proteção social, para que possibilite o enfrentamento das condições existentes para sua reelaboração e que possam ser criadas novas perspectivas de mudança.

Essa ressignificação da Assistência Social implica a centralidade dos direitos socioassistenciais previstos no SUAS, no fortalecimento do controle social, por meio dos Conselhos de Assistência Social, no reposicionamento do social, não como consequência do econômico e, por fim, na compreensão da segurança social pela defesa da vida e não da propriedade.

A rede de proteção socioassistencial é realidade em todos os 5.564 municípios brasileiros, porém, em cada território, há especificidades que permitem ou não uma rede de serviços que dê reciprocidade às demandas sociais. É sempre relevante atentarmos para que, apesar do seu

caráter federativo, que prevê a responsabilidade a todas as esferas de Governo, nem todos os municípios possuem as mesmas condições que lhes permitam atender, em sua plenitude, expressadas em ações efetivas para a população, a política que é preconizada nos princípios e diretrizes do SUAS.

Os avanços da Assistência Social como política pública no campo dos direitos, após sua inserção na seguridade social e, mais tarde, com sua organização em um sistema único, o SUAS, são inegáveis. Porém, sua consolidação, como responsabilidade do Estado e direito do cidadão, ainda está em processo. Segundo Couto (2014, p. 281), “[...] revela-se como um processo em transição”, pois, cotidianamente, essa política convive com antigas referências que passam pela cultura “patrimonialista, tecnocrática e clientelista”.

Na análise da pesquisa de avaliação da implantação do SUAS,<sup>25</sup> realizada em 2013, organizada por Couto (2014), foi verificado que o SUAS no Brasil possui “[...] dinâmicas em andamento em vários municípios que demonstraram buscas concretas de possibilidades de experimentação de novas práticas e redefinições conceituais que marcam uma inflexão na gestão e execução dos serviços e benefícios socioassistenciais” (COUTO, 2014, p. 283).

Na análise dos dados levantados pela pesquisa em referência, foram apresentadas as dificuldades, em quase todos os municípios, na estruturação do SUAS, desde seu processo de implantação, passando pela documentação, até a estruturação das unidades de atendimento como o Centro de Referência de assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Foi destaque na pesquisa o protagonismo de Cras, mais do que dos Creas, nesse processo de implementação das ações nos municípios. Outro ponto importante tratado se deu nas condições das edificações dos equipamentos públicos, ainda muito carentes de adaptações e em espaços improvisados. Também as dificuldades vividas pelas equipes técnicas, quando se fala de “condições e relações de trabalho”.

É registrada fragilidade com ações desenvolvidas, pois, em geral, são ações de rotina e atendimento a demandas espontâneas, o que configura também dificuldades na proposição e na ampliação do atendimento. Houve destaque no profissionalismo e compromisso dos

---

<sup>25</sup> Pesquisa realizada no âmbito de uma proposta de cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que resultou no livro “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento”. A pesquisa foi realizada a partir de dados do Censo 2010 e de pesquisa de campo realizada em sete Estados brasileiros no ano de 2013.

trabalhadores do SUAS com a operacionalização da Política de Assistência Social. Apesar disso, foi observado pelos pesquisadores que os técnicos ainda atuam com “formas tradicionais” com ênfase no atendimento individual, em detrimento do coletivo e, como já foi dito, por demandas espontâneas. Ainda há dificuldades com o diagnóstico territorial e o conhecimento da rede socioassistencial existente. No que tange à mobilização territorial de grupos sociais e de organizações sociais, a pesquisa também verificou que não existem dinâmicas que favoreçam essas práticas sociais. As autoras apontam que a falta de capacitações continuadas pode impactar a prática profissional ainda pautada em ações fragmentadas e segmentadas.

Outros aspectos que devem ser destacados na pesquisa são a intersetorialidade e o controle social. A intersetorialidade é a interlocução entre as várias áreas das políticas públicas que, segundo a análise da pesquisa, necessita não apenas de requisições técnicas e conceituais para sua operacionalização, mas também de compreensão e atuação política dos gestores da assistência. Quanto ao controle social, a pesquisa apresenta que a atuação dos Conselhos de Assistência Social manifesta fragilidades na fiscalização e no acompanhamento dos conselheiros, embora todos os esforços empreendidos devessem ser considerados e destacados.

Um último ponto importante levantado pela pesquisa se refere a pactuações políticas entre os gestores municipais, estaduais, federais e as entidades de assistência social, no contexto do pacto federativo. A análise é que as pressões para implementação do SUAS, que são geradas em razão das demandas sociais que, por sua vez, criam demanda de expansão do Sistema, não podem acontecer com a “precarização” e “subalternização” do trabalho profissional.

É considerada como grande contradição do SUAS o fato de ser uma política pública que exige um papel “expandido” do Estado nas três esferas, e “[...] uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais, com acesso ao fundo público sem gerar em contrapartida os requisitos básicos da esfera pública, entre eles, transparência [...]”. Para Couto (2014, p.281),

Este processo põe em risco a própria existência do SUAS, pois a base de sua estruturação e funcionamento são as conexões e fluxos entre serviços em rede, apoiados em pactos federativos intergestores para a constituição de uma gestão federativa da política de assistência social.

Após compreendermos melhor como se deu o processo histórico da Seguridade Social e da Assistência Social antes e após a Constituição federal de 1988, apontando os ganhos e, ao mesmo tempo, os desafios pela não efetivação da seguridade social conforme garantida na Carta

Magna, faremos a seguir uma breve discussão sobre os efeitos do modelo do federalismo brasileiro para o SUAS.

### **3.2.1 Assistência Social, o modelo de federalismo da Constituição de 1988 e o SUAS**

No Brasil, ao longo de sua história, houve uma diversidade de arranjos federativos, porém vamos nos ater aqui ao modelo pós-Constituição Federal de 1988, pois ele interfere diretamente na organização e no funcionamento da política de Assistência Social, notadamente sobre a questão da gestão do SUAS.

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, “[...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Nesse sentido, o arranjo federativo da Constituição indica maior responsabilidade das unidades federativas e, notadamente, dos municípios, com reforço no processo de descentralização e de compartilhamento de atribuições das esferas de Governo.

Após a promulgação da CF de 1988, foi implantada a descentralização, particularmente nas políticas sociais. Porém, Arretche (2002) lembra que, embora os processos do federalismo e da descentralização tenham ocorrido em momentos históricos muito próximos, eles “não são a mesma coisa”. No Estado federativo, há divisão de responsabilidades, de forma verticalizada, ou seja, “[...] o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições” (ARRETICHE, 2002, p. 29).

Para Arretche (2002, p. 29), o processo de descentralização se refere “[...] à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo”. Segundo a autora, “[...] formas as mais variadas de transparência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal” (p. 29).

Conforme nos lembra Salvador (2014), o pacto federativo brasileiro previsto na Constituição de 1988 deu autonomia aos municípios na execução das políticas públicas e, por outro lado, instituiu a descentralização da arrecadação tributária.

Nesse sentido, os municípios possuem diferentes condições de arrecadação, a depender de fatores locais e regionais, e de gestão. As políticas sociais acabam sofrendo as consequências

dessas diferenças, pois são implementadas de acordo com as possibilidades de cada município, mesmo mediante as diretrizes nacionais e constitucionais de garantia de acesso aos serviços públicos pela população. Em geral, o cofinanciamento do Governo Federal e dos Estados é insuficiente para a execução dos serviços que atendam às demandas da população.

Franzese e Abrucio (2009) dizem que o federalismo brasileiro foi influenciado pela redemocratização, fazendo com que se confundisse descentralização com democratização. Nesse sentido, percebe-se nitidamente a intenção de transferir decisões para os Governos subnacionais. Foi no nível municipal que essa tendência apareceu muito forte, e o Brasil, após a CF de 1988, tornou-se uma federação com três esferas de Governo. O município, então, passa a ser um ente federativo, com autonomia política, administrativa e financeira, assim, com tendência à descentralização de recursos financeiros.

É importante destacar que o novo modelo federativo trouxe ampliação de transferências federais a Estados e municípios e, nesse contexto, também houve aumento considerável do número de municípios emancipados. Conforme Franzese e Abrucio (2009, p. 32),

No plano fiscal, essa situação gerou uma perda de recursos por parte dos municípios que reduziram população e também para os municípios preexistentes como um todo (uma vez que o mesmo valor depositado, no fundo passa a ser repartido entre mais unidades). Para muitos municípios, a alternativa foi investir no aumento da arrecadação própria e no fomento a atividades econômicas, que elevassem o repasse estadual do ICMS. Na disputa pela atração de novas atividades econômicas, vários municípios adotaram uma política de concessão de benefícios fiscais a grandes empresas, típica do modelo competitivo de federalismo.

Porém, como afirmam Franzese e Abrucio (2009), é importante lembrar que se trata de um período da história em que já é delineado o modelo de Estado neoliberal, com um cenário internacional de desmantelamento do Estado de bem-estar social, com aplicação de políticas sociais mínimas. Ao mesmo tempo, no Brasil, a CF de 1988, institucionaliza a agenda de fortalecimento das políticas sociais. Temos, então, dois aspectos contraditórios entre si. Por um lado, a instituição de mecanismos federativos associados à tentativa de construção de um Estado de bem-estar social no país. Por outro, estratégias típicas de redução do tamanho do Estado, que passaram a ser adotadas desde o início dos anos 1990.

Os autores mostram que esse panorama resulta de ações federais que buscam atender a dois momentos diferentes, mas que, no caso brasileiro, ocorrem simultaneamente, que são “[...] os momentos de universalização de políticas sociais e de ajuste fiscal, com redução do tamanho do Estado”. Essa estratégia, segundo os autores, “[...] promove, ao longo do tempo, um

fortalecimento dos governos subnacionais, pela consolidação das políticas públicas” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 34).

Vargas (2006, p. 208), em análise do período de 1993 a 2002, traz outra vertente na discussão do modelo federativo, questões que impactam os governos subnacionais, considerando o modelo de federalismo brasileiro, proposto na CF de 1988. Nas reflexões conclusivas de sua tese, aponta para dois instrumentos institucionais centrais, responsáveis pela restrição dos governos subnacionais: os mecanismos de controle do endividamento da Lei nº 9496/1997 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tece uma crítica ao governo brasileiro por não ter conseguido criar mecanismos de coordenação/cooperação para o “[...] redesenho da fiscalidade federativa [e diz ainda que o governo] não se orientou para o redesenho de uma nova institucionalidade política com vistas aos Estados”.

Em sua análise sobre o modelo de restrição fiscal e financeira dos Estados, Vargas (2006) diz que foi de natureza “macroeconômica” e “fiscalista”, prioritariamente, pois não houve propostas de reformulações para alteração de competências e encargos e nem do sistema de transferências, no âmbito do federalismo fiscal brasileiro. Quando se fala de competências, por exemplo, não houve uma reforma tributária que viabilizasse as adequações necessárias, e que atendesse ao novo modelo de federalismo. Alega que a reforma fica ainda mais complicada no contexto de “ajuste fiscal estrutural generalizado”, em que a geração de superávits fiscais se tornou uma prática em todos os níveis de governo, com estratégia de elevação da carga tributária. A autora alega que o medo de perda de receita pelos governos inibiu as mudanças necessárias.

Outro aspecto, quando se fala das competências dos entes federados, apontado pela autora, trata-se da partilha dos recursos, que não sofreu nenhuma alteração, apesar das sérias distorções existentes. Para isso, a autora lança mão das análises de Prado (2003), quando discute a realidade do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Quanto ao FPE, apesar de contribuir com a redistribuição regional, aumenta as desigualdades de gasto entre os Estados da mesma região. É preciso fazer as reformulações, porém, caso aconteçam, implicarão alterar a distribuição horizontal dos recursos envolvidos, o que afetará o conjunto dos Estados. Sendo assim, caso a reformulação seja efetuada, poderá resultar no aumento das contribuições do Governo Federal e, por isso, não há o enfrentamento da questão (VARGAS, 2006, p. 209).

A ausência de reformas necessárias na área fiscal e na partilha de recursos impacta a gestão dos municípios e, conseqüentemente, a oferta de serviços públicos na área das políticas sociais. Podemos afirmar que a Assistência Social é a política fortemente influenciada, quando falamos de investimentos de recursos públicos.

O federalismo brasileiro instituído pela CF de 1988 repercutiu na concepção, gestão e na execução das políticas sociais e, como vimos no item anterior, trouxe conseqüências relevantes para os entes subnacionais.

A Política de Assistência Social, nosso objeto de estudo, foi igualmente influenciada pelo modelo de federalismo brasileiro. O SUAS foi criado como um modelo de gestão da Assistência Social para todo o país, envolvendo os três entes federativos (União, Estados e Distrito Federal e Municípios). É, dessa forma, um sistema federativo, assemelhado ao SUS.

O SUAS pressupõe, portanto, um pacto federativo, conforme sugerido pela Constituição Federal de 1988, que define as atribuições das três esferas de Governo por nível de complexidade e eixo de proteção social – básica<sup>26</sup> e especial<sup>27</sup> – segundo as especificidades em escala territorial, com competências definidas nos níveis federal, estaduais e municipais. A proteção social básica se dá nos Cras e se encarrega das ações de prevenção aos riscos e vulnerabilidades sociais, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares. Nos Cras são desenvolvidos o Programa de Atenção Integral às Famílias (Paif), bem como os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças, adolescentes, idosos, entre outros. A execução dos serviços de proteção social básica é de competência dos municípios.

A proteção social especial se divide em média e alta complexidade. A média complexidade é destinada a famílias e indivíduos com direitos violados e com vínculos familiares fragilizados.

---

<sup>26</sup> A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

<sup>27</sup> A proteção social especial tem por objetivo prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Ambos os níveis de proteção são ofertados por unidades de atendimento (Cras, Creas e Unidades de Acolhimento Institucional) da rede socioassistencial gerida e executada pelos municípios brasileiros, por profissionais da área de Serviço Social, da Psicologia, entre outros, com cofinanciamento do Governo Federal, dos Governos Estaduais e dos municípios.

O atendimento se dá nos Creas com o desenvolvimento do Programa de Atenção Integral a Famílias e Indivíduos (Paefi), com o acompanhamento monitorado e sistemático de profissionais especializados. A alta complexidade disponibiliza serviços que garantem proteção integral, por meio de moradia, alimentação, higienização para famílias e indivíduos, e pelo acolhimento institucional, com as casas lares, repúblicas, albergues, casa de passagem, entre outras unidades.

Falaremos mais à frente sobre a rede de proteção socioassistencial do município de Vitória, que possui unidades de atendimento em todos os níveis de complexidade. Os serviços de média e alta complexidade são desenvolvidos pelos municípios, porém podem ser executados pelos Estados, de forma regionalizada, para atendimento a municípios que não possuam condições de ofertá-los.

Aprimorando o modelo do SUAS e explicitando ainda mais seu caráter federativo, em 2009 foi aprovada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padronizou os serviços ofertados em todo o território nacional, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

A gestão do SUAS foi organizada com algumas diretrizes, quais sejam: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; participação da sociedade; controle social; cofinanciamento das três esferas de Governo; política de recursos humanos; e monitoramento e avaliação constantes, com análise e levantamento de informações.

Do ponto de vista das funções federativas, coube à União a competência de organizar e disciplinar o SUAS no território nacional, promovendo a regulação uniformizada dos aspectos de gestão, financiamento e controle social.

No que concerne aos Estados, é de sua responsabilidade a estruturação do SUAS no território estadual, a coordenação e execução da Política Estadual de Assistência Social (se houver unidades de atendimento de âmbito estadual) e o fornecimento do necessário apoio aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir a execução das ações e serviços, ou seja, aqueles com menor capacidade de gestão. Prevê-se, também, a possibilidade de atendimento regionalizado por meio de redes, associações ou consórcios públicos, mediante a prestação direta ou a articulação com outros Estados e municípios, com abertura para o envolvimento técnico e financeiro da União. No caso do

Espírito Santo, o Governo do Estado não possui unidades de atendimento, apenas cofinancia as redes dos municípios.

Em se tratando dos municípios, foram estabelecidas as condições de habilitação para a gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, englobando três níveis de gestão – inicial, básica e plena – o que implica o não cumprimento de certos requisitos, responsabilidades e prerrogativas compatíveis com cada nível.

Na gestão do SUAS, são previstas ferramentas de planejamento técnico e financeiro, nas três esferas de Governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial. São eles: Plano de Assistência Social; orçamento; monitoramento, avaliação e gestão da informação; e Relatório Anual de Gestão. Passaremos a descrever cada um deles.

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, para o Governo Federal, Estados e Municípios. O plano de cada ente federativo deve ser elaborado pelo órgão gestor da Assistência Social e apresentado para apreciação e aprovação do Conselho de Assistência Social. A estrutura do plano deve comportar os objetivos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondentes para sua implementação; as metas estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; os mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução.

O orçamento da Assistência Social trata do financiamento e é detalhado por meio das peças orçamentárias previstas na Lei nº 4.320/64 e na Constituição Federal brasileira de 1988: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), além de leis orçamentárias específicas a cada esfera. Esses instrumentos expressam e organizam as receitas e despesas, bem como as diretrizes e metas e as ações da Política de Assistência Social. Vamos nos aprofundar no aspecto do orçamento público e do financiamento da Assistência Social mais à frente.

A gestão da informação objetiva produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS. Opera a gestão dos dados e dos fluxos de informação do Sistema, com a definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados, por meio de componentes de tecnologia, obedecendo a padrão nacional e eletrônico. Para isso, o Governo Federal, por meio do MDS, possui sistemas

interligados, coordenados e monitorados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), que são alimentados por todos os municípios e Estados, com seus dados e informações.

Por último, o Relatório Anual de Gestão, obrigatório para todos os entes federados. Seu objetivo é avaliar o cumprimento das realizações previstas nas peças orçamentárias e no Plano Municipal, ou seja, trata-se de uma ferramenta que traduz as realizações de cada exercício. Sua elaboração compete ao órgão gestor do SUAS e deve o relatório ser apresentado ao Conselho de Assistência e demais Conselhos vinculados ao órgão gestor da Assistência.

Além disso, o SUAS preconiza as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, que concretizam o princípio da democratização previsto na Constituição Federal de 1988. Trataremos a seguir de cada uma dessas instâncias, a começar pelos espaços de articulação, que se constituem com participação aberta e possuem função propositiva. São constituídos por organizações governamentais e não governamentais, com finalidade de realizar articulações, por exemplo, fóruns e união de Conselhos.

Do ponto de vista da articulação<sup>28</sup> mais política da gestão, existem o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas)<sup>29</sup> e os Colegiados Estaduais de Gestores Municipais da Assistência Social (Coegemas), compostos, exclusivamente, por gestores municipais. Estes possuem a função de atuar como interlocutores da política e de representar os gestores municipais nas instâncias de deliberação e de pactuação que veremos à frente. Tanto

---

<sup>28</sup> Na NOB/SUAS (2012, p. 52), em seu art. 131, “O FONSEAS e o CONGEMAS são reconhecidos como entidades sem fins lucrativos que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal, e os secretários municipais de assistência social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT. Art. 132. Os COEGEMAS são reconhecidos como as entidades sem fins lucrativos que representam os secretários municipais de assistência social no âmbito do Estado, responsáveis pela indicação das suas representações nas CIBs. Parágrafo único. Os COEGEMAS devem estar vinculados institucionalmente ao CONGEMAS, na forma que dispuser seus estatutos”.

<sup>29</sup> O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) é uma associação civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, com sede e foro em Brasília (DF) desde abril de 2001, regendo-se por estatuto e normas próprias, representando os municípios brasileiros no Governo Federal, especialmente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e os governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional. O Congemas tem por finalidades: defender a Assistência Social como Política de Segurança, conforme os princípios constitucionais e as diretrizes da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social); assegurar a perspectiva municipalista da Assistência Social, buscando o atendimento e a efetivação de uma rede de serviços adequada às características regionais e locais através de um processo que garanta recursos financeiros das três esferas de governo aos municípios; participar da formulação da Política Nacional de Assistência Social, acompanhando a sua concretização nos Planos, Programas e Projetos; coletar, produzir e divulgar informações relativas à área de Assistência Social; promover e incentivar a formação do gestor municipal a fim de que ele passe a contribuir decisivamente na consolidação da Assistência Social enquanto Política Pública (Congemas).

o Congemas quanto os Coegemas realizam assembleias mensais de gestores, com proposta de pauta já definida, conduzida por uma diretoria que é eleita a cada dois anos.

Os secretários de Estado também têm a sua instância de articulação, que é o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas). Esses atores fazem o diálogo sobre a gestão da Assistência Social na esfera pública. É importante dizer que os Colegiados não são instâncias governamentais, apesar de serem constituídos por gestores.

Do ponto de vista da pactuação<sup>30</sup> dos recursos públicos e da política de Assistência Social, a NOB/SUAS (2005) prevê as instâncias nacional e estaduais, com caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. As instâncias estaduais são as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) integradas por representantes de Estados e de municípios; a instância nacional é a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) integrada por representantes da União, de Estados e dos Municípios. As Comissões possuem a função de pactuar metas, critérios para distribuição de recursos, prioridades para o cofinanciamento; apreciar pedidos de habilitação e desabilitação; acompanhar os Pactos de Aprimoramento de Gestão feitos pelos Estados; debater temas ligados à política, entre outras. As reuniões das Comissões são realizadas mensalmente e coordenadas pelo gestor da esfera estadual, no caso da CIB, e da esfera nacional, no caso da CIT. As matérias relacionadas com a Assistência Social devem passar por essas Comissões antes de serem deliberadas pelos Conselhos.

Por último, do ponto de vista da instância deliberativa da Política de Assistência Social, de cada ente federativo, estão previstos os Conselhos (nacional, estaduais, distrital e municipais), compostos por conselheiros representantes da sociedade civil e do Governo, de forma paritária, devidamente criados por lei em cada esfera.

---

<sup>30</sup> Na NOB/SUAS (2012, p. 52), §1º “Os órgãos gestores federal e estaduais devem prover às respectivas comissões intergestores: infraestrutura e recursos materiais, humanos e financeiros para viabilizar o seu efetivo funcionamento, inclusive arcando com as despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem de seus membros quando da realização de reuniões, câmaras técnicas ou comissões e de sua representação em eventos. § 2º As comissões intergestores devem ser dotadas de secretaria executiva, com a atribuição de exercer as funções administrativas pertinentes ao seu funcionamento, contando com quadro técnico e administrativo do órgão gestor correspondente. Art. 129. A CIT é integrada pelos seguintes entes federativos: I - União, representada pelo Órgão Gestor Federal da política de assistência social; II - Estados e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social - FONSEAS; III - Municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS. Art. 130. A CIB é integrada pelos seguintes entes federativos: I - Estado, representado pelo Órgão Gestor Estadual da política de assistência social; II - Municípios, representados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – Coegemas”.

Também na instância deliberativa, acontecem as Conferências de Assistência Social, momentos institucionalizados de grandes debates, avaliações e deliberações que ocorrem no âmbito nacional, estaduais e municipais de Assistência Social. São realizadas a cada dois anos, com participação de conselheiros, usuários, entidades, trabalhadores e gestores, e criam uma grande esfera pública para avaliar a Política de Assistência Social e definir suas diretrizes. Essas instâncias garantem o princípio da participação popular na gestão das políticas públicas e permitem o controle do Estado pela sociedade (controle social), numa dinâmica que tem impulsionado mudanças e avanços significativos na Assistência Social. Explicaremos o controle social no próximo capítulo.

Sobre a gestão financeira do SUAS, em todas as suas etapas, desde o seu planejamento, a execução orçamentária e financeira, a organização do financiamento e o papel do controle social relativos ao SUAS, aprofundaremos mais à frente a sua estruturação federativa particular.

Conforme consta na NOB/SUAS (2005), e para caracterizar o SUAS no modelo de federalismo brasileiro, o Quadro 1 destaca algumas competências dos entes federados, com ênfase em nosso objeto – o financiamento da Assistência Social.

**Quadro 1** – Competências dos entes federados no campo do financiamento da assistência social

Competências comuns aos entes federados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituir os fundos e os Conselhos de Assistência Social</li> <li>- Dotar os fundos de Assistência Social de unidade gestora e orçamentária</li> <li>- Alocar na unidade orçamentária dos fundos recursos destinados ao cofinanciamento do aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de Assistência Social</li> <li>- Delegar ao gestor da Política de Assistência Social a ordenação de despesa dos gastos vinculados aos fundos</li> <li>- Garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os planos de Assistência Social e compromissos do pacto de aprimoramento do SUAS</li> <li>- Dar publicidade ao gasto dos recursos públicos destinados à Assistência Social</li> <li>- Formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da Assistência Social.</li> </ul>
Competências da União	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propor os critérios de transferência dos recursos para instâncias colegiadas como a CIT, além de transferir os recursos destinados à Assistência Social</li> <li>- Cofinanciar, por meio de transferência automática, a assistência social em âmbito nacional</li> <li>- Financiar as ações assistenciais de caráter de emergência</li> </ul>
Competências dos Estados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cofinanciar, por meio de transferência automática, a Assistência Social em âmbito regional ou local</li> <li>- Executar os recursos federais transferidos para o aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de Assistência Social em âmbito local</li> </ul>
Competências dos municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cofinanciar a Assistência Social em âmbito local</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Executar os recursos federais e estaduais transferidos para a melhoria da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de Assistência Social em âmbito local</li> <li>- Zelar pela boa e regular execução dos recursos transferidos pela União, inclusive em relação à prestação de conta</li> </ul>
--	---

**Fonte:** Elaboração própria com dados da PNAS/2004.

Percebemos, no Quadro 1, pela distribuição de competências dos entes federados, no que tange ao financiamento da Assistência Social, que são responsabilidades comuns dos três entes federados a criação dos Fundos e dos Conselhos e o cofinanciamento da política. Nas competências específicas, chama-nos a atenção a tarefa de execução das ações previstas nas legislações, para os Governos subnacionais, Estados e municípios. Porém, é importante salientar que, no Espírito Santo, apenas os municípios executam os serviços e programas da Assistência Social. Cabe ao Governo do Estado o cofinanciamento e a coordenação do SUAS em âmbito estadual.

Vimos que os condicionantes tratados aqui, relativos ao período histórico do pós-Constituição Federal de 1988, trouxeram impactos para a política da Assistência Social, que foi inserida na seguridade social brasileira e integra um sistema de proteção social, juntamente com outras duas áreas que deveriam se complementar e se articular. Porém, fica perceptível que, mesmo com muitos esforços e mobilização social, a seguridade social brasileira não se efetivou, conforme determinou a Carta Magna. O modelo federativo brasileiro trouxe grandes responsabilidades para os municípios e não distribuiu de forma equânime os recursos gerados no país, trazendo desafios e impactos nas gestões municipais. Apesar da organização e da regulamentação das legislações próprias e da obrigatoriedade do cofinanciamento dos três entes federativos para execução dos serviços da assistência social, não há destinação de recursos suficientes para a garantia dos princípios constitucionais.

### **3.2.2 Assistência social e orçamento público no Brasil pós-Constituição de 1988**

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

É importante lembrarmos que é nessa arena que as decisões de destinação dos recursos para o financiamento das políticas públicas são tomadas com repercussões positivas ou negativas para a vida da população.

Para Oliveira (2009, p. 83), o orçamento, de forma “*stricto sensu*”, é a “[...] peça mediante a qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos” que, inclusive, como todo instrumento, pode assumir diferentes “papéis e feições”, a depender do período histórico.

O autor reafirma a importância dos critérios econômicos e políticos que norteiam as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado, bem como a origem dos recursos para o financiamento das políticas públicas. Fala da predominância do aspecto político, pois, para a definição sobre os gastos, é considerada a correlação de forças sociais e políticas existentes na sociedade. Diz ainda:

É aqui que reside a feição política da peça orçamentária, no seio da qual se travam os embates entre os representantes das classes e de suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado, ao mesmo tempo que se transforma ela em importante instrumento de controle que a sociedade possui sobre o Executivo, por meio de seus representantes políticos (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

Em suas reflexões, Oliveira (2009) esclarece que foi no século XX, com a expansão das atividades do Estado e o deslocamento da riqueza produzida para o orçamento e a prática do planejamento das ações, destaque para garantia dos resultados, que o processo de escolhas orçamentárias ganhou mais força. Com o controle das receitas cobradas, por meio de registros contábeis, o orçamento se tornou uma arena importante de negociação. É nessa arena que é discutido o “ônus da tributação” entre os membros da sociedade e quais as prioridades das políticas públicas. As escolhas dos programas governamentais se dão a partir das disputas e embates entre o Poder Executivo e o Legislativo. Então Oliveira (2009, p. 87) diz:

O orçamento pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com seus gastos.

Conforme já mencionado, para Salvador (2012), o orçamento público compõe o Fundo Público e é um instrumento de planejamento das ações estatais, de ação política e de intervenção econômica que deve contemplar todas as políticas públicas a serem executadas no período de um ano. Nesse sentido, o orçamento público é que garante concretude da ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas de um determinado governo. “No

orçamento é que são definidas as prioridades de aplicação dos recursos públicos e a composição das receitas, ou seja, sobre quem vai recair o peso do financiamento tributário” (SALVADOR, 2012, p.19).

A consolidação e expansão das políticas sociais no orçamento público passam pela necessidade do atendimento, de acordo com as demandas, pelos direitos regulamentados, que podem ser individuais ou coletivos.

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

É preciso tecer algumas considerações sobre as peças orçamentárias, utilizadas para construção da proposta orçamentária de todos os entes da Federação. As três peças orçamentárias se tornam leis de iniciativa do Poder Executivo, devendo ser devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo. Todas são apresentadas ao Legislativo em período específico para tramitação e decisão, visando à sua execução pelo Poder Executivo.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA é elaborado no primeiro ano do mandato do Governo (federal, estadual ou municipal) com aplicação no ano subsequente e vigora até o primeiro ano do mandato do próximo Governo. É uma peça que traduz a importância do planejamento na gestão pública.

Para Giacomoni (2012, p. 101), o Programa, do ponto de vista organizativo do PPA, “[...] é um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico”. Diz ainda que ele funciona como um elemento integrador entre o planejamento e o orçamento, na medida em que estabelece uma linguagem comum para todos os instrumentos do ciclo orçamentário. Por fim, acrescenta que o PPA expressa a evolução de indicadores que são parâmetros para avaliação dos programas nele contidos.

A LDO é um instrumento também de curto prazo, enviado ao Legislativo anualmente e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. É norteador da elaboração da LOA na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre: as prioridades e metas da Administração Pública; a estrutura e organização dos orçamentos; as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; a dívida pública; as despesas com pessoal e encargos sociais; e a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves. Além disso, a LDO dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LOA é um instrumento de curto prazo, deve ser encaminhado ao Legislativo e ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), no § 5º do art. 165, a LOA compreende três tipos de orçamento:

[...] I– o orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II– o orçamento de investimento das empresas e que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III– o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A elaboração da LOA deve se espelhar no PPA e na LDO, pois é regida pelo conteúdo dessas duas peças orçamentárias. É preciso dizer que nenhuma ação pode ser executada se não estiver contemplada na LOA, com a devida aprovação do Legislativo. Caso seja necessária alguma inclusão durante o exercício, a matéria deverá ser submetida ao Legislativo.

O orçamento envolve o campo dos gastos e das receitas. Interessa em nossa discussão especificar o lado dos gastos, pois a Assistência Social não conta com vinculação de receitas. Segundo Oliveira (2009), há várias formas de classificação de gastos, que podem ser diferentes em cada país. No Brasil, as despesas públicas são classificadas segundo três critérios, de acordo com as legislações, que serão descritos a partir de agora: a classificação institucional, a classificação funcional e a classificação por categoria econômica.

A classificação institucional que, segundo Giacomoni (2012), pode também ser chamada de departamental é, provavelmente, a mais antiga das classificações da despesa orçamentária. Objetiva evidenciar as unidades administrativas, ou seja, os órgãos que possuem a atribuição de executar a despesa, em conformidade com sua programação. É um critério classificatório indispensável para a definição de responsabilidades, controles e avaliações. Constitui-se,

portanto, de duas categorias: órgão e unidade orçamentária. A categoria órgão trata-se da unidade administrativa ou órgão do Governo. No caso da nossa pesquisa, será a Semas de Vitória. A categoria unidade orçamentária trata-se de um agrupamento de serviços que se subordinam a algum órgão que, em nosso trabalho, serão três: a Semas, o FMAS e o FIA. É na unidade orçamentária que é alocado o recurso orçamentário, ou seja, a dotação, por isso, ela é a mais importante das duas categorias. Nesse sentido, a unidade orçamentária torna-se “[...] o centro do planejamento, da elaboração orçamentária, da execução orçamentária, do controle interno e dos custos” (GIACOMONI, 2012, p. 91).

Giacomoni (2012, p. 93) destaca que o orçamento brasileiro conta com uma particularidade quando se fala de classificação institucional, que caracteriza como órgãos, algumas despesas que não possuem conotação de entidade ou unidade administrativa, tais como “[...] Encargos financeiros da União; Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios; Operações Oficiais de Crédito; e Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal”.

A classificação funcional, por outro lado, organiza a despesa em duas categorias: função e subfunção. Segundo Giacomoni (2012, p. 96), “[...] a função é entendida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público [e] [...] a subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”. No novo modelo, a classificação funcional está regulamentada pela Portaria nº 42/99 – Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), que alterou o anexo da Lei nº 4.320/1964, e compreende 28 funções e 109 subfunções. Esse tipo de classificação demonstra as realizações do Governo e o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade.

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

A Assistência Social de Vitória é classificada pela função de número 08 e por 04 subfunções ligadas diretamente à execução da política: 241 – Assistência ao idoso; 242 – Assistência ao portador de deficiência; 243 – Assistência à criança e ao adolescente; 244 – Assistência comunitária. Além dessas, é vinculada também a outras três subfunções: 122 – Administração geral; 128 – Formação de recursos humanos; e 182 – Defesa civil.

Por último, a classificação por categoria econômica que, segundo Oliveira (2009), possui importância, em especial a partir das ideias keynesianas, em razão do papel do Estado na

economia, bem como no controle e no conhecimento das contas públicas. O autor expõe três razões para afirmar a importância desse tipo de classificação:

[...] a) por ser possível classificá-las de acordo com seu grau de rigidez e, com isso, determinar a vulnerabilidade das finanças em estudo e os estrangulamentos existentes; b) por poder identificar-se, a partir do peso relativo de cada componente no seu total, os que exigem e são passíveis de ajustamento, especialmente numa situação de desequilíbrios fiscais e financeiros do Estado; e c) por ter maior clareza sobre os que podem ser usados como variáveis de ajuste sem que seja afetado o funcionamento normal da máquina pública (OLIVEIRA, 2009, p. 142).

De acordo com Oliveira (2009), são duas as categorias econômicas, definidas pela Lei nº 4.320/1964: as despesas correntes, com as subcategorias denominadas “despesas de custeio” e “transferências correntes”; e as despesas de capital, com as subcategorias denominadas “investimentos”, “inversões financeiras” e “transferências de capital”. As despesas correntes são determinadas por gastos voltados para o funcionamento da máquina pública e a oferta de serviços públicos, ou seja, despesas com pessoal e material de consumo, por exemplo. Já as despesas de capital são determinadas pelos investimentos, isto é, realização de obras públicas, aquisição de imóveis, equipamentos e material permanente.

Em Vitória, a maioria dos recursos da Assistência Social está na categoria econômica “despesas correntes”, dada a natureza da política social, com grande demanda de recursos humanos, mas, também, podemos afirmar que essa realidade se dá em função de não haver prioridade nos investimentos em obras para construção de equipamentos próprios. Os equipamentos da Semas são, quase na sua totalidade, locados e não oferecem estrutura adequada para a oferta dos serviços.

Caracterizando o ciclo orçamentário no Brasil, após a etapa de elaboração do orçamento com todas as peças orçamentárias já descritas, passa-se à etapa de execução, quando serão efetivados os gastos programados de acordo com as receitas previstas para o exercício financeiro. É importante dizer que, durante o exercício financeiro, que se dá de janeiro a dezembro de determinado ano, a dotação orçamentária pode sofrer mudanças, ou seja, ser reduzida ou ampliada, devendo, em alguns casos, ser aprovada pelo Legislativo e, em outros casos, por decreto do Executivo, conforme a alteração da lei.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, nos arts. 58 a 70, são estabelecidas as etapas da execução das despesas do orçamento. Na primeira etapa, tem-se o empenho de despesa que “[...] é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. É importante informar que o empenho da despesa não

poderá exceder o limite dos créditos concedidos. A liquidação da despesa é a etapa posterior ao empenho e “[...] consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Nessa etapa, devem ser apurados: a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação. Por fim, a última etapa, o pagamento da despesa, “[...] será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento” (BRASIL, 1964). Descrevemos de forma breve o ciclo do orçamento, conforme as legislações brasileiras que orientam a gestão dos recursos orçamentários e financeiros do Poder Público nas três esferas de Governo.

Conforme já mencionado, o orçamento compõe-se de três partes: orçamento fiscal, orçamento de investimento das estatais e orçamento da seguridade social. Porém, como afirma Silva (2014, p.116), “[...] apesar das inovações no processo orçamentário a partir da CF/88, observa-se que o orçamento tem sido utilizado muito mais como um instrumento de ajuste fiscal do que como um dos meios de realização de políticas sociais e da ampliação de um Estado social”.

Para Salvador (2010, p. 369), “[...] a canalização de recursos para a esfera financeira da economia é articulada pela inter-relação entre o Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social, que garante a rentabilidade do capital portador de juros”. Conforme o autor, há dois instrumentos que são importantes na viabilização desses processos. São eles: a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A DRU foi criada em 2000, porém, desde 1994, o Governo Federal é autorizado, por meio de outros instrumentos assemelhados, a realizar a desvinculação de recursos fiscais. Essa prática traz consequências, com desvios de recursos das políticas sociais, transferidos, por meio do orçamento fiscal, para os mercados financeiros, e estão na contramão das conquistas sociais previstas na CF de 1988. A DRU “[...] é a alquimia que transforma recursos que pertencem à seguridade social em receitas do orçamento fiscal” (SALVADOR, 2010, p. 370).

Para Salvador (2010), foi na conjuntura de criação do Plano Real, no início dos anos 90, que a estratégia de utilizar mecanismos de desvinculação orçamentária foi pensada, de acordo com as orientações e recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI). A política fiscal foi determinante nas decisões macroeconômicas que deram sustentação necessária para o plano.

Nesse sentido, o objetivo principal da desvinculação foi realocar recursos do fundo público, com liberdade de aplicação aos condutores das políticas econômicas.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do título VI da Constituição Federal (BRASIL, 2000).

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

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

Apesar de sua relevância no controle, na transparência e na fiscalização da gestão financeira do Poder Público, bem como no correto planejamento dos recursos e das ações públicas, a LRF impôs alguns limites que contrariam uma atribuição imposta aos entes federativos no que tange às políticas sociais. A Constituição de 1988 indicou aumento da responsabilidade dos municípios na execução das políticas sociais, conforme diz Salvador (2014, p. 15):

A partir dos anos 2000, as novas regulamentações das políticas sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social vêm exigindo um maior esforço de recursos orçamentários dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem a criação ou aporte de receitas fiscais adicionais. Isso tudo em um contexto de ajuste fiscal que submete os entes subnacionais ao constrangimento de expansão dos investimentos sociais devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ao comprometimento de parcela considerável das receitas dos Estados e das grandes prefeituras com a dívida decorrente do refinanciamento feito pela União, em meados da década de 1990.

Miranda (2001) faz uma análise crítica à criação e aos verdadeiros propósitos da LRF, alegando que ela aumentou as responsabilidades dos Estados e Municípios com os gastos públicos, ao mesmo tempo em que é permissiva com os gastos financeiros do Governo Federal. Afirma que:

[...] a LRF impede, na prática, a ampliação de despesas com pessoal e gastos com manutenção e melhoramento dos serviços públicos, ao exigir que essas despesas só possam ser acrescidas mediante aumento da carga tributária, mas deixando inteiramente livres os gastos financeiros (MIRANDA, 2001, p. 58).

Diz que a lei trata de forma assimétrica e hierarquizada os gastos públicos, pois limita as despesas não financeiras (em especial os gastos sociais) e dá garantia absoluta às despesas financeiras. Para Miranda (2001, p. 57-58),

O objetivo central da nova lei nada mais é do que criar um ambiente propício para a produção de superávits primários (receitas menos despesas, excetuando juros), resguardando o pagamento do serviço da dívida com o sistema financeiro nacional e internacional.

Considerando que uma política pública, para ser efetiva, além de outras dimensões, necessita de recursos humanos efetivos e qualificados para tal, no campo da Assistência Social, é preciso refletir e conhecer a repercussão dessa importante lei para a implementação de suas ações. Sendo assim, apesar de a LRF ter muitos pontos relevantes para serem analisados, gostaríamos de destacar o conteúdo do art. 20 da Lei, que impõe que o Executivo municipal não pode exceder ao limite de gasto com pessoal de 54% sobre sua receita corrente líquida. É comum, nos debates efetuados nos vários espaços de participação política com gestores, trabalhadores e representantes do controle social (Conselhos de Assistência Social), ouvir ponderações sobre a necessidade de ampliação de recursos humanos e, ao mesmo tempo, sobre os limites impostos pela LRF. Segundo Taufner (2013, p. 69-70),

A assistência social não possui um percentual estipulado por lei para ser nela aplicado pelos entes da federação, sendo seus serviços e programas parte das despesas não obrigatórias.<sup>31</sup> O art. 9º da LRF estabelece que em caso de não cumprimento das metas os Poderes e o Ministério público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, o que significa que os gastos deverão ser freados. No § 2º estabelece as despesas que não poderão ser objeto de limitação, a saber: as obrigações constitucionais e legais,<sup>32</sup> o pagamento do serviço da dívida e outras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com isso, os gastos com os serviços e programas de assistência social, por não serem considerados obrigatórios podem ser limitados em favor do cumprimento de metas de superávit primário.

---

<sup>31</sup> “No conjunto das despesas com a assistência social, as referentes ao BPC e Renda Mensal Vitalícia (RMV) fazem parte dos gastos obrigatórios do Estado, enquanto os serviços e programas são entendidos como despesas discricionárias” (BRASIL, 2010).

<sup>32</sup> “Despesas obrigatórias: são despesas protegidas por alguma norma constitucional ou legal, cuja cobertura conta com fontes específicas de receitas vinculadas (educação, saúde, por exemplo) ou que decorrem de direitos legalmente constituídos, como as que se referem, entre outras, ao custeio dos benefícios da Previdência Social, o pagamento de servidores públicos ativos e inativos e as transferências constitucionais e legais intergovernamentais. A partir de 1999, o superávit primário, ao ser incluído no orçamento federal como meta prioritária a ser atingida, adquiriu também status de despesa obrigatória” (OLIVEIRA, 2009, p. 112).

Para a Política de Assistência Social, essa situação tem sido um limitador para execução dos recursos a ela destinados, na medida em que boa parte dos municípios não consegue manter a conformidade com a LRF. Sendo assim, os recursos humanos para a execução dos serviços socioassistenciais são dispensados ou não são contratados sob a alegação de que o município não pode exceder o limite legal de gasto com pessoal, para não perder o repasse de recursos no ano subsequente.

Uma estratégia para a execução dos recursos utilizada por muitos municípios brasileiros, principalmente os grandes, tem sido a celebração de parcerias, por meio de convênios, com organizações não governamentais, para executarem boa parte das ações previstas no SUAS, principalmente no tocante à contratação de pessoal. Em geral, parte considerável dos recursos humanos dos Cras, dos Creas e das Unidades de Acolhimento Institucional (abrigos) dos grandes municípios é contratada por entidades. Trataremos mais à frente sobre os impactos das parcerias com as entidades.

Nesse sentido, o processo de elaboração das peças orçamentárias, tanto do ponto de vista organizativo quanto das estratégias de participação das pessoas envolvidas, os trabalhadores, os conselheiros, os usuários da política ou os gestores, é fundamental para expressar a relevância da política pública para a gestão pública. Como vimos, o orçamento é uma arena de disputa, com vários interesses diferentes e que precisa de diretrizes claras e objetivas para que seja condizente com os princípios e diretrizes daquela política pública que, no caso deste trabalho, é a Assistência Social.

Vimos, neste capítulo, como se deu o processo de construção da Política de Assistência Social, ainda quando se iniciou o debate e a implantação das primeiras iniciativas para a garantia de direitos aos trabalhadores e os impactos criados pelos fatores históricos e econômicos nesse processo. Conseguimos compreender melhor como se efetivou o processo de instituição da seguridade social brasileira, por meio da Constituição Federal de 1988, e que trouxe a Assistência Social juntamente com a saúde e a previdência para compor a rede de proteção social brasileira, apesar dos desafios para se efetivar a seguridade social, conforme a proposta da Carta Magna. A Assistência Social foi regulamentada pelo SUAS, criado por lei, que garantiu uma rede de proteção socioassistencial para a população, com prioridade às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, e que respeita o modelo federativo da CF de 1988, com a definição de responsabilidades aos entes federativos. Por fim, compreendemos a relevância do processo de elaboração do orçamento para a destinação correta dos recursos para

a execução da política pública, e os desafios da criação da DRU e da LRF, como dois instrumentos estratégicos do Governo Federal para desviar os recursos das políticas sociais.

### 3.3 CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SUAS

É fundamental considerar o financiamento da política social como instrumento capaz de garantir a política pública à população que dela necessita. Passaremos a descrever como funciona e como está organizado o financiamento da Assistência Social nas legislações federais que criam o SUAS, considerando a seguridade social no contexto do federalismo brasileiro.

O financiamento da seguridade social está garantido no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, instituindo que, através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade mediante recursos provenientes de orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais (NOB/SUAS, 2005, p. 48).

A partir da CF de 1988 e com a regularização da Política de Assistência Social, o financiamento foi considerado um dos eixos estruturantes da assistência social, tendo em vista que não é possível desenvolver a política pública sem alocação de recursos financeiros que possam custear as despesas com recursos humanos e materiais necessários para o desenvolvimento de suas ações.

O Governo Federal repassa recursos diretamente aos beneficiados por meio das transferências de renda (BPC e Programa Bolsa Família) e aos municípios para ações continuadas, fundo a fundo,<sup>33</sup> via fundos municipais de Assistência Social, sem exigência de convênio e com prestação de contas. O controle social desses processos é feito pelos Conselhos Municipais de Assistência Social. Os saldos orçamentários de um ano são reprogramados para serem usados pelo município no ano seguinte, com autonomia e liberdade, desde que mantida a utilização dos recursos nos níveis de proteção em que são originários e com aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Conforme a NOB/SUAS (2012), o orçamento da Assistência Social e os fundos de Assistência Social são instrumentos da gestão financeira e orçamentária do SUAS. A gestão deve seguir a observância dos princípios da Administração Pública, em especial: a legalidade, a

---

<sup>33</sup> As transferências de recursos fundo a fundo significam o repasse de recursos direto da esfera federal para as esferas estadual, municipal e ao DF, de forma descentralizada e sem a necessidade de celebração de convênios.

impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. O orçamento é instrumento da Administração Pública indispensável para a gestão da política de Assistência Social e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária. Sua elaboração e execução devem seguir as regras do orçamento público, constantes nas legislações orçamentárias e na Constituição Federal de 1988.

Os fundos da Assistência Social são instrumentos de gestão financeira e orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social. Nesse sentido, cabe ao órgão responsável pela coordenação da política pública de Assistência Social, em cada esfera de Governo, a gestão e a responsabilidade pelo fundo e ao Conselho respectivo a orientação, o controle e a fiscalização desse gerenciamento. Nas três esferas de Governo, os fundos se constituem como unidades orçamentárias e gestoras, conforme Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. São, obrigatoriamente, inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) na condição de matriz, visando a caracterizar autonomia administrativa e de gestão. Todo recurso repassado aos fundos, seja em nível nacional, seja subnacional, deve ter sua execução financeira e orçamentária realizada pelos respectivos fundos.

As despesas realizadas com recursos financeiros recebidos na modalidade fundo a fundo devem atender às exigências legais concernentes ao processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento, mantendo-se a respectiva documentação administrativa e fiscal pelo período legalmente exigido.

Nesse sentido, o modelo de gestão preconizado pelo SUAS prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de Assistência Social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes:

O cofinanciamento na gestão compartilhada do SUAS tem por pressupostos: I - a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos; II - a participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos; III - a implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática; IV - o financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente; V - o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão; VI - a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas

Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social; VII - o financiamento de programas e projetos (NOB/SUAS, 2012, p. 32).

O art. 30 da LOAS estabelece, como condição para os repasses de recursos aos municípios, Estados e Distrito Federal, a criação e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre Governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e Plano de Assistência Social.

Foi determinada, ainda, como condição para transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Estados e Municípios a comprovação de recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos fundos de Assistência Social. Para os municípios, os recursos devem ser para: custeio dos benefícios eventuais; cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão; atendimento às situações emergenciais; execução dos projetos de enfrentamento da pobreza; e provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal.

A NOB/SUAS (2012) autoriza o cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos de Assistência Social e de sua gestão, no âmbito do SUAS, por blocos de financiamento, que se caracterizam como o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão para o cofinanciamento das Proteções Sociais Básica e Especial, em seu conjunto de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente.

Os recursos referentes a cada bloco de financiamento somente devem ser aplicados nas ações e nos serviços com eles relacionados, incluindo as despesas de custeio e de investimento em equipamentos públicos, observados os planos de Assistência Social e a normatização vigente. Nesse sentido, os repasses fundo a fundo serão efetuados para cada bloco de financiamento, considerando a especificidade de seus componentes, com exceção dos recursos destinados a acordos específicos de cooperação interfederativa e a programas específicos que contenham regulação própria. O controle e o acompanhamento das ações e serviços subsidiados pelos blocos de financiamento devem ser efetuados por meio dos instrumentos específicos adotados pelo MDS no âmbito do SUAS, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a prestação das informações de forma regular e sistemática.

É importante destacar que, apesar de autorizado pela NOB/SUAS (2012), o cofinanciamento repassado aos municípios, por blocos de financiamento, só foi iniciado pelo Governo Federal no primeiro semestre de 2016. O repasse por blocos facilita muito para os municípios e para o Governo Federal, tanto do ponto de vista do número de contas, quanto na liberdade de execução dos recursos por nível de complexidade.

O repasse por pisos, como ocorria até o início de 2016, tornava mais desafiante a operacionalização para os municípios, pois, para cada piso, era aberta uma conta corrente, o que dava um número expressivo de contas para cada município. Porém, é importante dizer que o conceito de piso ainda não foi abolido.

O cofinanciamento da Proteção Social Básica tem por componentes o Piso Básico Fixo e o Piso Básico Variável. O Piso Básico Fixo se destina ao acompanhamento e atendimento à família e seus membros, no desenvolvimento do Paif, ofertado pelos Cras e que se baseia no número de famílias referenciadas, que está relacionado com: o número de famílias do território; a estrutura física da unidade; e a quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da NOB / RH.

O Piso Básico Variável destina-se: ao cofinanciamento dos serviços complementares e inerentes ao Paif; ao atendimento de demandas específicas do território; ao cofinanciamento de outros serviços complementares que se tornem mais onerosos em razão da extensão territorial e das condições de acesso da população; ao cofinanciamento de serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao Cras; a outras prioridades ou metas pactuadas nacionalmente. Os valores para repasse do piso em referência serão definidos com base em informações constantes no Cadastro Único, utilizando-se, como referência, o número de famílias com presença de idosos, crianças, adolescentes, jovens, incluindo as pessoas com deficiência, para atenção aos ciclos de vida em serviços que complementam a proteção à família no território.

O cofinanciamento da Proteção Social Especial (PSE) tem por componentes: a) Média Complexidade, com o Piso Fixo de Média Complexidade; o Piso Variável de Média Complexidade; e o Piso de Transição de Média Complexidade; b) Alta Complexidade: o Piso Fixo de Alta Complexidade e o Piso Variável de Alta Complexidade. Os recursos aqui devem ser aplicados segundo a perspectiva socioterritorial, assegurando-se a provisão de deslocamentos quando necessário.

O Piso Fixo de Média Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente que são prestados exclusivamente no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro/POP), e no Creas, como o Paefi. O Piso Variável de Média Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente, tais como: a) Serviço Especializado em Abordagem Social; b) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; e d) outros que venham a ser instituídos, conforme as prioridades ou metas pactuadas nacionalmente e deliberadas pelo CNAS. Os critérios para definição de valores diferenciados de cofinanciamento de serviços que atendam às especificidades regionais deverão ser objeto de pactuação na CIT e deliberação no CNAS. Os valores de referência a serem adotados para o cofinanciamento dos diferentes tipos de agravos de média complexidade e das situações que envolvam a prestação de serviços para públicos determinados serão submetidos à pactuação na CIT e deliberação no CNAS.

O Piso Fixo de Alta Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente, voltados ao atendimento especializado a indivíduos e famílias que, por diversas situações, necessitem de acolhimento fora de seu núcleo familiar ou comunitário de origem. O Piso Variável de Alta Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente a usuários que, devido ao nível de agravamento ou complexidade das situações vivenciadas, necessitem de atenção diferenciada e atendimentos complementares. Pode ser utilizado para: a) atendimento a especificidades regionais, prioridades nacionais, incentivos à implementação de novas modalidades de serviços de acolhimento e equipes responsáveis pelo acompanhamento dos serviços de acolhimento e de gestão de vagas, de acordo com critérios nacionalmente definidos, com base em legislação própria ou em necessidades peculiares; b) cofinanciamento de serviços de atendimento a situações emergenciais, desastres ou calamidades, observadas as provisões e os objetivos nacionalmente tipificados, podendo ser especificadas as condições de repasse, dos valores e do período de vigência em instrumento legal próprio.

Também há os pisos de apoio à gestão descentralizada do SUAS e do Programa Bolsa Família, que são repassados por blocos de financiamento. O incentivo à gestão do SUAS tem como componentes o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS-E) e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS-M). O incentivo à gestão do Programa Bolsa Família tem como

componente o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família (IGD PBF-E) e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família (IGD PBF-M), instituído pelo art. 8º da Lei nº 10.836 de 2004.

Os incentivos à gestão descentralizada visam a oferecer o aporte financeiro necessário ao incremento dos processos de: a) gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em âmbito local e regional, tendo por fundamento os resultados alcançados e os investimentos realizados pelos entes federativos, no caso do IGDSUAS; e b) gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, em âmbito municipal, estadual e distrital, tendo por fundamento os resultados alcançados pelos respectivos entes federativos no caso do IGD PBF, conforme previsto na Lei nº 10.836 de 2004, e sua regulamentação. Os incentivos financeiros com base nos resultados serão calculados por meio dos Índices de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD SUAS) e do Programa Bolsa Família (IGD PBF) instituídos, respectivamente, na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Devido à estrutura da Política de Assistência Social e do SUAS, que prevê a participação da população, a descentralização político-administrativa e o financiamento regular e automático na modalidade fundo a fundo, foi delineada uma nova forma de apurar o montante de recursos a ser repassado aos entes federados. Com a NOB/SUAS (2012), foi instituída nova forma nos critérios de partilha para o cofinanciamento, conforme detalhamento a seguir.

Para a partilha dos recursos, são considerados os dados do diagnóstico socioterritorial e da Vigilância Socioassistencial, por meio do cruzamento de indicadores, com o objetivo de estabelecer prioridades progressivas até o alcance do teto a ser destinado a cada ente federativo, por nível de proteção. Deve ser objeto de pactuação nas respectivas Comissões Intergestores quando se tratar de definições em âmbito nacional e estadual e de deliberação nos CNS de cada esfera de Governo.

Na Proteção Social Básica, os critérios de partilha se baseiam: a) no número de famílias existentes no Município ou Distrito Federal, de acordo com os dados de população levantados pelo IBGE; b) no número de famílias constantes do Cadastro Único, tomando como referência os cadastros válidos de cada Município e do Distrito Federal; c) na extensão territorial; d) nas especificidades locais ou regionais; e) na cobertura de vulnerabilidades por ciclo de vida; e f) em outros indicadores que vierem a ser pactuados na CIT.

Na Proteção Social Especial, os critérios de partilha para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais terão como base as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, que subsidiam a elaboração de parâmetros e o estabelecimento de teto para o repasse de recursos do cofinanciamento federal, considerando a estruturação de unidades ou equipes de referência para operacionalizar os serviços necessários em determinada realidade e território.

O cofinanciamento da gestão adotará, como referência, os resultados apurados a partir da mensuração de indicadores, das pactuações nas Comissões Intergestores e da deliberação nos CAS. Os critérios de partilha para cofinanciamento federal destinado à construção de equipamentos públicos utilizarão como referência os dados do Censo SUAS e as orientações sobre os espaços de cada equipamento para a oferta do serviço. Tendo em vista o efeito indutor da estruturação da rede de serviços, o critério de partilha priorizará, sempre que possível, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que estiverem com a execução de serviços em conformidade com as normativas e orientações do SUAS.

Além disso, a NOB/SUAS prevê que os Estados e Municípios responsáveis pela utilização dos recursos dos fundos de Assistência Social devem exercer o controle e o acompanhamento dos serviços e programas por meio dos respectivos órgãos de controle. Conforme a NOB/SUAS (2012)

No controle do financiamento, os Conselhos de Assistência Social devem observar: I - o montante e as fontes de financiamento dos recursos destinados à assistência social e sua correspondência às demandas; II - os valores de cofinanciamento da política de assistência social em nível local; III - a compatibilidade entre a aplicação dos recursos e o Plano de Assistência Social; IV - os critérios de partilha e de transferência dos recursos; V - a estrutura e a organização do orçamento da assistência social e do fundo de assistência social, sendo este na forma de unidade orçamentária, e a ordenação de despesas deste fundo em âmbito local; VI - a definição e aferição de padrões e indicadores de qualidade na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e os investimentos em gestão que favoreçam seu incremento; VII - a correspondência entre as funções de gestão de cada ente federativo e a destinação orçamentária; VIII - a avaliação de saldos financeiros e sua implicação na oferta dos serviços e em sua qualidade; IX - a apreciação dos instrumentos, documentos e sistemas de informações para a prestação de contas relativas aos recursos destinados à assistência social; X - a aplicação dos recursos transferidos como incentivos de gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e a sua integração aos serviços; XI - a avaliação da qualidade dos serviços e das necessidades de investimento nessa área; XII - a aprovação do plano de aplicação dos recursos destinados às ações finalísticas da assistência social e o resultado dessa aplicação; XIII - o acompanhamento da execução dos recursos pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, no âmbito governamental e não governamental, com vistas ao alcance dos padrões de qualidade estabelecidos em diretrizes, pactos e deliberações das Conferências e demais instâncias do SUAS.

Sendo assim, incumbe aos Conselhos de Assistência Social exercer o controle e a fiscalização dos FAS, mediante: aprovação da proposta orçamentária; acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de acordo com a periodicidade prevista na Lei que institui o Fundo ou em seu Decreto de regulamentação, observando o calendário elaborado pelos respectivos Conselhos; e análise e deliberação acerca da respectiva prestação de contas.

## 4 GESTÃO FINANCEIRA DO SUAS EM VITÓRIA

### 4.1 O MUNICÍPIO DE VITÓRIA

Vitória é formada por um arquipélago composto por 33 ilhas e por uma porção continental, totalizando 93,38 quilômetros quadrados. Sete pontes interligam a Ilha de Vitória ao continente. “A capital do Espírito Santo, com 355.875 habitantes conforme a estimativa de população do IBGE (2015), é o centro da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que congrega mais seis municípios – Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Vila Velha e Viana – totalizando uma população estimada em 1,910 milhão” (VITÓRIA, 2016). Está localizada estrategicamente na Região Sudeste, próxima dos grandes centros urbanos do país. Limita-se ao Norte com o município da Serra, ao Sul com Vila Velha, a Leste com o Oceano Atlântico e a Oeste com o município de Cariacica (VITÓRIA, 2016).

O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes de Vitória relativo ao ano de 2013 foi de R\$ 22.29 bilhões. Fazendo análise por microrregiões do Espírito Santo, a RMGV contribui com 49,9% do PIB estadual. O município de Vitória é o primeiro no “ranking” estadual, mesmo com o registro de um processo de perda na economia municipal do ano de 2012 para o ano de 2013. É preciso destacar que, entre os anos de 2010 e 2013, a economia capixaba cresceu a uma taxa média de +2,4%, resultado inferior ao registrado pelo Brasil (+2,9%) (VITÓRIA, 2016).

A análise do conjunto dos municípios do Estado, em 2013, permite a observação de uma expressiva concentração da atividade produtiva dos 78 municípios no setor terciário, correspondendo a 56,2% de toda a economia. Vitória manteve-se como o principal município na geração de valor, com participação de 20,4%, a despeito de ter apresentado uma pequena queda proveniente das perdas em vários subsetores, principalmente nas atividades profissionais, intermediação financeira e no comércio, com as maiores perdas registradas em autos e combustíveis (VILLELA, 2015).

Quanto aos indicadores sociais, o município de Vitória apresenta o IDH<sup>34</sup> de 0,845, relativo ao ano de 2010, ocupando a segunda posição no “ranking” nacional, entre as capitais brasileiras,

---

<sup>34</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é responsável pelo cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O objetivo é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. O IDH é composto por três dimensões (educação, longevidade e renda). Para o cálculo do IDH das Unidades da Federação e do Brasil, são utilizados dados da

perdendo para Florianópolis. O Espírito Santo ocupa o 7º lugar no “ranking” nacional, relativo ao mesmo ano, com um IDH de 0,74 (VITÓRIA, 2016).

Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, o município de Vitória conta com o índice de 95,80% de sua população, entre cinco e sessenta anos ou mais, alfabetizada. Ou seja, dos 308.203 munícipes nessa faixa etária, 295.258 estão alfabetizados. (VITÓRIA/GIM/SEGES, 2016).

Nos indicadores de mortalidade infantil,<sup>35</sup> Vitória apresenta evolução nos últimos 15 anos, saindo de um índice de 15,30% de crianças mortas até um ano de idade, em 2000, para 9,17% em 2015. Nesse indicador de saúde, o município apresenta certa evolução, considerando as políticas de prevenção implantadas no período (VITÓRIA/GIM/SEGES, 2016).

De acordo com alguns indicadores de desenvolvimento, Vitória ocupa os primeiros lugares nos “rankings” de qualidade de vida, cidade empreendedora, melhor cidade para se abrir um negócio, entre outros, porém guarda algumas contradições do ponto de vista social. Quanto ao índice de Gini,<sup>36</sup> em 2010, Vitória apresentou 0,6124, indicando que é uma cidade com grande concentração de riquezas, ocupando o primeiro lugar no “ranking” do Estado, como cidade mais desigual (VITÓRIA, 2016).

Silva (2014, p. 14) traz importante reflexão sobre a realidade social da Capital do Estado do Espírito Santo que, apesar de grandes conquistas, convive com alguns indicadores preocupantes do ponto de vista do desenvolvimento social:

Ao analisar a realidade social da cidade de Vitória, observa-se que, além das manifestações mais atuais da questão social (situação de rua, doença mental, homofobia, ausência de moradia, juventude ameaçada, violência urbana, mulheres e idosos como únicos provedores, etc.), novas demandas se apresentam à medida que a cidade também altera a sua dinâmica e exige novos patamares de vida e de serviços compatíveis com o seu crescimento e as suas conquistas (envelhecimento populacional, promoção à saúde, acessibilidade, atividades esportivas e culturais, formação profissional, dentre outras).

---

Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) e para os municípios são utilizados os dados dos Censos Demográficos.

<sup>35</sup> São considerados os nascidos vivos, com morte até um ano de idade.

<sup>36</sup> Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, o Coeficiente de GINI é um parâmetro internacional usado para medir a *desigualdade de distribuição de renda entre os países*. O coeficiente varia entre zero e um. Quanto mais próximo do zero, menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda num país. O índice Gini é apresentado em pontos percentuais (coeficiente x 100).

Podemos observar essas contradições nos dados sobre renda domiciliar *per capita* levantados pela pesquisadora:

Trata-se de uma cidade rica, mas extremamente desigual. Quanto à renda domiciliar mensal *per capita*, dados do Censo 2010 apontam que, em 30,7% (32.487) dos domicílios, a renda é de até 1 salário mínimo (SM) por pessoa; 46,1% (48.720) é de 1 SM a 5 SM; 13,9% é de 5 SM a 10 SM; e com mais de 10 SM tem-se apenas 6,3% de domicílios. Destaca-se que 2,89% de domicílios não apresentam renda (SILVA, 2014, p. 142).

Um indicador que merece nossa atenção e que também expressa uma realidade da população brasileira refere-se ao envelhecimento da população. Nesse tema, os dados mostram que, no ano de 2000, Vitória apresentava um índice de 36,88% de envelhecimento da população, e em 2015 já contava com 62,44%. Esse aumento acelerado do envelhecimento da população do município mostra que o Poder Público precisa, com urgência, preocupar-se com a população idosa de Vitória, pois ela está crescendo e as políticas públicas para essa população precisam ser pensadas para que não tenhamos um colapso e um empobrecimento ainda maior dessa população nas próximas décadas (VITÓRIA/GIM/SEGES, 2016).

Vitória é uma capital pequena em tamanho, mas possui muitas conquistas ao longo de sua história, com alguns indicadores econômico-sociais que merecem destaque no cenário nacional, mas que precisa de um olhar mais atento para as desigualdades que ainda possui, conforme dados apresentados. Os moradores da cidade precisam e desejam que ela seja mais coletiva, portanto mais justa para todos. Os indicadores mais específicos da área da Assistência Social serão abordados a seguir.

#### 4.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VITÓRIA

Faremos aqui um breve relato da trajetória da Política de Assistência Social no município de Vitória, quando instituiu sua primeira estrutura na Prefeitura. Para trazer dados e informações da recente história da Assistência Social do município, iremos recorrer mais frequentemente à obra organizada por Serpa (2012). A Assistência Social de Vitória tem sua primeira Secretaria prevista pela Lei nº 2.548/1978, e foi criada cinco anos mais tarde, como Secretaria Especial de Ação Social, por meio do Decreto nº 6.661, de 11 de agosto de 1983. A Assistência Social em Vitória, nesse período, tinha características clientelistas e paternalistas, o que não era diferente

dos demais municípios brasileiros, ou seja, ainda não havia uma concepção da Assistência Social como uma política pública garantidora de direitos para o cidadão (SERPA, 2012).

A Secretaria Municipal de Ação Social (Semas), caracterizada como ‘Secretaria Especial’, desempenhava, até 1992, uma missão auxiliar no conjunto do Governo. A Semas desenvolvia os seguintes projetos: Postos de Atendimento ao Migrante na Rodoviária (convênio com a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC e a Fundação de Assistência Social – FAS); Albergue Noturno para migrante (convênio SEJUC e Federação Espírita); Posto de Atendimento ao munícipe carente (SILVA, 2014, p. 145).

Mesmo com a instituição da política de Assistência Social na CF de 1988, o município não criou novas estruturas ou implantou mudanças em sua rede incipiente de atendimento, que continuou com os atendimentos da alta complexidade (abrigos para crianças e albergues para população em situação de rua), bem como ações pontuais de solidariedade coordenadas pela Fundação de Assistência Social (FAS). A LOAS foi publicada em 1993, ou seja, cinco anos após a Constituição Federal e, mesmo assim, os governantes ainda tiveram dificuldades em entender que se tratava de uma política que deveria garantir direitos à população e não uma política de barganhas e favores do Governo com a sociedade. As palavras de Silva (2014, p. 145) nos ajudam a compreender essa realidade histórica:

Ressalta-se que, mesmo diante da existência da Loas, ainda havia em Vitória uma compreensão da Assistência Social como ação social, que era compreendida pela sua gestão como ‘[...] toda e qualquer política ou atividade de natureza pública voltada à integração dos grupos sociais destituídos de cidadania plena via a ampliação do acesso aos bens humanos e sociais produzidos em sociedade’.

Porém, algumas iniciativas tímidas da Administração Municipal já se colocavam, visando a cumprir, mesmo que de forma muito incipiente, as prerrogativas da Loas e, em 1996, foi assinada a Lei nº 4294, de 2 de janeiro de 1996, que dispõe sobre alterações na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Ação Social. No âmbito do controle social, foram criados o Comasv e o FMAS, por meio da Lei nº 4.384, de 1996 (SERPA, 2012).

Três anos mais tarde, a Secretaria teve novamente a sua estrutura administrativa readequada e ampliada pela Lei nº 4.937, de 10 de julho de 1999, e passou a denominar-se Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda, assumindo as ações voltadas para o mundo do trabalho. Nesse período, foi realizado o planejamento estratégico que definiu as diretrizes da Secretaria<sup>37</sup> que, inclusive, demonstraram maior aproximação com a legislação existente até então, que eram a CFB/1988 e a Loas/1993.

---

<sup>37</sup> “[...] a) aperfeiçoar as políticas integradas no município de Vitória para assegurar o acesso de todos aos direitos fundamentais, compreendendo atendimento integral às crianças e famílias em situação de risco pessoal e social,

No início da primeira década de 2000, a Assistência Social tinha uma organização que se pautava na Loas e num processo de transição para uma política com maior capilaridade e que possibilitasse um atendimento mais integral à população, a partir de um sistema único, no modelo do SUS. Nesse sentido, já havia no Brasil um processo de debate amplo visando à construção do SUAS.

Em Vitória, no ano de 2002, foram implantados oito Núcleos de Atenção à Família (NAF), localizados em São Cristóvão, Centro, Jucutuquara, Inhanguetá, Santo Antônio, Nova Palestina, São Benedito e Bento Ferreira. Em 2003, os NAFs foram transformados em cinco Cras, reduzindo de oito para cinco equipamentos. Em 2002, também foram implantados dois programas na área da criança e do adolescente: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), com o propósito de erradicar o trabalho de crianças e adolescentes, e o Programa Sentinela, voltado para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual (SERPA, 2012).

No ano de 2005, houve mudança de gestão da Prefeitura e foi realizada reestruturação administrativa de todas as Secretarias, por meio da Lei nº 6.529/2005, regulamentada pelo Decreto nº 12.634, de janeiro de 2006. Com isso, a Assistência Social passou a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), conforme o que preconizou a PNAS/2004. Nesse sentido, a área do trabalho e geração de renda foi transferida para outra estrutura, a Secretaria Municipal do Trabalho e Geração de Renda (Setger). As ações voltadas para a inclusão produtiva permaneceram no escopo de atuação da Semas. Foram incorporadas na

---

aos migrantes e munícipes carentes, aos deficientes e aos idosos, visando à sua valorização e inserção na sociedade; aos desempregados para sua inserção competitiva de trabalho; b) fortalecimento e aprimoramento da democracia participativa através do engajamento da sociedade civil na formulação da política de assistência social do município, principalmente através dos conselhos, desenvolvendo a assistência social de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento à pobreza e à garantia dos mínimos sociais; c) participação da sociedade na discussão e definição das propriedades de investimento do município, através do orçamento popular, voltado para a democratização da gestão pública; d) desenvolver políticas de habitação, de assentamento urbano e de regularização fundiária, através de ações integradas, que busquem a promoção humana em direção à plena cidadania e à crescente melhoria na qualidade de vida da população; e) desenvolver ações educativas e preventivas nas áreas de risco, de preservação ambiental, contenção de encostas, dentre outras, através da atuação dos Núcleos de Defesa Civil (Nudecs) na mobilização da comunidade e nos atendimentos emergenciais de risco iminente; f) definição das ações públicas de proteção integral à criança e ao adolescente, incentivando a criação de condições objetivas para sua concretização, oferecendo atendimento em âmbito municipal; g) combater o desemprego estrutural, articulando-se ao nível público e da sociedade civil, capacitando a população carente (através da metodologia de capacitação massiva, mediante a realização de laboratórios organizacionais de curso e terreno), habilitando-a a identificar potencialidade e projetos de investimento, bem como possibilitando a sua organização em empresas associativas/cooperativas” (SILVA, 2014, p. 146).

estrutura da Semas: a Secretaria Executiva, para cuidar dos assuntos administrativos; a Gerência de População em Situação de Rua; a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional; e a Gerência de Vigilância Social Convênios e Contratos (SERPA, 2012).

Esse é o início de um período da história marcado pela publicação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, com princípios e diretrizes para todo o país, criando uma esfera positiva para a Assistência Social. Em Vitória, a partir de 2005, foi iniciada uma nova fase para a Assistência Social, com a implantação de uma rede de proteção socioassistencial, conforme previsto nas legislações e cumprindo os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Destacamos a fala de um conselheiro do Comasv sobre esse momento inicial da implantação do SUAS em Vitória:

Algumas vezes, nos primeiros anos de implementação do SUAS a gente via um cenário muito favorável, né? A gente não precisava nem se preocupar com esses percentuais mínimos, porque havia o repasse para o município sem estar fazendo estas continhas. Havia uma ação sendo implementada, e aí, como fomos muito ousados em Vitória, quando fizemos a adesão, nós fizemos no nível de gestão plena, e isso responsabilizou o município numa série de serviços que precisariam ser estruturados. E aí mais uma vez a ousadia prevaleceu, quando nós implantamos cinco Cras logo em 2005. Já iniciamos com cinco Cras. Logo depois, avançamos para sete, depois fomos para dez, né, e fechamos a gestão daquele Governo, que foi um Governo de oito anos, com 12 Cras implantados e três Creas [...] alguns projetos também que hoje não se encontram mais em desenvolvimento, que foi o projeto 'Fortalecendo as Famílias', que tinha como foco especificamente as famílias que tinham crianças de zero a seis anos. Na ocasião, a educação ainda não tinha orçamento aprovado no Fundeb para contemplar esta faixa etária, como hoje está assegurado por lei. Então a Assistência, além de ter a sua ação, que é precípua, própria, ela agia, e acho que ainda age numa proporção muito menor, mas na perspectiva da complementariedade das demais políticas, quando desenvolve este trabalho de fato, efetivo, junto às famílias que têm estes diversos segmentos populacionais nela representados (ENTREVISTADO 4, 2016).

Com a nova estrutura proposta e a ampliação da rede de proteção, em 2006, o município de Vitória habilitou-se na Gestão Plena<sup>38</sup> da Assistência Social, passando a ser responsável pela gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios em todos os níveis de complexidade, conforme orientação da PNAS/2004.

---

<sup>38</sup> “Nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município. Por isso deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquista de autonomia de seus usuários” (PNAS/2004).

A Secretaria realizou debates com a sociedade civil e com seus trabalhadores para unir forças a fim de cumprir as legislações, e assim foi elaborado um diagnóstico com os indicadores socioeconômicos da cidade em torno da territorialização da Assistência Social. A cidade ficou então organizada em 12 territórios, com a devida aprovação no Comasv. Nesse sentido, de 2007 a 2010, foram implantados sete Cras: Consolação, Continental, Jucutuquara, Itararé, Inhanguetá, São Pedro (território II) e Santa Martha, concluindo a implantação da rede de Cras. Somadas com as unidades já existentes, totalizaram 12 unidades de Cras (SERPA, 2012).

No âmbito da proteção social básica, além da rede de Cras, foi criada uma estrutura específica para gestão dos programas de transferência de renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que no município de Vitória se encarrega do Programa Bolsa Família do Governo Federal, bem como do Programa Incluir do Governo do Estado e dos Programas do município, como o Programa Vitória Mais Igual<sup>39</sup> e o Programa Família Cidadã.<sup>40</sup>

Como parte dos serviços realizados e coordenados pelos Cras, está o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), encarregado de desenvolver atividades que contribuam para o fortalecimento das famílias, em todas as etapas da vida, desde crianças, adolescentes, jovens e idosos. Antes da implantação do SUAS, já havia um Centro de Convivência da Terceira Idade (CCTI) de Maria Ortiz e os grupos de convivência. A partir do SUAS, outros três CCTIs foram criados e a rede de Cajun<sup>41</sup> chegou a 13 unidades. Somando-se todas as unidades que ofertam serviços de convivência, Vitória conta com uma rede de 13 Cajuns, 4 CCTIs, 1 Centro de Referência para Pessoas com Deficiência (CRPD), 1 Núcleo Afro Odomodê e 1 Centro de Referência da Juventude (CRJ) (SERPA, 2012).

---

<sup>39</sup> O Programa Vitória Mais Igual foi criado pela Lei Municipal nº 8.182, em 18 de novembro de 2011, com o objetivo de reduzir a extrema pobreza por meio do acesso à renda e à rede de serviços públicos. As condições para ser inserido no Programa são: “[...] I- residir no município de Vitória há, no mínimo, dois anos; II- ter renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00; III- estar incluída e com seus dados atualizados no Cadastro Único para os programas sociais do Governo Federal e não receber o Bolsa Família”. O pagamento é feito mensalmente ao representante familiar declarado no CadÚnico, por meio do cartão magnético e da rede bancária.

<sup>40</sup> Programa instituído pela Prefeitura de Vitória pela Lei Municipal nº 4.301, de janeiro de 1996, destinado a famílias em situação de risco pessoal e social, residentes no município de Vitória há pelo menos dois anos e que tenham filhos com idade inferior a 14 anos. O Programa compreende o apoio sociopedagógico e o auxílio financeiro para garantir a complementação da renda até um limite de R\$ 35,00 (2,68 UFMV) por membro da família por mês.

<sup>41</sup> Mesmo antes do SUAS, no final da década de 1990, o município de Vitória havia implantado o projeto Caminhando Juntos (Cajun), que foi mantido pela Semas, com a implantação do SUAS. Os Cajuns foram iniciativa das comunidades de Vitória, com atendimento para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social e com adesão do Poder Público municipal, que passou a assumir sua execução e gestão.

Em 2007, também houve a unificação de alguns serviços, incluindo o Programa Sentinela, citado, no Serviço de Apoio, Orientação e Acompanhamento Sóciofamiliar (Sosf) e deu-se o início ao atendimento domiciliar às famílias com violações de direitos. A partir daí o esforço foi pela implantação dos Creas, conforme previsto pelo SUAS.

Ainda no âmbito da média complexidade, é importante relatar a existência dos Conselhos Tutelares<sup>42</sup> (CT), que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos a crianças e adolescentes e que atuam com apoio técnico e administrativo da Semas.

Em Vitória a rede de serviços da alta complexidade também iniciou seu funcionamento muito antes do SUAS e, na área da criança e do adolescente, já havia quatro unidades de acolhimento institucional. Após avaliação e diagnóstico das necessidades de ampliação da rede, foram criadas mais três unidades, totalizando sete unidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes. Como alternativa ao acolhimento institucional, foi implantado, por meio da Lei nº 6.708, de outubro de 2006, o Programa Família Acolhedora, que consiste no acolhimento familiar de crianças e adolescentes que necessitam de serem retirados das famílias, porém, ao invés de irem para os abrigos, vão para casas de famílias do município, que tenham interesse e condições de realizar o acolhimento das crianças. Foi um passo importante dado na perspectiva de qualificar a proteção às crianças e aos adolescentes (SERPA, 2012).

No acolhimento institucional de adultos, o município atua mais diretamente com a população em situação de rua e possui uma rede composta por um abrigo; duas casas lares, para pessoas com transtorno mental; um albergue para migrantes; uma hospedagem noturna, que atende à população em situação de rua para pernoite; e dois alojamentos para famílias cujas residências estejam em risco. Para a população idosa, o município não conta com unidades implantadas pela municipalidade, mas dá apoio técnico e financeiro, por meio de convênio, à unidade de acolhimento institucional Sociedade de Assistência à Velhice Desamparada, que atende aos idosos de Vitória e também de outros municípios do Estado (SERPA, 2012).

A Secretaria tinha uma estrutura por segmentos, ou seja, as gerências ainda eram organizadas de acordo com determinada área de atuação (criança e adolescente, idosos, população em

---

<sup>42</sup> O primeiro CT de Vitória foi implantado em 1996, por meio da Lei nº 3.900, de 1992, e do Decreto nº 9.621, de 1995. O segundo CT foi instituído pelo Decreto nº 12.788 de 2006.

situação de rua) e não por níveis de complexidade com centralidade nas famílias como previa o SUAS. Ainda continuou assim por algum tempo, conforme as palavras de Serpa (2012, p. 28):

Observou-se, entretanto, que a organização dos serviços por segmentos levava à repetição de ações, superposição, autonomia dos serviços e não à complementação entre eles. Fomos lentamente fazendo as reformulações necessárias, suprimindo duplicidades e unificando setores que tratavam da mesma questão. Para mudar, era preciso que aprofundássemos o conhecimento do Sistema e de suas regulações. Chegamos a um ponto em que a mudança tornou-se inadiável, pois a organização dos serviços por segmentos começava a dificultar o avanço do processo de implantação do SUAS e as articulações, fluxos e complementariedades que deveriam se estabelecer entre os serviços dos diferentes níveis de complexidade.

Nesse sentido, em 2011, houve a decisão de proceder às reformas necessárias para resolver a situação e foram realizadas duas reformas administrativas, por meio dos Decretos nº 14.977/11 e 15.181/2011, e a Secretaria passou a ser adequada em consonância com o SUAS e sua estrutura de acordo com os níveis de proteção social e funções da Assistência Social. Com a reforma, a administração inovou criando funções gratificadas para as coordenações locais de Cras e de Creas, ou seja, a partir daí, somente funcionários efetivos poderiam assumir essas coordenações. Novamente em 2012, foi efetuada a reforma, pelo Decreto nº 15.454/12, para adequar os equipamentos da alta complexidade e a estrutura da Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Semas, então, fica organizada com o ordenador de despesas, duas subsecretarias (Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional), uma Secretaria Executiva e as seguintes gerências: Gerência de Atenção à Família (GAF), que se encarrega dos Cras; Gerência dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (GSC); Gerência de Proteção Social de Média Complexidade (GMC); Gerência de Proteção Social de Alta Complexidade (GAC); Gerência de Gestão da Assistência Social (GGAS); Gerência de Administrativa (GA); Gerência Orçamentária e Financeira (GOF); Gerência da Casa dos Conselhos; Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional (Gesam) e Gerência da Defesa Civil. Todas as gerências possuem suas estruturas de coordenação. A área de segurança alimentar e nutricional e a área da defesa civil são políticas transversais, porém se mantêm, mesmo com as reformas, na estrutura da Semas. Essa estrutura organizacional permanece na atual gestão.

Sendo assim, em 2011, foi finalizada a implantação da rede de Creas do município, com três equipamentos organizados nos territórios de Centro, Maruípe e Bento Ferreira, para atendimento a toda a cidade. Com isso, foram implantados o Serviço de Proteção e Atendimento

Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), o Serviço Especializado de Abordagem Social e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes, em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Em 2011, também foi aprovado, por meio da Lei nº 8.173, de 2011, o subsídio financeiro à Família Extensa, que prevê o apoio financeiro às famílias extensas (avós, tios...), para que acolham a criança ou o adolescente ao invés de serem acolhidas nos abrigos. Também se trata de uma alternativa ao acolhimento institucional. Para além de dar outras oportunidades às crianças, contribuem para a redução do número de crianças e adolescentes nos “abrigos”. Em 2012, foi implantado o Serviço Especializado de Atenção Socioassistencial em Domicílio (Sead), voltado para o atendimento a pessoas idosas e com deficiência (SERPA, 2012).

Podemos afirmar que o SUAS em Vitória foi implantado, a partir de 2005, com um modelo de gestão pública pautado nos princípios e diretrizes legais, numa postura responsável e de qualidade técnica e política, chegando em 2012 com 60 equipamentos públicos de atendimento direto à população da cidade. Havia constante preocupação na conformidade com as orientações, bem como com as deliberações no Comasv, órgão de controle social. Os debates e a qualificação continuada das equipes, de conselheiros municipais e das entidades parceiras sempre foram presentes nesse processo de implantação do SUAS na cidade. Foi criado um programa de formação continuada das equipes e conselheiros, muito antes do programa CapacitaSUAS do Governo Federal, no âmbito da gestão do trabalho, que também contou com outras ações, como a Jornada Acadêmica da Assistência Social, com participação da equipe. Quanto aos debates com os usuários, foram criadas, nesse período, em parceria com o Comasv, as Comissões Locais de Assistência Social (Clas),<sup>43</sup> levando debate e informações sobre o SUAS aos usuários da política atendidos nos territórios.

É relevante destacar a preocupação da gestão municipal do prefeito João Coser (2005 a 2012) com a vigilância socioassistencial, que, além das outras ações, levou à contratação de analistas para o desenvolvimento de um sistema informatizado, denominado SigafWeb, um aplicativo “online”, que permite mobilidade e comunicação instantânea entre as unidades da Semas.

---

<sup>43</sup> As Comissões Locais da Assistência Social (Clas) foram criadas pela Lei nº 7.485, de junho de 2008, no âmbito do Comasv, e passaram a compor o SUAS Municipal, como instâncias de caráter deliberativo que têm a função de sugerir diretrizes, articular, mobilizar, acompanhar e fiscalizar a política de Assistência Social, no âmbito dos territórios locais (VITÓRIA, 2012).

O modelo de gestão democrática implantado na Prefeitura, apesar dos desafios próprios da gestão pública, favoreceu a intersetorialidade, pois foi criado o Comitê com participação dos secretários da área social. Também foram criadas as Câmaras Territoriais, com participação dos gestores locais, ou seja, os coordenadores de unidades de atendimento das áreas das políticas sociais, como Saúde, Educação e Assistência Social se encontravam para debates e trocas de experiências, visando à articulação das ações. No âmbito da Semas, foram criados os Coletivos Territoriais,<sup>44</sup> que tinham como objetivo principal a articulação das ações e socialização de assuntos relacionados com todas as áreas da Semas.

Nesse período, houve ampliação no cofinanciamento da Assistência Social, por parte da Administração Municipal, além do cofinanciamento das esferas federal e estadual para implantação e ampliação da rede de serviços socioassistenciais. Conforme dados da pesquisa de Silva (2014), o orçamento autorizado de Vitória para o exercício de 2005 foi de R\$ 12,8 milhões e chegou em 2012 a R\$ 48,0 milhões. Vitória foi o primeiro município da RMGV a consolidar sua rede de proteção socioassistencial no período de 2005 a 2012. Não podemos negar os avanços da Assistência Social do município com o SUAS.

A partir da implantação de uma ampla rede de proteção socioassistencial, o SUAS de Vitória foi instituído pela Lei nº 8.216, de 16 de janeiro de 2012, e aí foram regulamentados todos os serviços por nível de complexidade, conforme as diretrizes do SUAS nacional e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009). Apesar da conquista com a instituição da Lei do SUAS de Vitória, não foi aprovado pela Câmara Municipal o artigo que fixou um percentual mínimo de 5% no orçamento da Assistência Social.

Conforme os relatórios de Informações Sociais do MDS em Vitória, o total de famílias inscritas no CadÚnico,<sup>45</sup> em dezembro de 2015, era de **27.843** dentre as quais: 10.536 com renda *per capita* familiar de até R\$ 77,00; 4.811 com renda *per capita* familiar entre R\$ 77,00; e R\$

---

<sup>44</sup> Os coletivos foram criados, no âmbito da Semas, como espaços de articulação e integração dos equipamentos da Assistência Social, organizados por território Cras. Foram 12 coletivos que se reuniam uma vez por mês, com presença dos coordenadores de Unidades (Cras, Creas, Abrigos) para discutir as questões do território, definir ações conjuntas e pensar estratégias comuns para resolução das necessidades apresentadas pela população.

<sup>45</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda – aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Essas informações permitem ao Governo conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais.

154,00; 7.373 com renda per capita familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; e 5.123 com renda per capita acima de meio salário mínimo<sup>46</sup> (BRASIL, 2016).

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa federal de transferência de renda condicionada que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único. O PBF beneficiou, em Vitória, no mês de março de 2016, a **11.260 famílias**, representando uma cobertura de 103,8 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 163,78. O valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 1,84 milhão no mês (BRASIL, 2016).

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2015, atingiu o percentual de 98,6%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 10.944 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 11.098. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 83,2%, resultando em 2.357 acompanhados de um total de 2.833. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2015, chegou a 87,7 %, percentual equivale a 8.245 famílias de um total de 9.397 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (VITÓRIA, 2016).

É preciso, neste momento, falar de alguns desafios da Assistência Social no município, nesse processo de implantação do SUAS. O primeiro desafio vem lá do início, com a estratégia de realizar parcerias com as entidades para implantar a rede de serviços socioassistenciais, reduzindo a primazia do Estado na execução das políticas sociais, mesmo com todo o esforço da gestão em manter firme a postura na coordenação da Assistência Social no município. A decisão de celebrar convênios com entidades da Assistência Social é prevista nas legislações do SUAS, porém a Administração Municipal, num modelo adotado por muitos municípios brasileiros, encarregou as entidades da execução de quase a totalidade dos serviços, com contratação de grande parte do pessoal para o atendimento direto à população, contratos de alugueis, aquisição de material e equipamentos, pequenas manutenções de espaços físicos, além de alguns benefícios previstos em lei.

Inicialmente podemos alegar que a decisão de celebrar parcerias com as entidades para a execução dos serviços da Assistência Social se dá em função da falta de estrutura administrativa

---

<sup>46</sup> O valor do salário mínimo nacional em dezembro de 2015 era de R\$ 788,00 (Setecentos e oitenta e oito reais).

do Poder Público municipal e de razões ligadas aos limites com contratação de pessoal, previstos na LRF. Podemos afirmar que é uma realidade, porém é pertinente nos reportarmos aos autores trazidos no primeiro capítulo deste estudo para entendermos melhor as motivações que podem levar a uma Administração Municipal a utilizar essas estratégias com a política de Assistência Social. Traremos novamente a reflexão de Pereira (2000) sobre o processo de implementação da seguridade social, quando fala que, com as medidas neoliberais na década de 1990, houve uma preservação e até um aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional e que, ao contrário do desenvolvimento econômico, o social foi desmembrado da organização e da competência, fortalecendo o assistencialismo. Com isso, podemos complementar a reflexão com as ideias de Behring e Boschetti (2008, p. 162) que falaram sobre a transferência de responsabilidade do Estado para o “terceiro setor”, com justificativas voltadas para a solidariedade e a cooperação e, o que nos parece ser mais grave, com alegação de ser uma “alternativa mais eficaz”, reduzindo a relevância e a necessidade do Poder Público na condução da política de Assistência Social.

Nesse caso, é possível afirmar a falta de prioridade dos Governos à política de Assistência Social, quando comparada com outras áreas da seguridade social e com a educação, que vieram e foram regulamentadas muito antes da assistência. As palavras dos entrevistados<sup>47</sup> da gestão abordam a necessidade histórica de ter realizado os convênios e, ao mesmo tempo, as dificuldades com o rompimento do modelo de execução dos serviços e programas da Assistência Social em Vitória, por meio de convênio com as entidades:

[...] a gente fica na mão das instituições. A gente tem um serviço mais caro e um serviço mais precário na minha opinião. [...] o movimento, desde 2013, era exatamente de a gente abrir contrato pra equipe própria, principalmente pra Cras e Creas. Então o que eu defendia era o seguinte: que a gente só chegou na rede que a gente tá hoje porque a gestão anterior tomou essa decisão de fazer convênio, senão não teríamos essa rede. Então eu não sou contra o modelo que foi construído, mas a gente perdeu o tempo da transição. Eu não sei qual era esse tempo, mas a gente não conseguiu [...] então, o que eu tinha feito o primeiro exercício [...] era deixar uma equipe básica, equipe de referência de Cras, Creas e dos serviços de Alta, né? [...] a gente mostrou que a gente economizaria mais ou menos um milhão e poucos de reais com aquilo. E, quando foram cortar, minha última reunião que eu tive já com o secretário novo, com o prefeito, secretário de Fazenda foi: “você quer economizar um milhão sem cortar serviços, façam isso”. Mas a gente não conseguiu, né? Aí veio a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas só serve pra gente, não serve pra educação nem pra saúde, nem pra guarda municipal né? (EG 01, 2016).

[...] o maior problema para nós, hoje, com os convênios, é a dificuldade que nós temos em manter os repasses de recursos com certa regularidade devido à fragilidade de muitas instituições que não conseguem prestar contas no tempo que nós precisaríamos para fazer análise da prestação de contas e repassar os próximos recursos (EG 02, 2016).

---

<sup>47</sup> Entrevistado Gestor (EG) e Entrevistado Conselheiro (EC).

[...] mas vivemos também esse processo interno muito demorado lá com a gente também. Por exemplo, os convênios têm que ter três orçamentos, as instituições não conseguiam fazer, e faziam a gente parar uma equipe inteira para fazer isso, ajudar na coleta de orçamento (EG 01, 2016).

Outro desafio importante que impacta a qualidade dos serviços prestados à população está relacionado com a precariedade dos espaços físicos, por funcionarem em imóveis locados e não adequados para o funcionamento das unidades. Em quase todos os equipamentos, há problemas com a acessibilidade para a população e espaços insuficientes e não adequados para as atividades e atendimentos aos usuários. Além disso, percebe-se que, periodicamente, há mudanças de endereços em razão de término do contrato de locação ou outras situações conjunturais. A Prefeitura não disponibiliza estrutura suficiente para fazer a manutenção dos espaços, o que torna “insustentável”, em muitos momentos chegando a comprometer o funcionamento da unidade.

Além dos desafios mencionados com relação à estrutura da Secretaria, percebemos que, na atual gestão 2013-2016, os problemas se avolumaram em grande proporção, com características perversas para a política de Assistência Social. O que se colocava como desafios possíveis de administrar, atualmente, podemos dizer que aumentaram muito as dificuldades na gestão da política pública de Assistência Social no município, que corroboram as medidas de ajustes e de redução das políticas sociais do Governo Federal.

**Tabela 1**– Comparativo dos recursos humanos por vínculo na Semas 2013-2015

Ano	Vínculo direto	Vínculo indireto	Total	%
2013	271	705	976	72,23%
2014	280	666	946	70,40%
2015	253	611	864	70,72%

**Fonte:** Relatórios de Gestão da Semas.  
Registros EAF/Semas.  
Elaboração própria.

Em análise da Tabela 1, percebemos que houve redução de recursos humanos em cada exercício, quando comparados com o primeiro ano da atual gestão municipal (2013-2016). Em 2013, primeiro ano da gestão atual, chegamos ao final com um quantitativo de 976 servidores, entre os contratados de forma direta e indireta. Porém, já em 2014, registra-se uma redução 30 servidores, e no ano de 2015, uma queda de mais 82 servidores, totalizando, nos três anos analisados, a redução de 112 servidores na Secretaria. Outro aspecto relevante que deve ser considerado na Tabela 1 é o percentual comparativo de recursos humanos entre os trabalhadores contratados por vínculo direto e os contratados por vínculo indireto. As contratações por vínculo

indireto, ou seja, aquelas realizadas pelas entidades conveniadas correspondem a um percentual em torno de 70% do total de recursos humanos da Secretaria.

Nesse sentido, a tabela mostra e corrobora as palavras dos Entrevistados 1 e 2, apresentados na página anterior, sobre o modelo de gestão da Secretaria que deve ser repensado, sob pena de comprometer ainda mais o atendimento direto à população, pois o que podemos perceber é uma redução sistemática e persistente, no período de 2013 a 2015, dos recursos mais preciosos, quando falamos de políticas sociais, que são os recursos humanos.

### 4.3 O CICLO ORÇAMENTÁRIO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### 4.3.1 A Assistência Social, os Planos Plurianuais e os Planos Municipais em Vitória

Nesta parte do capítulo, abordaremos a conexão dos Planos Municipais e dos PPAs do município de Vitória com as diretrizes da política de Assistência Social. Para melhor compreensão e identificação das prioridades de cada gestão municipal, torna-se importante que iniciemos informando sobre os Governos relacionados.

Inicialmente, é relevante esclarecer que, do ponto de vista da gestão e da operacionalização do orçamento, a Prefeitura de Vitória possui um sistema de apoio à gestão orçamentária e financeira e fornece as fontes, as dotações e as ações, a partir da alimentação dos dados pelas Secretarias. Também consolida as informações que servem de base para a elaboração do orçamento anual. Trata-se de um sistema *web*, denominado Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário (Foco), vinculado à Subsecretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Fazenda do município e que permite ainda o acompanhamento do planejamento e da execução orçamentária por parte dos gestores das Secretarias municipais vinculadas à Prefeitura.

Outra ferramenta utilizada para gestão dos recursos orçamentários e financeiros das Secretarias, inclusive na operacionalização das reservas, dos empenhos e dos pagamentos das despesas contraídas pelas Secretarias é um sistema informatizado denominado SMAR/CP. Esse sistema é utilizado por técnicos e gestores e possui também outros tipos de serviços, para além da área financeira.

**Quadro 2** – Planos Plurianuais de Aplicação e Planos de Assistência Social, segundo o governo responsável por sua elaboração.

GOVERNO			PLANO PLURIANUAL	PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
PARTIDO	PREFEITO	PERÍODO DE GOVERNO		
PT	João Carlos Coser	2009-2012	2010-2013	2010-2013
PPS	Luciano Santos Rezende	2013-2016	2014-2017	2014-2017

**Fonte:** Site: Transparência Vitória.  
Elaboração própria.

Nesta pesquisa, consideramos dois Planos Municipais de Assistência Social (PMAS)<sup>48</sup> de Vitória, dos períodos de 2010-2013<sup>49</sup> e 2014-2017,<sup>50</sup> considerando o período da pesquisa que foi de 2013 a 2015, que, portanto, se insere nos dois planos. O plano de 2010-2013 contou com a seguinte estrutura: introdução; análise da situação social de Vitória; balanço da implantação do SUAS em Vitória; princípios e diretrizes; objetivos, metas, eixos programáticos e ações; monitoramento e avaliação; financiamento; anexos; e referências bibliográficas. O plano 2014-2017 contou com a estrutura: apresentação; composição da Semas e do Comasv; ações desenvolvidas pelo Comasv; diagnóstico socioterritorial; mapeamento da rede de serviços socioterritoriais; objetivos; diretrizes e prioridades; ações e metas; estratégias metodológicas, financiamento; monitoramento e avaliação; cronograma de execução; equipe de elaboração; e referências bibliográficas.

Em análise dos planos percebemos que foram elaborados em conformidade com as diretrizes da PNAS e do SUAS, tendo como principal objetivo a consolidação do SUAS e da rede de proteção socioassistencial. Apesar de ambos terem sido devidamente aprovados pelo Comasv, não há descrição sobre a metodologia de elaboração, ou seja, se houve participação dos atores envolvidos na construção da política como usuários e trabalhadores.

Abordaremos algumas metas do plano 2010-2013, que consideramos relevantes para o objeto

<sup>48</sup> Nesta pesquisa, foram analisados os planos de dois períodos, 2010-2013 e 2014-2017, considerando que o período da pesquisa se refere aos anos de 2013, 2014 e 2015. Portanto, o ano de 2013 faz parte de um período e os anos de 2014 e 2015 fazem parte de outro, seguindo o mesmo período legal do PPA, já abordado no tema “orçamento”.

<sup>49</sup> Plano elaborado e executado pelo prefeito João Coser até 2012. O prefeito Luciano Rezende executou o ano de 2013 (primeiro ano de sua gestão). Conforme dito, os PPAs e os Planos Municipais funcionam em períodos diferentes das gestões. O primeiro ano de uma gestão executa o planejado pela gestão anterior.

<sup>50</sup> Plano elaborado e executado pelo prefeito Luciano Rezende, reeleito para a gestão seguinte.

desta pesquisa, para tecermos as análises. Percebemos que, até 2012, foram atingidas metas relevantes, tais como: a criação do SUAS de Vitória, por lei; a capacitação de servidores, por um programa municipal de formação continuada, no conteúdo do SUAS; a ampliação da rede socioassistencial, em pleno funcionamento; a criação dos cargos de coordenadores de Cras e de Creas, com função gratificada; o fortalecimento dos Conselhos e da relação com os usuários, por meio das Comissões Locais de Assistência Social (Clas); a articulação com as entidades; e a realização da Jornada Acadêmica da Assistência Social do Município de Vitória (VITÓRIA, 2011).

Porém, algumas diretrizes e metas dos planos ainda não foram efetivadas na gestão atual (objeto da pesquisa), a partir de 2013, apesar de constarem nos dois planos, tais como: a) a construção de espaços físicos adequados para funcionamento dos Cras, Creas e unidades de acolhimento institucional; b) garantia do pleno funcionamento dos serviços, projetos e benefícios; c) estabilização do orçamento municipal da Assistência Social em, no mínimo, 5%, ou seja, garantir a vinculação de recursos, conforme estabelecido nas conferências; d) ampliação dos recursos financeiros municipais para assegurar os programas, projetos, benefícios e serviços com vistas à universalização da cobertura da Assistência Social aos grupos em situação de vulnerabilidade; e) fortalecimento da articulação das ações e serviços no interior da própria Assistência Social e com as demais políticas por meio dos Coletivos Territoriais da Proteção Social; f) fortalecimento da concepção da Assistência Social como direito de cidadania, como política pública não contributiva que deve atender às necessidades humanas, conforme estabelece a Loas, desconstruindo preconceitos históricos (VITÓRIA, 2011).

Em análise de algumas diretrizes específicas do PMAS do período de 2014-2017, percebemos que, em referência à diretriz que trata da primazia do Poder Público Municipal na condução e na execução das ações de Assistência Social, a Administração Municipal continua com a celebração de convênios com as entidades prestadoras de serviços, em todos os níveis de proteção. Ou seja, sem uma seleção pública prévia da entidade, o município negocia e celebra convênio com a entidade prestadora de serviços que recebe recursos públicos para execução dos serviços e programas da Semas em todos os níveis de proteção da Assistência Social. A entidade se encarrega da execução dos serviços dos Cras, dos Creas de grande parte das Unidades de Acolhimento Institucional (VITÓRIA, 2013).

Quanto à gestão do trabalho que, no SUAS, deve contemplar a valorização do trabalhador nos vários aspectos, salariais, reconhecimento, diálogo, gestão democrática e participativa, e que se

apresenta como uma diretriz do plano, percebemos, na fala de um entrevistado, ausência de espaços que propiciem aproximação, escuta e diálogo entre os trabalhadores e o gestor da Secretaria (VITÓRIA, 2013).

Os coletivos territoriais foram encerrados, né? Os coletivos territoriais, as câmaras territoriais você tinha dentro do modelo de gestão que era adotado na Prefeitura de Vitória, você tinha várias instâncias de participação, de diálogo, de pactuação e essas experiências foram descontinuadas, então, você centraliza nesse comando de uma única figura e enfraquece a figura desses personagens (EG 8, 2016).

Desde o início da gestão, em 2013, a Semas já passou por quatro secretários. Desses, apenas um gestor tinha conhecimento e experiência na área da política de Assistência Social. Quando perguntamos sobre a gestão da Assistência Social, um entrevistado alegou ser preocupante uma gestão com gestores sem a formação na área social e/ou sem o perfil adequado para uma atuação e sem conhecimento sobre suas legislações:

[...] o perfil, né, que seja assegurado o que tá posto hoje na legislação: que seja um profissional da área social, que tenha conhecimento de fato, porque, assim como as demais políticas, e não é qualquer um que pode tá fazendo a gestão de uma política de Assistência Social [...] infelizmente, o que a gente percebe é que, quando se pensa em educação se procura colocar um educador, quando se pensa na saúde, um profissional da área da saúde e na Assistência nos parece que qualquer um vai dar conta; e os governantes pecam quando fazem essas escolhas (EC 4, 2016).

A meta está relacionada com o fortalecimento da Política de Defesa Civil no Município, com o objetivo de prevenir, evitar e reduzir os impactos dos desastres. É preciso dizer que se trata de política relevante e transversal. Porém, no município de Vitória, ela permanece no âmbito da Assistência Social, sem a devida alocação de recursos dos três entes federados, para execução efetiva de suas ações (VITÓRIA, 2013, 89).

Ressaltamos que a área da proteção social básica na Semas de Vitória é executada por duas gerências distintas, com pouca articulação entre elas: a Gerência de Atenção à Família (GAF), que se encarrega da coordenação dos Cras,<sup>51</sup> com a oferta do Paif, e a Gerência dos Serviços de Convivência (GSC), responsável pela oferta dos SCFV. Esse é mais um desafio para o processo de trabalho e para o acompanhamento às famílias.

Porém, quando relacionamos o PMAS com o PPA, identificamos uma falta de conexão dos dois instrumentos, dando a impressão de que falam línguas distintas, do ponto de vista das definições

---

<sup>51</sup> Segundo a NOB/SUAS (2012), nos Cras, devem ser ofertados três tipos de serviço: o Paif, o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

dos programas e das ações, conforme percebemos nas palavras dos entrevistados da gestão. Percepções distintas quanto à relação do PMAS com o PPA, apesar de ambos expressarem o esforço da Secretaria no envolvimento das equipes e do controle social:

Isso é um desafio porque a gente percebeu que ele sempre foi muito desconexo, vêm aquelas prioridades, mas na hora de elaborar o orçamento a gente não usava. O que é que nós tentamos fazer em 2013? Envolver a sociedade civil. Foi um processo de discussão, na minha opinião, ainda um pouco tímido, mas nós fizemos um grupo de trabalho e a gente envolveu representantes do Conselho da Criança, do Conselho da Pessoa com Deficiência, do Conselho do Idoso, um grupo maior do Conselho da Assistência e a gente fez esse grupo de trabalho, fez uma discussão, depois nós fizemos uma oficina na escola de governo em que a gente tentou traçar isso (EG 1, 2016).

[...] inicialmente, o trabalho relacionado com elaboração do PMAS tem sim relação com o plano plurianual. Normalmente as ações do plano Municipal de Assistência estão bem casadas com o Plano Plurianual. Para a elaboração do PPA, existe um trabalho bem estruturado, por assim dizer. O nosso PPA é dividido entre programas e ações. Aqui, no município de Vitória, por exemplo, desde 2013, para elaboração do PPA de 2014 a 2017, existe a criação de uma estrutura mesmo ligada à Secretaria de Gestão Estratégica que designou responsáveis pelos programas e responsáveis pelas ações, pelos projetos e que estão ligados às Secretarias afins. Então, com isso se juntou praticamente todas as Secretarias para elaboração do PPA em todos os programas e projetos (EG 2, 2016).

Para compreendermos e fazermos uma conexão da realidade apresentada pelos entrevistados acima sobre essa falta de sintonia ou conexão dos dois instrumentos de planejamento da Política de Assistência Social, podemos falar de um tema já abordado no primeiro capítulo deste trabalho, referente às medidas advindas do neoliberalismo que chegaram fortemente ao Brasil, ditando as regras para as políticas sociais. Ou seja, de acordo com as palavras de Harvey (2008), quando diz que o Estado deve empenhar-se para reduzir as barreiras ao movimento do capital e contribuir com a abertura dos mercados. Também podemos recorrer novamente às palavras de Netto (2006) que fala da pretensão do grande capital de destruir qualquer trava extraeconômica aos seus movimentos.

O período da presente pesquisa de 2013 a 2015 correspondeu à vigência parcial de dois períodos do PPA: um ano do PPA 2010-2013, elaborado na gestão do prefeito João Carlos Coser (PT) e dois anos do PPA 2014-2017, na gestão do então prefeito Luciano Rezende (PPS).

O PPA relativo ao período 2010-2013 foi aprovado pela Lei Municipal nº 7845, de 9 de dezembro de 2009. O plano foi organizado com 50 programas e um para reserva de contingência. São vinculados a Semas 4 programas e 41 ações. Dessas, 31 ações são coordenadas pela Semas e 10 por outras Secretarias da Administração. O Quadro 3 mostra a descrição dos programas e das ações da Semas do PPA 2010-2013:

**Quadro 3** – Programas e ações do PPA Semas Vitória - 2010-2013

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
Defesa Civil (011)	Prevenir ocorrências de situações que coloquem em risco a vida da população da cidade	*1019 - Elaboração do Plano Preventivo da Defesa Civil; 2169 - Fortalecimento dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil; *2170 - Implementação e Manutenção da Rede de Pluviômetros com Telemetria; *2060 - Mapeamento e Monitoramento das Áreas sob Risco de Deslizamento; 2058 - Monitoramento das Áreas de Risco; *1020 - Obras de Contenção de Encostas	4.749.100,00
Fortalecimento do SUAS (017)	Assegurar o acesso aos direitos socioassistenciais a indivíduos, famílias e grupos em situação de vulnerabilidade social	2098 - Apoio à Rede de Proteção Social Básica; 2108 - Apoio à Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade; 2105 - Apoio à Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade; 2107 - Apoio aos Catadores de Materiais Recicláveis; 2102 - BPC na Escola; 2101 - Centro de Referência de Pessoa da Pessoa com Deficiência; 2099 - Centro de Convivência da Terceira Idade; 2095 - Centros de Referência da Assistência Social (Cras); 2104 - Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas); 2111 - Comunicação e Educação em Assistência Social; 2113 - Formação Continuada em Assistência Social; 2112 - Fortalecimento do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA); 2097 - Inclusão Produtiva; 2103 - Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 2109 - Rede de Proteção Social Especial à Criança e ao Adolescente; 2106 - Rede de Proteção Social Especial ao Adulto e Migrante; 2094 - Serviços Socioeducativos para Crianças e Adolescentes; 2100 - Terceira Idade em Ação; 2227 - Transferência de Renda e Benefícios Assistenciais; 2110 - Vigilância Socioassistencial, Monitoramento e Avaliação; 2350 - Vitória Mais Igual	33.700.000,00
Juventude Ativa (031)	Promover a inclusão social do jovem, por meio da convivência e sociabilidade, do acesso à cultura e à comunicação, ao esporte e lazer e da participação cidadã, fortalecendo vínculos familiares e comunitários	2212- Centro de Referência da Juventude; *1073 - Escola Popular de Comunicação Crítica; *1076 - Implementação de Política Municipal de Ações Afirmativas; 2213 - Inclusão Social da Juventude; *1074 - Juventude em Foco; 2211 - Núcleo Afro Ododomê; 2249 - Projovem Adolescente; *1072 - Projeto Farol; *2253 - Projovem Urbano; *1075 - Sexo, Drogas e... Diálogo	7.281.000,00
Segurança Alimentar e Nutricional (041)	Assegurar a população em situação de insegurança alimentar e nutricional o acesso à alimentação com regularidade em quantidade e qualidade nutricional adequadas, concebendo-a como direito humano	2308 - Ações Socioeducativas em Segurança Alimentar e Nutricional; 2292 - Agricultura Urbana; 2324 - Banco de Alimentos Herbert de Souza; 2289 - Serviços de alimentação e Nutrição	3.951.000,00

**Fonte:** Site: Transparência Vitória  
Elaboração própria.

\*Ações que estão no PPA da Semas e são coordenadas por outras Secretarias do município.

Como podemos perceber, as ações coordenadas por outras Secretarias referem-se aos programas Defesa Civil e Juventude Ativa, pois trata-se de algumas ações intersetoriais. É relevante informar que, além dos programas e ações descritos no Quadro 3, a Semas está também no escopo de outros quatro programas coordenados por outras Secretarias do município. Os programas são denominados da seguinte forma: Apoio Administrativo; Valorização e Capacitação de Servidores; Gestão Democrática e Cidadã; e Orçamento Participativo. Houve execução de orçamento da Semas apenas no programa Apoio Administrativo (coordenado pela Secretaria Municipal de Administração), com ação de manutenção de serviços administrativos. Os outros três programas não tiveram orçamento executado em 2013 pela Semas.

O PPA relativo ao período de 2014-2017 foi aprovado pela Lei municipal nº 8.590 datada de 12 de dezembro de 2013, e sofreu revisão pela Lei Municipal nº 8.783, de 30 de dezembro de 2014. O plano foi organizado em 37 programas. É importante destacar que houve alteração na organização do PPA anterior para este. Houve redução no número de programas, de 50 para 37, e, conseqüentemente, no número de ações do período anterior para o PPA atual.

Na Semas, houve redução de quatro para três programas e a expressiva redução de ações, de 41 para 19 ações, do PPA 2010-2013 para o 2014-2017. Como podemos perceber, houve uma tentativa de sintetizar o PPA, o que é relevante, porém, é importante dizer que não ocorreu alteração da lógica do PPA no que se refere à adequação das ações ao Plano Municipal de Assistência Social, pois não há correspondência nas nomenclaturas das ações expressas nos dois instrumentos de planejamento. O Quadro 4 mostra a descrição dos programas e das ações do PPA 2014-2017:

---

**Quadro 4** – Programas e ações do PPA Semas Vitória – 2014 a 2017

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>VALOR (R\$) 2014 e 2015</b>
Fortalecimento do SUAS (024)	Consolidar o SUAS no município, em consonância com a PNAS, assegurando o acesso aos direitos socioassistenciais a indivíduos, famílias e grupos em situação de vulnerabilidade social	2250 - Benefícios e Transferência de Renda; 2302 - Centro de Referência para Pessoa com Deficiência; 2251 - Fortalecimento do FIA; 2196 - Gestão do Trabalho SUAS; 2246 - Proteção Social Básica; 2248 - Proteção Social Especial de Alta Complexidade; 2247 - Proteção Social Especial de Média Complexidade; 1249 - Vigilância Socioassistencial	56.200.000,00
Potencialização da Segurança Alimentar e Nutricional (028)	Articular, coordenar, integrar, fortalecer e fomentar ações que visam à garantia da segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada aos municípios de Vitória	2280- Agricultura Urbana e Horta Comunitária; 2277 - Banco de Alimentos Herbert de Souza; 2276 - Educação para Alimentação Saudável; 1279 - Implantação de Cozinhas Comunitárias; 1281 - Instalação do Banco de Alimentos Herbert de Souza em sede própria; 2278 - Serviços de Alimentação e Nutrição	7.800.000,00
Programa de Atenção ao Idoso (029)	Articular, integrar e ampliar as ações desenvolvidas pelas diversas Secretarias municipais, oferecendo à população idosa serviços de convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários	2284 - Ampliação e Manutenção dos Serviços de Convivência; 1285 - Ampliação e Qualificação dos Serviços de Proteção Social e à Saúde do Idoso; 1282 - Estruturação e Implementação do Baile do Idoso; 2367 - Fortalecimento do Fundo Municipal dos Direitos do Idoso; *1283 - Vida Ativa na 3ª Idade	7.300.000,00

**Fonte:** Site: Transparência Vitória.  
Elaboração própria.

\*Ação que está no PPA da Semas e é coordenada por outra Secretaria do município.

Também é relevante informar que, além dos programas descritos no Quadro 4, a Semas está no escopo de programas coordenados por outras Secretarias. Conforme pode ser percebido no Quadro 5, no PPA 2014-2017, um grande número de ações da Semas foi vinculado a outros programas, com a justificativa de serem intersetoriais. Apesar de não constarem no escopo da Semas, as ações de segurança alimentar estão sob a responsabilidade da Secretaria. Trata-se de uma política transversal, que se encarrega da manutenção do Restaurante Popular de Vitória, que disponibiliza refeições à população em situação de vulnerabilidade e risco social, com baixo custo, e do Banco de Alimentos, responsável pela aquisição de cestas de alimentos para concessão às famílias pelos Cras.

**Quadro 6** - Ações da Semas em programas de outras secretarias PPA 2014-2017

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>AÇÕES</b>
Apoio Administrativo	Dotar as áreas administrativas de condições necessárias para prestar adequado suporte à área operacional.	Manutenção de serviços administrativos
Valorização e Capacitação de Serv.	Valorizar os servidores municipais, oferecendo melhores condições de trabalho e vida, motivando-os para a prestação de serviços públicos, eficientes e de qualidade à população.	Capacitação continuada dos servidores
Urbanidade sustentável	Construir uma cidade mais humana, segura e sustentável, reconhecendo o papel estratégico do planejamento, gestão e do desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e da saúde, para benefício de todos almejando melhorar sua qualidade de vida.	Fortalecimento dos Núcleos Comunitários de Defesa; monitoramento das áreas de risco
Educação ampliada	Ampliar oportunidades de aprendizagem dos alunos das escolas municipais em espaços não formais, na perspectiva da utilização dos serviços e equipamentos públicos da cidade, bem como qualificar as atividades curriculares das escolas por meio das relações necessárias entre saberes que circulam em diferentes espaços e tempo de aprendizagem.	Serviços de Convivência para crianças e adolescentes
Onde anda você	Acolher, de forma humanizada, as pessoas em situação de rua, especialmente os usuários de <i>crack</i> e outras drogas, encaminhando-os à rede de serviços a partir da identificação das demandas.	Serviço Especializado em Abordagem Social; acolhimento institucional
Programa Juventudes	Promover a inclusão social do jovem por meio da convivência e socialibilidade, de acesso à cultura e à comunicação, ao esporte e lazer, à saúde, à educação, ao trabalho e da participação cidadã, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários.	Estação Juventude; projuvem adolescente; Centro de Referência da juventude; e Odomodê
Economia criativa e inovação	Tornar Vitória uma cidade mais criativa com área urbana voltada à inovação e à cultura. Inovação como resultado da implementação e critérios de viabilidade para a criatividade, gerando valores de mudança, melhoria e progresso em todas as atividades econômicas, sociais e culturais.	Fortalecimento de Ações de Inclusão Produtiva
Infraestrutura de edificações públicas	Modernizar e adequar as edificações públicas para que fiquem em conformidade com as normas e legislação em vigor e aos usos a que forem destinados.	Manutenção das Edificações Públicas; construção, reforma e/ou ampliação de edificações; manutenção das edificações públicas.
Gestão compartilhada e integrada	Atuar no fortalecimento do controle social	Fortalecimento dos Conselhos Municipais e das Comissões

**Fonte:** Site: Transparência Vitória.  
Elaboração própria.

Percebemos uma intencionalidade na estruturação do PPA, visando à maior interlocução entre as Secretarias, porém há que se fazer uma análise quanto às ações da Assistência Social que possuem objetivos distintos dos que foram traçados para os programas das Secretarias. Podemos citar o exemplo do programa Educação Ampliada, que tem objetivo voltado para a

aprendizagem escolar e tem como ação o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos do SUAS. Outra ação é o fortalecimento de inclusão produtiva que, para o SUAS, é uma estratégia de geração de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade e está num programa de Economia Criativa e Inovação. As ações para a população em situação de rua também estão divididas entre um programa coordenado pela Semas e o programa Onde Anda Você, coordenado pela Secretaria de Gestão Estratégica, desviando dos objetivos do SUAS.

**Tabela 2** – Despesas da Assistência Social por Programas do PPA da Semas – 2013 a 2015

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

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Elaboração própria.

Em análise da Tabela 2, podemos concluir que, entre os programas vinculados diretamente à Assistência Social, o maior percentual de despesas foi no Programa Fortalecimento do SUAS, que se encarrega de grande parte das ações de Proteção Social Básica, de Média e de Alta Complexidade. Também podemos perceber que as ações para os idosos estão em um único programa. Apesar da falta de expressão dos recursos nele alocados, além do que as ações para essa população devem passar por todos os níveis de proteção e, nesse programa, foram contempladas apenas as ações de proteção básica. As ações de segurança alimentar e nutricional também, conforme apontamos acima, apesar de atender a uma política pública específica e ser

transversal, portanto, deveriam ter caráter intersetorial, no entanto estão vinculadas diretamente à Assistência Social com um programa específico, com execução de R\$ 4,2 milhões.

Porém, além das ações vinculadas diretamente à Assistência Social, citadas no PPA de 2014-2017, algumas ações finalísticas foram direcionadas para programas de outras Secretarias do município, conforme descrito no Quadro 5. Apesar da tentativa de fazer uma articulação entre as várias áreas de atuação da Prefeitura, esse formato adotado no PPA torna ainda mais confuso o entendimento e impacta a identidade da Assistência Social, pois, como podemos verificar também na Tabela nº 2, algumas observações merecem ser destacadas.

As ações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes estão vinculadas aos Programas Educação Ampliada da Secretaria de Educação, com execução de R\$ 4,7 milhões. A ação tem como órgão responsável a Semas, porém mostra-se fragmentada no Plano Plurianual, quando está vinculada a um programa que, apesar de intersetorial, apresenta objetivos voltados à educação formal e não aos objetivos tipificados no SUAS. É preciso dizer que se trata de um serviço preconizado no SUAS, prestado no âmbito da Proteção Social Básica, que atua no fortalecimento da convivência e dos vínculos de crianças e adolescentes de zero a quinze anos.

As ações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para jovens estão vinculadas ao Programa Juventudes, com execução de R\$ 1,4 milhão. A política para juventude deve ter caráter transversal e por isso deve haver articulação entre as Secretarias, porém a organização em um só programa no PPA não necessariamente fortalece a integração e, por outro lado, fragmenta as ações do ponto de vista da gestão administrativa e financeira, além de não demonstrar a totalidade da política da Assistência Social. Ao analisar o PPA, temos que fazer um verdadeiro garimpo para identificarmos as ações.

As ações voltadas para a população em situação de rua estão vinculadas ao Programa Onde Anda Você, coordenado pela Secretaria de Gestão Estratégica, conforme informado acima, executado com R\$ 10,6 milhões. As ações de inclusão produtiva estão no Programa Economia Criativa e Inovação, com execução de R\$ 582,9 mil nos anos de 2014 e 2015.

As ações de fortalecimento dos conselhos estão ligadas ao Programa Gestão Compartilhada e Integrada, com nenhum recurso executado, juntamente com o Programa Valorização e Capacitação de Servidores que também não executou recursos. A não execução dos recursos demonstra o nível insuficiente de prioridade da Administração Municipal com as ações de

controle social e de qualificação e de valorização dos trabalhadores da Assistência Social. Além dessas, outras ações de remuneração de pessoal e de infraestrutura estão nos Programas Apoio Administrativo e Infraestrutura de Edificações Públicas, juntamente com todas as outras Secretarias da Administração Municipal.

Após uma abordagem mais detalhada do PMAS e do PPA, dois instrumentos de planejamento da política pública, queremos destacar, neste capítulo, que o orçamento e os fundos de Assistência Social são instrumentos da gestão financeira e orçamentária do SUAS. O orçamento é a face mais visível do Fundo Público. No orçamento, podemos conhecer as prioridades das políticas públicas, pois é o espelho das decisões políticas de determinado Governo e expressa a condução que se quer para aquela sociedade, podendo restringir ou ampliar os direitos sociais garantidos constitucionalmente no país.

Para compreender como se dá esse processo na Semas de Vitória, na gestão atual (2013-2016), trataremos a percepção de gerentes da Secretaria sobre o processo de elaboração do ciclo orçamentário da Assistência Social no município, considerando o nível de envolvimento de gestores e das equipes, bem como a metodologia de planejamento utilizada, e se há mecanismos democráticos e participativos nesse processo dentro da Secretaria, que passa também pelo modelo de gestão adotado no período analisado:

[...] na verdade, o que é dado pro gerente é: ‘Gerente, você tem tanto pra gastar, então você resolve, organiza com a sua equipe como é que você vai fazer para gastar esse valor que você tem’, mas a gente não tem conhecimento do orçamento da Secretaria, a gente não tem autonomia, liberdade para questionar por que um valor é destinado a mais para esse serviço e não pra aquele, onde a gente poderia reorganizar os valores, redistribuir os valores. Inclusive o próprio processo de planejamento, de discussão da própria política, eu vejo que está comprometido porque a gente não tem instâncias de participação, de deliberação entre os próprios gerentes. Não há uma regularidade de reuniões de Comitê Gestor, por exemplo, não há. A gente é chamada, eventualmente, para pequenas e rápidas reuniões, para definir coisas pontuais. Não há um processo regular de planejamento, de discussão, de tomada de decisão. A decisão vem tomada e a gente tem que estudar a melhor forma de atender àquela decisão que já foi encaminhada (EG 7, 2016).

[...] se, num momento anterior, você trabalhava, por exemplo, um gerente tinha conhecimento do valor que ele poderia gastar durante o ano para execução do serviço sob sua responsabilidade, e aí ele trabalhava e se planejava em cima do valor, a gente começou a caminhar nos últimos anos, de uma forma diferente: primeiro você faz um planejamento sem saber o valor que você tem para poder gastar, você, às vezes, utiliza como referência os valores que você tinha anterior e depois você faz o planejamento, aí é dito para você que você não tem aquele valor, que você precisa fazer cortes dentro daquele valor e esse tem sido o modelo que tem sido adotado já há uns dois ou três anos, né? Num nível de gerente, os dados financeiros são tratados como dados sigilosos, então, às vezes, são profissionais, eles precisam fazer gestão, mas eles não têm acesso ao dado financeiro, porque o dado financeiro é tratado como se fosse sigiloso (EG 8, 2016).

Eu penso que se estabeleceu, nesse último tempo, um modelo de gestão extremamente verticalizado e centralizado na figura do prefeito e os outros participantes do grupo de gestores, eles têm uma autonomia muito reduzida para poder desenvolver o seu trabalho e isso, penso que tanto no nível de secretariado, e eu penso que nesse modelo a figura dos gerentes, ficou com uma importância muito reduzida, porque os gerentes passaram a ser executores de comandos que lhes foram dados com pouca possibilidade de autonomia, de pensar o planejamento, as finanças da política né? Mas, em minha opinião, houve uma redução muito forte da importância desse gestor (gerente), dessa personagem na execução da política, na gestão como um todo (EG 8, 2016).

Ainda nas palavras dos gerentes, podemos observar uma alusão a um modelo de gestão das administrações anteriores, período de 2005 a 2012, quando foram implantados os mecanismos de debate e articulação entre as várias Secretarias, denominadas câmaras territoriais, implantadas de acordo com a organização territorial da cidade.

A gente vê que teve a exclusão de momentos de participação, de discussão, como o Comitê Gestor, que eram momentos de reunião de gerentes, para poder se discutir junto com o secretário e subsecretários os rumos da política de assistência, então se optou por um modelo de não se ter mais esses momentos, e por adotar um modelo centralizado. Então o prefeito diz para o secretário o que o secretário precisa fazer, o secretário senta individualmente ou com os subsecretários, ou os subsecretários com os gerentes e determina, individualmente, para o gerente o que cada um precisa fazer. Isso sem contatos entre os gerentes, sem que tenha momentos em que se agrupem os gerentes que executam a política (EG 8, 2016).

As palavras dos entrevistados mostram a importância de um modelo de gestão mais participativo, compartilhado e democrático, em que há participação de todos os gestores e técnicos envolvidos no processo de planejamento e execução da política de Assistência Social. O modelo centralizado, adotado pela atual gestão, traz desafios para a gestão da política e, conseqüentemente, para a gestão orçamentária e financeira das ações previstas, tendo em vista o comprometimento dos resultados. Ou seja, percebemos, pelas palavras dos entrevistados, ausência de práticas que possibilitem um planejamento coletivo e participativo com os próprios técnicos e gestores envolvidos no planejamento e execução da política de Assistência Social.

Antes de tratarmos da execução orçamentária da Semas, é preciso falar do processo de elaboração da LOA no município e qual o envolvimento das equipes da Semas. Para isso, é pertinente observarmos as falas dos entrevistados da área da gestão:

[...] a LOA a gente tinha autonomia pra planejar de acordo com a cota financeira que muitas vezes não era suficiente. Vinha a cota financeira e aí a gente colocava na ação que a gente achava melhor e, nessa última, a gente envolveu os gerentes, porque a gente deu a parte de cada um. Mas os gerentes voltaram e discutiram com as equipes. Então, isso foi muito doloroso, inclusive nós sentamos com parceiros pra discutir também que a gente precisava saber até onde a gente podia chegar pra execução. [...] então, saiu do gerente, mas não chegou assim, no técnico de ponta, chegou no coordenador dos serviços, mais Cras e Creas, porque são nossos, são da Prefeitura. Os outros, a gente perde um pouco a própria autonomia de fazer uma discussão com uma pessoa que é de uma entidade não governamental (EG 1, 2016)

Depende de cada gestor, né? A gente, da área financeira, ajuda na elaboração, quanto a enviar, depende do gestor da Secretaria [...] (EG 2, 2016).

[...] então, a disponibilização, por parte da Secretaria da Fazenda, que é o órgão responsável por fazer o levantamento da previsão de arrecadação, essa informação, que seria a cota financeira para a área da assistência, ela chegava bem próximo do período de envio para a câmara, já chegava no final de julho. Consequentemente, a Secretaria tinha prazo curtíssimo para poder fazer uma proposta, lançar no sistema para que a Secretaria da Fazenda consolidasse até 30 de agosto e mandasse essa proposta para a câmara. Então, apesar de haver a discussão principalmente com as gerências, internamente, mas para daí dar tempo para mandar para o Conselho fazer considerações e aprovar, nunca deu para fazer isso antes do prazo de envio para a Câmara. E tem ainda outro problema: a cota de recursos que vinha nem sempre era o suficiente para poder bancar a assistência. A previsão às vezes ficava muito discrepante, até mesmo dos serviços obrigatórios. Então, o que nós precisamos fazer é tentar mudar a cota orçamentária. Então a gente também não tinha como mandar pro Conselho a proposta pensada pela Administração porque nem cota que seria o suficiente para cobrir despesas obrigatórias nós tínhamos! Então, durante os últimos anos tem sido a briga constante nesse sentido pra que a gente conseguisse manter o serviço de assistência no patamar que está, porque, se fosse depender simplesmente da variação da arrecadação, a Assistência teria perdido muito mais (EG 2, 2016).

Penso que esses planejamentos são feitos em momentos separados, por setores separados, sem muito diálogo e sem participação das áreas, né? Você tem um momento em que é feito um planejamento financeiro, envolvendo uma determinada quantidade de atores, gestores da Secretaria num grupo muito mais reduzido, com a participação de um ou dois gerentes, mais do gabinete da Secretaria, é esse o modelo que tem sido adotado. E o planejamento do Plano Municipal de Assistência ou o planejamento técnico de execução da política de assistência, eu penso que ele tem sido feito descolado desse momento financeiro, né? E isso tem causado impactos para execução da política de assistência, porque, talvez, ao se priorizar o planejamento financeiro, faz-se o planejamento financeiro, e depois o planejamento técnico tem que caber dentro do planejamento financeiro [...] não entendo que tem autonomia financeira nem para o planejamento e nem para execução do que já foi planejado, por que às vezes até aquilo que foi planejado é questionado (EG 8, 2016).

Os entrevistados acima nos ajudam a entender melhor os desafios postos na gestão das políticas sociais, quando falamos do planejamento e do financiamento da política de Assistência Social. Relembrando as palavras de Giacomoni (2012), ele alega que o PPA funciona como um elemento integrador entre o planejamento e o orçamento, pois estabelece uma linguagem comum para todos os instrumentos do ciclo orçamentário. Percebemos que há uma distância entre o momento em que é elaborado o planejamento das ações da Secretaria, em que as equipes da “área fim”, ou seja, os técnicos e gestores que atuam na ponta fazendo o atendimento à população, e o planejamento dos instrumentos orçamentários e financeiros das ações que, em geral, é de domínio exclusivo da equipe da “área meio”, encarregada de planejar e executar o orçamento. É importante relembrarmos o conteúdo já pautado no segundo capítulo deste trabalho, nas palavras de Salvador (2012), que destaca que é no orçamento que são definidas as

prioridades de aplicação dos recursos públicos, o que é corroborado por Oliveira (2009) que enfatiza que o orçamento é o espelho da vida política de uma sociedade.

#### 4.3.2 Gastos com Assistência Social em Vitória

É importante iniciarmos com algumas informações sobre o orçamento geral da PMV, para entendermos o orçamento da Secretaria de Assistência Social. Conforme a Tabela 3, o orçamento autorizado geral da Prefeitura Municipal de Vitória em 2013 foi cerca de R\$ 1,9 bilhão, em 2014 cerca de R\$ 2,0 bilhões e, em 2015, aproximadamente R\$ 1,9 bilhão.<sup>52</sup> Ainda temos, na Tabela 3, as receitas por categoria econômica, com destaque para a distância entre a receita prevista e a receita realizada nos três anos estudados, ou seja, há um distanciamento entre o que é planejado pela Administração Municipal e o que é efetivamente arrecadado e gasto pelo município.

**Tabela 3** – Receita da PMV por categoria econômica – 2013 a 2015

Tipo	2013		2014		2015	
	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
1-Receitas Correntes	1.792.765.468,97	1.688.551.706,33	1.655.116.400,16	1.657.821.061,19	1.689.156.167,08	1.546.576.848,59
2-Receitas de Capital	181.241.750,95	33.670.197,56	248.375.088,69	58.062.189,31	220.480.311,42	23.597.366,59
3-Receitas Intraorçamentárias	0	0	147.057.612,10	91.386.846,75	86.224.364,10	88.770.461,71
<b>TOTAL:</b>	1.974.007.219,92	1.722.221.903,88	2.050.549.100,95	1.807.270.097,24	1.995.860.842,60	1.658.944.676,89

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

Na categoria econômica – receitas correntes – o demonstrativo de receita por natureza de despesa da PMV expressa que a receita tributária é a principal fonte dos recursos do município. Os tributos municipais que mais se destacam, na ordem de grandeza dos valores, nos três anos em referência, são ISS, IPTU, IRPQN<sup>53</sup> e ITBI e apresentam caráter de tributação direta<sup>54</sup> e

<sup>52</sup> Leis Orçamentárias Anuais de Vitória relativas aos anos de 2013, 2014 e 2015. Valores deflacionados pelos índices do IGP-DI.

<sup>53</sup> Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza.

<sup>54</sup> Os tributos diretos são aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio, como o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR). Teoricamente, seu ônus não pode ser repassado para terceiros, já que é o proprietário da renda ou do patrimônio que arca diretamente com o tributo. Esse tipo de tributo é considerado mais adequado para a promoção de justiça na tributação, possuindo um caráter

indireta.<sup>55</sup> Quando analisamos as principais receitas da PMV, as receitas tributárias,<sup>56</sup> compostas principalmente pelo ISS, IPTU, IRPQN e ITBI, chegaram a um total de R\$ 1,7 bilhão no período de 2013 a 2015. Somando as receitas dos três anos, por tipo, a receita do ISS foi de R\$ 1,2 bilhão, do IPTU foi de R\$ 193,1 milhões, do IRPQN foi de R\$ 169,3 milhões e do ITBI foi de R\$ 139,6 milhões. Percebemos que o ISS é responsável por grande parte dos recursos gerados das receitas tributárias, no município de Vitória.

**Tabela 4** – Despesas executadas (pagas) por funções da PMV – 2013 a 2015

Núm.	Função	2013	2014	2015	Total	%
1	Legislativa	27.452.588,40	26.151.147,34	26.727.769,24	80.331.504,98	1,94%
3	Essencial a justiça	10.967.056,32	10.934.833,97	10.247.142,29	32.149.032,58	0,78%
4	Administração	188.557.753,33	189.259.291,10	154.245.102,10	532.062.146,53	12,87%
6	Segurança Pública	20.696.884,43	27.302.223,18	25.500.797,02	73.499.904,63	1,78%
8	Assistência Social	45.636.767,81	48.946.571,95	37.673.932,19	132.257.271,95	3,20%
10	Saúde	306.012.948,35	291.576.427,81	281.563.640,96	879.153.017,13	21,27%
11	Trabalho	998.883,48	7.632.658,83	5.098.758,35	13.730.300,66	0,33%
12	Educação	404.835.691,02	427.150.933,39	411.768.571,69	1.243.755.196,10	30,09%
13	Cultura	15.366.621,07	11.218.901,76	8.434.211,11	35.019.733,94	0,85%
14	Direitos e Cidadania	7.982.095,64	6.698.273,75	6.629.539,30	21.309.908,69	0,52%
15	Urbanismo	195.464.195,76	190.030.656,18	161.381.338,17	546.876.190,10	13,23%
16	Habitação	19.929.801,48	17.208.788,79	14.036.929,31	51.175.519,58	1,24%
17	Saneamento	21.719.597,67	21.553.196,34	1.086.602,27	44.359.396,29	1,07%
18	Gestão Ambiental	49.098.518,96	46.654.842,98	37.103.146,31	132.856.508,25	3,21%
23	Comércio e Serviços	2.755.306,03	6.706.016,07	4.078.520,22	13.539.842,32	0,33%
24	Comunicações	15.354.709,11	16.873.029,62	9.285.425,24	41.513.163,97	1,00%
27	Desporto e Lazer	9.164.362,92	11.442.209,92	8.879.410,67	29.485.983,50	0,71%
28	Encargos Especiais	87.296.937,13	70.520.973,82	72.314.071,10	230.131.982,05	5,57%
99	Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
	<b>Total</b>	<b>1.429.290.718,92</b>	<b>1.427.860.976,80</b>	<b>1.276.054.907,53</b>	<b>4.133.206.603,26</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Sistema FOCO/PMV e Câmara Municipal de Vitória, 2016.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Elaboração própria.

progressivo, pois, em função da existência de alíquotas diferenciadas para as faixas de renda e/ou valor do patrimônio, tende a pagar mais quem ganha mais.

<sup>55</sup> A tributação indireta é aquela que incide sobre a produção e o consumo. Os seus custos são transferidos para terceiros. Fazem parte desse tipo de tributo o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Serviço (ISS), a Cofins, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre outros. Esse tipo de tributo recai de forma mais significativa sobre as famílias com renda mais baixa, enquanto desonera o contribuinte com maior rendimento. Isso porque as famílias mais pobres gastam uma maior parte de sua renda com consumo e, em geral, os custos desses tributos tendem a ser repassados para o consumidor final.

<sup>56</sup> Vitória, demonstrativos de natureza de receitas, item receitas tributárias de 2013, 2014 e 2015, no *site* da transparência *Web*. Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Ao analisarmos as despesas executadas da Administração Municipal por funções, conforme indica a Tabela 4, percebemos que as despesas executadas com a Assistência Social correspondem a 3,20% do total de recursos executados pela PMV, na média dos três anos analisados, ocupando a quinta colocação na ordem de gastos do município, considerando as áreas finalísticas, ou seja, excluindo as funções Administração e Encargos Especiais. O maior percentual de gastos está na função Educação, com 30,09%, seguida da função Saúde, com 21,27%, depois a função Urbanismo, com 13,23%, e a Gestão Ambiental, com 3,21%. Podemos perceber que as áreas de Educação e Saúde correspondem a um total de 51,36% do orçamento da PMV. Quando comparamos a política de Assistência à Saúde e à Educação, percebemos que a área da Assistência Social não está entre as prioridades do Governo Municipal, apesar de ser uma política que atende, de forma prioritária, à população que apresenta maior necessidade de apoio financeiro e familiar.

**Tabela 5** – Despesas realizadas pela Assistência Social por categoria econômica e grupo de natureza de despesa – 2013 a 2015

<b>Despesas por categoria econômica</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Despesas Correntes</b>					
Pessoal e Encargos Sociais	9.576.712,41	9.792.320,28	9.772.407,40	29.141.440,09	22,03%
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	
Outras Despesas Correntes	34.710.684,31	37.079.107,98	26.823.525,01	98.613.317,30	74,56%
<b>Subtotal</b>	<b>44.287.396,73</b>	<b>46.871.428,26</b>	<b>36.595.932,40</b>	<b>127.754.757,39</b>	
<b>Despesas de Capital</b>					
Investimentos	1.349.371,08	2.075.143,69	1.077.999,78	4.502.514,55	3,40%
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-
Reserva do Reg. Próp. Prev. Servidor	-	-	-	-	-
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-
<b>Subtotal</b>	<b>1.349.371,08</b>	<b>2.075.143,69</b>	<b>1.077.999,78</b>	<b>4.502.514,55</b>	
<b>Total</b>	<b>45.636.767,81</b>	<b>48.946.571,95</b>	<b>37.673.932,19</b>	<b>132.257.271,95</b>	

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

Quando analisamos as despesas da Assistência Social por categoria econômica, conforme a Tabela 5, percebemos que os gastos com a Assistência se dão, quase em sua totalidade, ou seja, 96,59% com despesas correntes e apenas 3,40% com despesas de capital, considerando o total de recursos executados nos três exercícios, mostrando que não há investimento na Assistência Social. Quando analisamos a natureza da despesa, percebemos que, na categoria despesas

correntes, também considerando o total executado nos três exercícios, temos 22,03% de gastos com pessoal e encargos sociais, 74,56% com outras despesas correntes. Na categoria despesas de capital, houve pequeno gasto no grupo de investimentos e nenhum gasto nos outros grupos de natureza de despesas. Os dados sinalizam a ausência de diretrizes da administração para manutenção e melhoria da qualidade dos espaços públicos utilizados para oferta dos serviços e programas, bem como de equipamentos de informática e outros recursos permanentes necessários para a qualificação dos serviços prestados à população.

**Tabela 6** – Evolução da execução orçamentária da Semas por unidade orçamentária – 2013 a 2015

<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
11.01.00 (Semas)	11.451.643,48	10.879.023,29	11.048.590,02	33.379.256,79	25,24%
11.02.00 (FMAS)	32.792.973,93	35.678.760,62	24.719.170,91	93.190.905,46	70,46%
11.03.00 (FIA)	1.392.150,40	2.388.788,04	1.906.171,25	5.687.109,69	4,30%
<b>Total Geral</b>	<b>45.636.767,81</b>	<b>48.946.571,95</b>	<b>37.673.932,19</b>	<b>132.257.271,95</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Elaboração própria.

Dentre as unidades orçamentárias da Semas, temos a Unidade 11.01.00, denominada Semas, na qual são alocados os recursos destinados aos gastos administrativos, com pessoal, encargos, aquisições de materiais de consumo e de expediente, manutenção de espaços físicos, aluguéis, entre outros, que conta com 25,24% do total dos recursos executados. Na Unidade 11.02.00, denominada Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), são alocados os recursos de cofinanciamento federal, estadual e municipal, destinados às despesas dos três níveis de proteção da assistência social, sendo responsável por 70,46% do total de recursos gastos. Conforme as legislações do SUAS, todos os recursos da função 8 devem ser alocados no Fundo Municipal, porém ainda não é essa a realidade do município, pois nem todos os recursos são alocados no Fundo.

Conforme abordamos no capítulo anterior e de acordo com a NOB/SUAS (2012), em seu art. 48, os fundos de Assistência Social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Sua gestão é realizada pelo órgão gestor da política de Assistência Social em cada esfera de Governo, com a fiscalização dos Conselhos de Assistência Social. Os Fundos da Assistência Social “[...] caracterizam-se como fundos especiais e se constituem em unidades orçamentárias e gestoras, na forma da Lei nº 4.320, de 17 de março de

1964, cabendo o seu gerenciamento aos órgãos responsáveis pela coordenação da política de assistência social” (NOB/SUAS, 2012).

O Fundo Municipal de Vitória hoje é um fundo público especial, tem um CNPJ matriz próprio. Ele é, por opção do município, um órgão gestor. Ele é uma unidade gestora, ele está ligado ao município e à Secretaria de Assistência Social, mas ele é uma unidade gestora. No meu orçamento, eu o prevejo como uma unidade orçamentária específica, mas junto ao Tribunal de Contas ele também tem um registro como uma unidade gestora, ou seja, ele tem autonomia, por exemplo, pra firmar um convênio. Então eu firmo um convênio com uma instituição, entre a instituição e o município de Vitória, através do fundo. Então o fundo hoje ele tem essa característica no município de Vitória né? (EG 2, 2016).

No município de Vitória, o FMAS foi instituído pela Lei Municipal nº 4.384, de novembro de 1996, que cria também o Comasv. Nesse sentido, a mesma lei que funda o Conselho também cria o Fundo. No art. 12 da referida lei fica criado o FMAS para captação e aplicação de recursos e meios de financiamento das ações na área de Assistência Social. A presente lei foi alterada pela Lei Municipal nº 5.306, de abril de 2001, porém não houve mudança relativa ao FMAS. As duas leis foram revogadas pela Lei nº 6.811, de 15 de dezembro de 2006, que trouxe algumas alterações na organização do FMAS. No art. 15, comparece uma vedação à transferência de recursos do Fundo para o financiamento de ações e serviços não previstos no PMAS. Fica estabelecido que os recursos que compõem o Fundo serão depositados em bancos oficiais, em conta especial, sob a denominação de Fundo Municipal de Assistência Social e sob a fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social. Outra novidade da lei é que a transferência de recursos do FMAS para organizações governamentais e não governamentais de Assistência Social e áreas correlatas se processará mediante convênios, contratos e similares, nos termos da legislação vigente e de conformidade com os programas, projetos e serviços aprovados pelo Comasv.

[...] primeiro que facilitou muito né? A criação de um fundo específico para Assistência Social e CNPJ próprio facilitou os controles, ampliou, na verdade, a capacidade de controle tanto por parte dos órgãos de controle externo, como Tribunal de Contas, entre outros, e também dos Conselhos Municipais de Assistência né? Com isso, além de favorecer o controle, você tem a garantia de que aquele recurso que está naquele fundo será aplicado na assistência, então isso melhorou muito a assistência. Além disso, facilitou também a transferência de recursos de outros órgãos: do Governo Estadual, com a criação de novas modalidades de transferência, que é o que se chama fundo a fundo, né? A transferência do Fundo Estadual para o Fundo Municipal, do Fundo Federal para o Fundo Municipal, sem a necessidade de convênios, facilitou muito a capacidade de gestão por parte dos municípios que são os principais executores da assistência. Conseqüentemente, essas mudanças geraram um dinamismo, por assim dizer, no trabalho que os municípios precisam fazer já que os recursos para isso estão mais fáceis, mais acessíveis para esse trabalho especial (EG 2, 2016).

A Semas, como órgão responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, também se encarrega da gestão do FMAS, sob orientação, controle e fiscalização do Comasv. A cada trimestre, as contas do Fundo são apresentadas e apreciadas pelo Conselho.

Podemos perceber como se dá esse processo de prestação de contas da Semas no Comasv, nas palavras dos entrevistados. Ainda existem fragilidades, apesar de serem enviados os documentos obrigatórios, porém há uma prestação de contas regular apenas do ponto de vista financeiro, e não do planejamento, ou seja, do conteúdo da Assistência Social: o que foi planejado, se os recursos estão sendo suficientes ou não. Não há um processo de avaliação durante o exercício.

[...] do ponto de vista financeiro, sim. São enviados relatórios trimestrais ao Conselho pra que eles possam avaliar, e todo ano são enviados os relatórios específicos, tanto dos recursos estaduais fundo a fundo, quanto dos recursos federais fundo a fundo. No final, é enviado o relatório consolidado desses relatórios trimestrais. O Conselho tem acesso a todas essas informações (EG 2, 2016).

[...] então acaba que o que acontecia mesmo sagrado era a prestação de contas anual porque precisava mandar pro Fundo Nacional o demonstrativo, né? Mas deveria ser trimestral, mas eu acho que ainda é um processo muito frágil, o controle ainda é muito frágil (EG 1, 2016).

Quanto aos recursos destinados à Assistência Social no período estudado, todos os entrevistados foram unânimes em expressar que não houve ampliação dos recursos e que, pelo contrário, houve redução dos recursos destinados para à Assistência Social do município, conforme podemos observar nas respostas, quando perguntamos sobre o assunto:

[...] não. Só redução. A única ampliação que Vitória teve foi a do cofinanciamento estadual, que passou a cofinanciar a rede da alta. Acho que a gente triplicou o orçamento da alta (EG 1, 2016).

[...] não, não houve ampliação. Os recursos, pelo contrário, eles diminuíram, especialmente no ano passado (2015), que foi justamente quando eu cheguei na gerência, houve uma diminuição drástica desse orçamento, com vários cortes em vários serviços e, como eu já disse, a gente recebeu a notícia de que tinha que cortar X reais. A gente não teve a oportunidade de pensar onde, de que forma a gente ia trabalhar essa necessidade de redução (EG 7, 2016).

[...] não. Pelo contrário, teve diminuição e uma diminuição drástica, né? Até onde eu tenho conhecimento, a gente sabe de um orçamento que estava autorizado de 74 milhões para o ano de 2013, mas não foi executado todo [...] e depois nós caímos (EG 8, 2016).

[...] não houve ampliação dos recursos nesse período. Mas é questão de vontade política mesmo né? Desde 2013/2014 nós sofremos impactos violentos, 2015 também a gente continuou sofrendo queda, mas, em comparação, outras Secretarias receberam uma porcentagem maior do que elas já tinham. Nos choca quando a gente pega lá a porcentagem por Secretaria e você percebe que a Secretaria de Comunicação teve aumento percentual em cima [...] agora, a gente já sente um impacto na prestação do serviço, que o nosso público atendido tem aumentado e, por conta dessas reduções de 2013 a 2015, a gente tem criado uma demanda reprimida de serviços e de benefícios, que nós já temos certa fragilidade em termos de concessão e de quantitativo (EC 3, 2016).

[...] o que nós tivemos nesse período foi só o que a inflação gerou no ano anterior, e trabalhamos sem nenhuma perspectiva de ampliação da rede de serviço nem de qualificação do ponto de vista de, de fato, poder investir no quadro de recursos

humanos, na estrutura física [...] foi um período realmente onde a gente estagnou (EC 4, 2016).

[...] nesse período, não. O que se observa é que, em 2015, tivemos praticamente, os mesmos recursos de 2014, com um agravante de que houve um contingenciamento no repasse dos valores para as entidades conveniadas. No ano de 2015, boa parte dos recursos referentes ao fundo rescisório dos convênios foi utilizado para fazer frente à manutenção mínima dos serviços, pagamentos de pessoal e compra de alimentação e material para funcionamento, porque os recursos da assistência, assim como todos os recursos, estavam contingenciados (EC 6, 2016).

Quando perguntamos sobre os motivos da não ampliação dos recursos para a Assistência Social, os entrevistados alegaram a retração, ou seja, os impactos da crise econômica no orçamento da Prefeitura, mas também há uma alegação mais voltada para a atenção dada à Assistência Social, em termos de baixa prioridade:

[...] a todo o momento se diz que é por causa das receitas municipais, né? A gente teve mudanças aí, na arrecadação municipal, e esse discurso é sempre colocado como principal motivo dos cortes. Mas, além disso, eu imagino, eu percebo também que não há uma priorização da política de Assistência Social [...]. A gente percebe que, em outras Secretarias municipais, os impactos dessa crise, dessa redução nas receitas municipais não foi tão grande como a gente está sentindo aqui, na assistência (EG 7, 2016).

[...] na opinião própria, pessoal, a respeito disso é primeiro a retração, porque realmente a gente acompanhou, não é? É claro, tá na mídia que houve retração da arrecadação de receitas da previsão, tanto pelo fim do Fundap, alteração da legislação de ICMS, tudo isso impactou mesmo na arrecadação (EG 2, 2016).

Por fim, a Unidade 11.03.00 – Fundo para a Infância e a Adolescência (FIA) – que recebe os recursos das campanhas realizadas com a iniciativa privada e apoia as ações voltadas para as crianças e adolescentes, nos três níveis de complexidade, que são destinados às entidades registradas nos Conselhos, conforme veremos na Tabela 7.

**Tabela 7** - Despesas realizadas pela Assistência Social por subfunções – 2013 a 2015

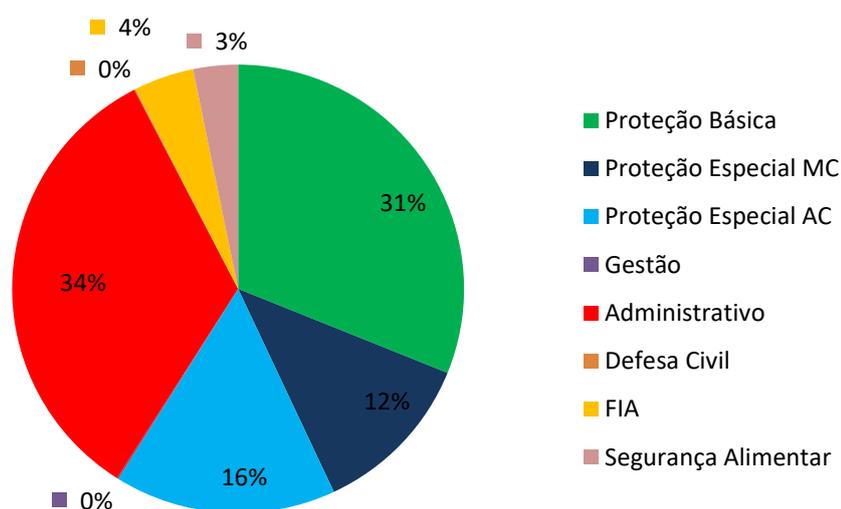
Subfunções	Descrição	2013	2014	2015	TOTAL	%
122	Administração Geral	13.023.180,75	15.718.678,17	15.567.880,76	44.309.739,67	33,50%
128	Formação de Recursos Humanos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
182	Defesa Civil	20.601,94	44.149,83	56.708,66	121.460,43	0,09%
241	Assistência ao Idoso	1.575.321,82	1.950.849,37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

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

Como descrevemos no item orçamento, a função Assistência Social possui sete subfunções, sendo quatro relacionadas com as ações finalísticas e três com a área administrativa e defesa civil. Das ações finalísticas, a subfunção Assistência Comunitária se encarregou da execução de R\$ 63,4 milhões nos três anos, que corresponde a 47,98% do total de recursos executados nas ações dos Cras, dos Creas e parte das ações do acolhimento institucional. Depois a subfunção Administração Geral, com execução de R\$ 44,3 milhões, que corresponde a 33,50% do total e se encarregou das ações com pessoal, encargos e outras ações administrativas. A terceira subfunção mais expressiva foi a Assistência à Criança e ao Adolescente com execução de R\$ 18,5 milhões no período, que correspondeu a 14,03% do total de recursos executados.

**Gráfico 1** – Percentual de gastos da Assistência Social por nível de proteção do SUAS – 2013 a 2015

**Percentual de gastos da Assistência por nível de proteção do SUAS - 2013 a 2015**



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

Para demonstração dos percentuais de gastos da Assistência Social sob a ótica do SUAS, conforme o Gráfico 1, optamos por uma categorização organizada por níveis de proteção social, que permitisse perceber os gastos com a proteção básica, a média e a alta complexidade, além das outras áreas que constam no orçamento da Assistência Social.

Entre as ações por níveis de proteção do SUAS, a proteção básica detém o maior índice do orçamento, com uma expressiva execução de 31% dos recursos. Esse percentual corresponde às despesas dos Cras, dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças,

Adolescentes e Idosos, do Centro de Referência para Pessoa com Deficiência, Centro de Referência da Juventude, Inclusão Produtiva e Núcleo Afro odomodê. Na lógica do SUAS, a proteção básica tem a função de atuar com ações preventivas às situações de vulnerabilidades e riscos sociais, portanto deve ter o maior aporte de recursos.

É preciso informar que os recursos da proteção básica são gastos também com os benefícios socioassistenciais e programas municipais de transferência de renda. A Proteção Social de Alta Complexidade está na segunda posição na execução orçamentária com 16% e se encarrega do acolhimento institucional a crianças, adolescentes, idosos e população em situação de rua, além do atendimento aos migrantes e aos catadores de materiais recicláveis.

Trata-se de uma área em que os serviços são obrigatórios, porém, na lógica do SUAS, devem-se ampliar os recursos para os outros níveis, visando à redução das unidades de acolhimento e ampliação de alternativas mais humanizadas e de apoio familiar, que possam reduzir o acolhimento em unidades institucionais. Por fim, dos três níveis de complexidade do SUAS, a proteção social de Média Complexidade, compreendida pelos equipamentos Creas, detém o menor índice de recursos. Apesar de atuar com atendimento especializado às violações de direitos, ainda possui um índice baixo de recursos, com um percentual de 12%.

As ações administrativas correspondem ao percentual de 34% dos recursos executados, ou seja, o maior percentual de gastos e, nesse caso, temos ainda que considerar que grande parte dos recursos com pessoal e encargos está nos convênios celebrados com as entidades responsáveis pela execução dos serviços.

**Tabela 8** – Execução orçamentária da Semas – 2013 a 2015

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

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Elaboração própria.

Quando nos deparamos com os dados da execução orçamentária da Semas, na Tabela 8, desde o valor orçado até o valor pago, percebemos uma larga distância entre o que foi planejado e o que foi efetivamente pago no exercício financeiro. Em 2013, o valor orçado foi de R\$ 82,8 milhões de recursos para a Assistência e somente foram pagos R\$ 45,6 milhões, o que

corresponde a 55,10% dos recursos. Em 2014, o valor orçado foi de R\$ 79,7 milhões e foram pagos R\$ 48,9 milhões, que corresponde a 61,34%, apresentando uma pequena ampliação da execução do orçamento e, por fim, no ano de 2015, foi orçado um total de R\$ 76,7 milhões e foram pagos R\$ 37,6 milhões, apresentando a execução mais baixa dos três anos, que corresponde a 49,07% dos recursos.

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

No período anterior ao Suas (até 2005), a execução mais baixa foi em 2002, com 40,64% dos recursos; e a maior foi de 80,06% em 2003. O município, no ano de 2005, não executou mais que 55,06% dos recursos autorizados. Após o Suas, houve uma melhoria na execução dos recursos e o menor índice foi de 64,17% em 2011. Em 2006, a execução foi de 74,42%; e o maior índice foi em 2008, com 82,86%. A gestão João Coser termina seu mandato com uma execução de 79,26% dos recursos alocados na função 08. Destaca-se que, no período de 2002 a 2012, os únicos anos que a execução chegou aos 80% foram 2003 (com 80,06%) e 2008 (com 82,86%), respectivamente (SILVA, 2014, p. 162).

Quando comparamos os dados da execução dos gastos com a Assistência Social de Vitória em períodos anteriores, percebemos que, apesar de não ser a ideal, houve uma qualificação dos gastos públicos ao longo do processo de implantação do SUAS, mesmo considerando que foi em outro contexto econômico. Vemos que o menor índice de execução apresentado (64,17%) das gestões (2005-2012) é ainda maior que o melhor índice (61,34%) da atual gestão (2013-2016). Portanto, mesmo estando na fase do aprimoramento do SUAS, pois já somam mais de dez anos de sua implantação, vemos uma execução orçamentária extremamente baixa. Uma questão é pertinente neste momento: como fica a prestação de serviços públicos de Assistência Social para a população do município?

Quando observamos os percentuais mostrados na Tabela 8, temos a impressão de que os orçamentos são planejados para não serem executados. As palavras dos entrevistados ilustram bem o que estamos tratando e a gravidade da situação atual:

[...] e aí importa a gente saber, assim, qual o impacto dessa redução orçamentária tão forte, em tão pouco tempo para o serviço, se não teve reordenamento de serviços, mas se as unidades de atendimento continuam abertas? Em que condição que essas unidades de atendimento estão abertas? E talvez, para justificar essa redução tão forte, você tem problemas que aconteceram, que eu não penso que foram por acaso, que foram sem planejamento. Por exemplo, permitir uma execução orçamentária tão baixa durante três anos seguidos. Então, eu fico pensando assim, o gestor não está vendo que está tendo

essa execução orçamentária tão baixa ou ele vê que tem a execução orçamentária baixa e propositalmente deixa a execução orçamentária ficar muito baixa para poder justificar a redução do orçamento. Porque, depois começou um discurso de que o orçamento nosso era superestimado, né? Mas era feito muito para além das nossas realidades e, quando teve redução, teve problema porque a gente planejava muito mal, né? E aí agora se planeja mais de acordo com a realidade, então eu não creio que seja isso, porque não tem como você dividir por três e continuar fazendo as mesmas coisas. Se a gente tinha uma execução orçamentária que foi, durante sete ou oito anos seguidos, de mais de 90%, em alguns anos 96% e você cai de 96% para 49% ou para cinquenta e poucos por cento, isso é um indicador de pouca eficiência na Administração Pública. Tem problemas, pode ter problema no planejamento, mas você tem um problema também na execução (EG 8, 2016).

[...] o Governo Federal tem um atraso. De maneira geral ele tem um atraso, que já é conhecido por todos os municípios, de um ou dois meses. Isso até uns três anos atrás. Só que, desse prazo para cá, o atraso se tornou maior, então a gente teve uma época de ter recursos que estavam com nove meses de atraso. Então, ficou bastante tempo sem receber e isso infelizmente atrapalha, muito a nossa execução e, conseqüentemente, o serviço propriamente dito. Agora, o governo federal regularizou, né? Mas até o final de 2015, valendo-se do período de apuração, nós estávamos com uma situação bem complexa de atrasos (EG 2, 2016).

[...] a gente também tem que assumir um pouco a responsabilidade sobre a capacidade administrativa do município. Hoje, nós temos um problema muito sério com a queda de receita né? O município acabou atrasando, de certa forma, muito pagamento no período de 2013 a 2015. Então, houve atrasos nos pagamentos, efetivamente nesses exercícios. Além disso, tem a questão de depois de você receber, por exemplo, a prestação de contas, de quanto tempo que isso vai ser analisado tanto pela área técnica, quanto pela área financeira, até essa prestação de contas ser homologada e chegar até o momento de se efetivar os repasses para as instituições. Nós precisaríamos que isso fosse feito num prazo aproximado de 30 dias, mas isso hoje não acontece. A gente precisa de, pelo menos, 60. O município acaba contribuindo um pouco para que os valores empenhados em um exercício não sejam efetivamente pagos dentro dele. São fatos, mas acabam extrapolando o exercício (EG 2, 2016).

[...] na medida em que os mecanismos de controle foram se especializando, vai sendo cobrado muito mais coisas da gente que não era cobrada antes, então os processos passam a ser mais lentos e mais difíceis de tramitar. Antes você colocava assim, linhas, agora você tem que botar que linha 'Cleia número tal', o peso da caixa de bombom, então isso tudo demora tanto pra você celebrar os instrumentos quanto pra instituição prestar contas depois (EG 1, 2016).

[...] infelizmente há aí uma situação que é identificada também pelo Governo Federal e que o município foi provocado de que há recursos com demora de utilização nas contas do Fundo Municipal [...] então o recurso da Assistência não pode ficar parado em conta, ele precisa ser aplicado para que essa política seja executada, para que essa política seja aprimorada, e nós, infelizmente, tivemos algumas perdas do próprio Fundo, além dos recursos do IGD que eu já citei, que é do Fundo Nacional. No Fundo Estadual também tivemos uma perda esse ano de recursos por não ter sido utilizado o valor repassado (EC 4, 2016).

Podemos pontuar algumas razões extraídas das falas dos entrevistados que nos levam a compreender melhor a não execução orçamentária da Semas. A primeira razão que podemos destacar é o atraso nos pagamentos por parte do município, considerando sua capacidade administrativa com a queda de receita. A segunda razão a ser destacada é o ajuste fiscal, comum

em épocas de crise econômica, com corte de investimento e até de custeio que, no âmbito federal, é ainda mais intenso do que nos municípios. A terceira razão apontada é o aumento dos atrasos nos repasses do Governo Federal, de dois para nove meses, nesse período. A quarta razão observada nas entrevistas é o atraso, por parte do município, nas análises das prestações de contas enviadas à Secretaria, que é pré-requisito para repasse de recursos às entidades. Isso contribui para que os valores empenhados em um exercício não sejam efetivamente pagos no mesmo exercício, gerando redução do percentual de execução do orçamento. A quinta razão se refere ao comparativo do percentual de execução dos recursos municipais, em detrimento do baixo percentual de execução dos recursos cofinanciados pelos entes federal e estadual, conforme pode ser visto na Tabela 9. A sexta razão está relacionada com as taxas da execução orçamentária no período de implantação do SUAS no município, que apresentou uma melhoria na execução dos recursos, que pode estar associada ao empenho no processo de implantação do Sistema no município, considerando os esforços em todo o país para que o SUAS se efetivasse e a rede de proteção socioassistencial fosse viabilizada.

As falas nos levam a uma análise do quão perverso pode ser um determinado modelo de gestão e até que ponto existe prioridade à política pública que está sendo desenvolvida pelo município em determinada área. No caso em questão, estamos tratando de uma política, mas que, a depender dos objetivos da Administração Pública local, ela pode seguir as diretrizes, como também pode ser um “faz de conta”, que demonstra a total fragilidade e o risco que corre o modelo democrático instituído no país com a Constituição Federal de 1988. As evidências da execução do orçamento, associadas a uma postura de gestão, podem comprometer ou não o desenvolvimento da política pública. No caso de Vitória, percebemos que o modelo de gestão e a falta de prioridade para a Assistência Social têm interferido de forma muito impactante na prestação de serviços à população que dela necessita.

**Tabela 9** – Despesas pagas da Semas por fonte de recursos - 2013 a 2015

Recurso	2013			2014			2015		
	Desp. Autoriz.	Despesa Paga	%	Desp. Autoriz.	Despesa Paga	%	Desp. Autoriz.	Despesa Paga	%
Rec. Munic. (Custeio)	45.329.821,87	35.228.730,05	77,72%	43.757.814,85	36.872.039,97	84,26%	45.477.635,32	26.732.447,95	58,78%
Rec. Munic. (Invest.)	1.552.966,39	857.336,94	55,21%	851.826,32	439.627,55	51,61%	216.341,01	0,00	0,00%
Rec. Fed. (Custeio)	8.853.971,01	4.096.110,09	46,26%	13.045.495,90	4.708.343,32	36,09%	12.601.384,83	4.640.479,49	36,83%
Rec. Fed. (Invest.)	4.922.194,86	65.020,16	1,32%	3.616.095,40	1.186.565,61	32,81%	2.237.294,07	641.264,39	28,66%
Rec. Est. (Custeio)	7.515.434,18	3.630.109,89	48,30%	6.075.232,92	2.986.935,93	49,17%	9.721.228,37	3.360.326,06	34,57%
Rec. Est. (Invest.)	1.902.966,32	214.859,38	11,29%	104.790,95	31.580,96	30,14%	136.323,16	63.630,23	46,68%
Outros (Custeio)	4.809.653,06	1.332.446,70	27,70%	4.505.988,41	2.304.109,04	51,13%	3.847.476,38	1.862.678,90	48,41%
Outros (Invest.)	2.342.356,41	212.154,61	9,06%	1.525.306,42	417.369,57	27,36%	1.191.492,43	373.105,17	31,31%
<b>Total</b>	<b>77.229.364,11</b>	<b>45.636.767,81</b>	<b>59,09%</b>	<b>73.482.551,16</b>	<b>48.946.571,95</b>	<b>66,61%</b>	<b>75.429.175,57</b>	<b>37.673.932,19</b>	<b>49,95%</b>

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Elaboração própria.

Conforme já descrito no item sobre financiamento, são três as principais fontes de recursos da Assistência Social. O município é ainda o ente federado que aporta o maior quantitativo de recursos para essa política, depois o Governo Federal e, em terceiro, o Estado. Ainda há outras fontes com menor importância em termos de alocação de recursos. A Tabela 9 mostra e ilustra a terceira razão apontada acima, quando comparamos o valor autorizado no orçamento e o valor executado, vemos que o maior percentual de gasto também é dos recursos municipais. Além do maior aporte, também temos o maior índice de execução orçamentária. A execução, em todas as fontes, relativas aos recursos de investimentos, estão muito abaixo do esperado, com uma execução de recursos federais, em 2013, de 1,32%, apresentando uma sensível melhora nos anos subsequentes, com 32,81% em 2014 e 28,66% em 2015. Em 2015, não foi gasto nenhum recurso municipal na área de investimento, enquanto percebemos um gasto de 55,21% e 51,61%, em 2013 e 2014, respectivamente. Quanto aos recursos de investimento da fonte estadual, em 2013, foi registrado 11,29%, em 2014, 30,14% e em 2015, 46,68%, com registro de aumento na execução dos recursos ao longo dos três anos.

Quando analisamos os dados de execução dos recursos de custeio, por fontes de recursos, a mesma tabela também nos mostra que os recursos municipais apresentaram uma execução de 77,72% em 2013, de 84,26% em 2014 e de apenas 58,78% em 2015, indicando uma queda importante na execução dos recursos municipais no ano de 2015. Quando analisamos os recursos federais, temos uma execução de 46,26% em 2013, de 36,09% em 2014 e de 36,83%

em 2015, mostrando uma queda também importante numa execução que já era baixa, ou seja, abaixo de 50%. Por último, nos recursos de custeio do ente estadual, apresentou uma execução de 48,30% em 2013, de 49,17% em 2014 e 34,57% em 2015, também com uma execução pouco abaixo dos 50% nos dois primeiros anos e uma queda no último ano analisado.

Concluimos, fazendo análise da Tabela 9, que houve uma queda significativa de execução de todos os recursos em 2015, mostrando o que temos refletido ao longo das análises sobre as dificuldades que a Assistência Social do município de Vitória tem passado nesses três anos de crise. Trata-se de uma gestão deficitária e uma demonstração de falta de prioridade com essa política, pois, se há crise econômica e a execução dos recursos do município tiveram um decréscimo, qual a justificativa para uma execução tão baixa dos recursos dos outros entes federados, como o federal e o estadual? Tentaremos nos aprofundar um pouco mais na análise dos dados da Tabela 10.

**Tabela 10** – Despesas da Assistência Social, autorizadas, pagas, saldo atual e saldo a pagar – 2013 a 2015

Fonte	2013				2014			
	Desp. Autoriz.	Despesa Paga	Saldo em Dez	Despesa a pagar	Desp. Autoriz.	Despesa Paga	Saldo em Dez	Despesa a pagar
<b>Rec. Munic.</b>	46.882.788,26	36.086.066,98	1.971.452,34	7.747.063,32	44.609.641,17	37.311.667,52	940.955,01	5.211.457,93
<b>Rec. Fed.</b>	13.776.165,87	4.161.130,25	8.013.584,53	1.152.469,91	16.661.591,30	5.894.908,93	8.510.660,96	1.843.267,69
<b>Rec. Est.</b>	9.418.400,50	3.844.969,27	4.722.967,78	729.161,15	6.180.023,87	3.018.516,89	2.146.232,30	661.651,23
<b>Outros</b>	7.152.009,48	1.544.601,31	5.348.272,51	229.714,18	6.031.294,83	2.721.478,61	2.349.616,52	960.199,70
<b>Total</b>	77.229.364,11	45.636.767,81	20.056.277,17	9.858.408,56	73.482.551,16	48.946.571,95	13.947.464,79	8.676.576,54

Fonte	2015			
	Desp. Autoriz.	Despesa Paga	Saldo em Dez	Despesa a pagar
<b>Rec. Munic.</b>	45.693.976,33	26.732.447,95	438.507,25	12.460.794,66
<b>Rec. Fed.</b>	14.838.678,89	5.281.743,88	7.815.539,41	1.602.474,07
<b>Rec. Est.</b>	9.857.551,53	3.423.956,29	4.975.842,90	1.457.752,34
<b>Outros</b>	5.038.968,82	2.235.784,07	2.406.446,70	324.105,17
<b>Total</b>	75.429.175,57	37.673.932,19	15.636.336,27	15.845.126,24

Fonte: Sistema FOCO/PMV, 2016.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Elaboração própria.

Quando nos deparamos com os dados mostrados na Tabela 10, chegamos a algumas conclusões ainda mais preocupantes do que já apontamos na tabela anterior, ao observarmos, atentamente,

em especial, as colunas que nos fornecem os saldos relativos ao mês de dezembro de cada ano e o que ficou de despesas a serem pagas no ano subsequente a cada exercício.

Primeiramente, quanto aos recursos do Tesouro Municipal, podemos perceber que, em todos os anos analisados, os saldos existentes nas contas do FMAS em dezembro não são suficientes para pagar as despesas do exercício, permanecendo para ser pago no exercício do próximo ano, o que implica que os recursos do orçamento do ano subsequente já estão comprometidos, ou seja, se há saldo a pagar e não há orçamento, significa dizer que o orçamento do próximo ano já inicia menor, pois terá que ser gasto para pagamento da dívida. Para melhor entendimento, em dezembro de 2013, havia um saldo de R \$ 1,9 milhão e despesas a pagar de R\$ 7,7 milhões, em 2014 havia saldo de R\$ 940,9 mil e despesas a pagar de R\$ 5,2 milhões, e em 2015 havia saldo de R\$ 410,2 mil e despesas a pagar de R\$ 12,4 milhões.

Por outro lado, ao analisarmos os dados relativos aos recursos federal e estadual, percebemos uma grande contradição, pois observamos exatamente o contrário. Quanto aos recursos federais, no ano de 2013, ficou um saldo de R\$ 8,0 milhões em dezembro e despesas a pagar de R\$ 1,1 milhão; no ano de 2014, ficou um saldo de R\$ 8,5 milhões e despesas a pagar de R\$ 1,6 milhão; e no ano de 2015, um saldo de R\$ 7,3 milhões e despesas a pagar de R\$ 1,8 milhão. Quanto aos recursos do cofinanciamento estadual, também percebemos a mesma realidade do nível federal: no ano de 2013, ficou um saldo de R\$ 4,7 milhões em dezembro e despesas a pagar de R\$ 729,1 mil; no ano de 2014, um saldo de R\$ 2,1 milhões e despesas a pagar de R\$ 661,6 mil; e no ano de 2015, ficou um saldo de R\$ 4,9 milhões e despesas a pagar de R\$ 1,4 milhão.

Ao observarmos as diferenças no comportamento da execução orçamentária, fica uma questão: quais os motivos pelos quais a gestão municipal não utilizou os saldos dos recursos federal e estadual para pagamento das despesas da Assistência Social?

#### **4.3.3 Características da Assistência Social em Vitória**

Neste item, pretendemos abordar, no âmbito do gasto da Assistência Social, algumas características da gestão do SUAS municipal que impactam os processos de trabalho e a gestão dos recursos.

**Tabela 11** – Despesas da Assistência Social com subvenções sociais

Nível de proteção SUAS	2013	2014	2015	Total
	Despesa paga	Despesa paga	Despesa paga	
Proteção Básica	10.592.979,95	11.252.143,20	7.352.072,90	29.197.196,05
Proteção Especial MC	4.954.944,59	5.997.862,14	3.171.713,98	14.124.520,71
Proteção Especial AC	5.646.137,88	7.289.405,95	5.559.117,35	18.494.661,19
FIA	1.332.446,70	2.263.171,80	1.862.678,90	5.458.297,40
<b>Total</b>	<b>22.526.509,12</b>	<b>26.802.583,10</b>	<b>17.945.583,13</b>	<b>67.274.675,34</b>

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

Conforme abordamos, a gestão da Assistência Social do município realiza parcerias com entidades para execução de grande parte dos serviços, programas, projetos e benefícios de sua competência. Ao analisarmos a Tabela 11, que trata das subvenções sociais, ou seja, dos recursos públicos repassados para as entidades sociais, para execução da rede de serviços, podemos concluir que, no ano de 2013, foram repassados R\$ 22,5 milhões de recursos da Assistência Social, que correspondem a 49,36% do total do orçamento executado no ano. Em 2014, foram repassados R\$ 26,8 milhões de recursos, que correspondem a 54,76% do total executado no ano e, em 2015, foram repassados R\$ 17,9 milhões de recursos, que correspondem a 47,63% do total do orçamento executado no ano, o que dá uma média, nos três anos analisados, de 50,58% dos recursos. O importante a ser destacado nessas informações é a grandeza dos recursos públicos da Assistência Social que são executados pelas entidades. Menos da metade dos recursos é executado pelo município, que são as despesas administrativas (despesas com pessoal, encargos sociais, aluguéis e contratos de manutenção).

Quando comparamos os dados da Tabela 11, por nível de proteção do SUAS, confirmamos o que já foi abordado sobre o percentual de gastos com a proteção básica. Ao calcularmos o percentual entre os níveis de proteção, relativo aos três anos estudados, concluímos que a proteção básica corresponde a 43,40% do total de repasses às entidades, enquanto a proteção social especial de alta complexidade corresponde a 27,49%, a proteção especial de média complexidade a 21,00% e o FIA corresponde a 8,11% dos recursos repassados por subvenção social.

Nesse sentido, é importante destacar a fragilidade na gestão da rede de proteção socioassistencial do município.

**Tabela 12** – Comparativo entre o gasto total da Assistência Social e as subvenções, por nível de proteção – 2013 a 2015

Nível de proteção	Gasto total	Subvenções	Percentual
Proteção Básica	41.156.440,50	29.197.196,05	70,94%
Proteção Especial MC	15.753.565,66	14.124.520,71	89,66%
Proteção Especial AC	20.967.729,61	18.494.661,19	88,21%
FIA	5.687.109,69	5.458.297,40	95,98%
<b>Total</b>	<b>83.564.845,45</b>	<b>67.274.675,34</b>	

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

Quando comparamos o total de recursos gastos com a Assistência Social, por nível de proteção do SUAS e os recursos repassados por subvenção social, conseguimos compreender a relevância do montante de recursos que fica sob a gestão das entidades sociais. Na proteção básica, o montante de recursos repassados para as entidades, nos três anos, corresponde a 70,94% do gasto total. Na proteção especial de média complexidade, corresponde a 89,66%. Na proteção especial de alta complexidade corresponde a 88,21% e os recursos do FIA são de 95,98% do total. Os dados demonstram o que já foi abordado neste estudo sobre a preponderância de recursos públicos sob a responsabilidade das entidades para execução da política pública em detrimento da execução direta pelo órgão responsável pela condução da Assistência Social no município.

**Tabela 13** – Valores do PBF e BPC repassados aos beneficiários de Vitória – 2013 a 2015

Ano	Bolsa Família		BPC - Idoso		BPC - PCD		Total Geral	
	Benef.	Valor	Benef.	Valor	Benef.	Valor	Benef.	Valor
2013	11.960	22.451.563,27	2.273	21.684.185,10	2.171	20.284.332,41	16.404	64.420.080,78
2014	11.475	24.789.068,96	2.314	22.424.771,58	2.289	21.886.174,62	16.078	69.100.015,15
2015	12.039	23.858.996,03	2.376	23.683.200,85	2.368	23.650.193,87	16.783	71.192.390,75
<b>Total</b>		<b>71.099.628,26</b>		<b>67.792.157,54</b>		<b>65.820.700,89</b>		<b>204.712.486,69</b>

Fonte: MDS - Matriz de Informação Social, 2016.  
Valores deflacionados pelo IGP-DI.  
Elaboração própria.

Também são do âmbito de atuação da Assistência Social a coordenação do Benefício de Prestação Continuada (BPC),<sup>57</sup> previsto na LOAS, e do Programa Bolsa Família (PBF).

<sup>57</sup> O BPC é operacionalizado pelo INSS, mas é um benefício assistencial que o município orienta e encaminha o usuário para sua concessão.

O BPC/LOAS é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou ao cidadão com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário mínimo vigente. Por se tratar de um benefício assistencial, não é necessário ter contribuído com o INSS para ter direito a ele. No entanto, esse benefício não paga 13º salário e não deixa pensão por morte.

O Programa Bolsa Família está previsto na Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, além de uma série de legislações posteriores. É um programa de transferência direta de renda e possui três eixos principais: complemento da renda — todos os meses, as famílias atendidas pelo programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo Governo Federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza; o segundo eixo é o acesso a direitos — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à Educação,<sup>58</sup> à Saúde<sup>59</sup> e à Assistência Social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social; o terceiro eixo é a articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza. A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o responsável pelo programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos (BRASIL, 2016).

---

<sup>58</sup> Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino e garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre a escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa (BRASIL, 2016).

<sup>59</sup> Para gestantes e nutrizes: inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde; participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. Para os responsáveis pelas crianças menores de sete anos: levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério de Saúde (BRASIL, 2016).

Numa análise da Tabela 13, percebemos que, somando o valor do PBF e do BPC para idosos e para PCD, temos um total de transferência de recursos diretos para os municípios de Vitória, nos três anos, de R\$ 204,7 milhões. O total do orçamento executado da Semas, nos três anos, foi de R\$ 132,2 milhões. Os recursos relativos aos dois benefícios atendem diretamente a uma média de 16.421 municípios de Vitória por ano. Esses números mostram que, na Assistência Social, ainda há uma prevalência dos benefícios em detrimento da prestação dos serviços, programas e projetos. É a rede de serviços, por meio do desenvolvimento das ações nos equipamentos públicos e da rede conveniada, que contribui para que as famílias possam acessar informações, traçar planos e/ou ressignificar suas vidas.

Porém, é importante destacar que os valores que chegam ao município por meio dos benefícios circulam na cidade e, além de beneficiar as famílias na satisfação de suas necessidades, pois se trata de famílias em situação de extrema pobreza e/ou em situação de vulnerabilidades múltiplas, também circulam no comércio local, fazendo girar a economia. Outro fator relevante é que com esses recursos chegando diretamente para as famílias, as demandas dessas famílias não chegam à gestão municipal, o que desonera o município, haja vista as dificuldades já apresentadas com a execução do orçamento que, a cada ano, é reduzido.

#### 4.4 O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação da sociedade na definição, no monitoramento e na avaliação das políticas sociais, por meio dos Conselhos gestores para as políticas públicas. Ou seja, os Conselhos são espaços públicos, garantidos na CF, com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos, de seus recursos orçamentários, bem como na avaliação dos resultados. São ainda espaços de participação coletiva, que possibilitam o diálogo e a criação de novas relações políticas entre o Poder Público e o cidadão. Em seu art. 204, § II, quando trata das diretrizes da política de Assistência Social, a CF garante a “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, CF, 1988).

Segundo Silva, Jaccoud e Beghin, citados por Behring (2008, p. 178), na CF de 1988, a perspectiva da participação envolveu três sentidos:

A participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

Os Conselhos possuem composição paritária entre representantes da sociedade civil e do Governo, garantindo sua pluralidade e sua heterogeneidade. Têm caráter deliberativo e atuam como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, além de serem instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, atuando no campo de disputas políticas, bem como nos seus resultados. Sendo assim, representam o oposto da “[...] histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro” (RAICHELIS, 2000, p. 6). Os espaços dos Conselhos devem ser ampliados, visando a permitir a participação de outros autores, que historicamente não participam das decisões do Poder Político.

Raichelis (2000, p. 6) faz alusão ao processo de criação e organização de Conselhos, pós-Constituição Federal de 1988:

As diferentes experiências de organização dos Conselhos atualmente em curso nas áreas da saúde, criança e adolescente, assistência social, cidade, meio ambiente, cultura e tantas outras, são expressões da busca de novos canais de participação da sociedade civil na *coisa pública*, rumo à constituição de esferas públicas democráticas, embora estejam na contra-corrente da reforma neoliberal que tende a deslocar os espaços de representação coletiva e de controle socializado sobre o Estado para a ação dos grupos de pressão e de *lobbies*, desqualificando e despolitizando a força da organização coletiva.

Para Silva (2014) a vontade política para a construção de uma esfera pública no Brasil é urgente e se apresenta como um grande desafio na formação social brasileira, marcada por uma cultura política antidemocrática. Nesse sentido, a experiência dos Conselhos é parte fundamental nessa constituição, cujos elementos,<sup>60</sup> apontados por Raichelis (1998), permitem visualizá-la como uma totalidade dinâmica e articulada.

---

<sup>60</sup> “Visibilidade social – significa que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação; representação de interesses coletivos – envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem o papel de mediadores; democratização – remete à ampliação de fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permitem incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos; cultura pública – supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública; controle social – implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os

Iamamoto (1985) alega que o controle social não se reduz ao controle governamental e institucional. A autora cita Mannheim (1985, p. 108-109) que define o controle social, do ponto de vista sociológico: “[...] refere-se ao estudo dos modos como é exercida a pressão social, aqui apreendida como imposição e/ou persuasão orientada para a conformação dos agentes sociais à organização vigente da sociedade e ao poder de classe”.

Com essa definição, a autora diz que o controle social também pode ser exercido por meio de relações diretas, com expressão de poder por parte de determinados agentes sociais sobre o cotidiano dos indivíduos, “[...] reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente [...] a difusão e reprodução da ideologia é uma das formas de exercício do controle social” (IAMAMOTO, p. 109). Porém, lembra que as ideias abstratas, por si sós, não exercem o controle, pois é o uso que se faz da ideologia que legitima ou não a estrutura social.

#### **4.4.1 O papel do Comasv no controle do orçamento da política de Assistência Social**

De acordo com a Lei do SUAS Municipal nº 8.216, de janeiro de 2012, o controle social na política de Assistência Social é exercido pelo Comasv, que tem caráter permanente e composição paritária entre Governo e sociedade civil, dentre prestadores de serviço, trabalhadores do setor e usuários, com competência para normatizar, deliberar, fiscalizar e acompanhar a execução da Política de Assistência Social, bem como apreciar e aprovar os recursos orçamentários para sua efetivação. Outros quatro Conselhos exercem complementarmente o controle social no âmbito da Assistência Social: Conselho Municipal do Idoso (Comid), Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória (Concav), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Comped) e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea). No âmbito dos territórios, o controle social é realizado pelas Comissões Locais de Assistência Social (Clas).<sup>61</sup> O Comasv já conta com a participação de usuários entre seus membros, escolhidos em assembleias organizadas pelos Cras nos territórios.

---

interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (SILVA, 2014, p. 209).

<sup>61</sup> “As Comissões Locais de Assistência Social foram criadas pela Lei nº 7.485, de 20 de junho de 2008, e regulamentadas pela Resolução nº 26, de 2008 do Comasv. São instâncias de caráter deliberativo que têm a função de sugerir diretrizes, articular, mobilizar, acompanhar e fiscalizar a política de assistência social no âmbito dos territórios locais” (Lei do SUAS nº 8.216/2012).

A implantação das Clas em 2008 foi um diferencial para a atuação e difusão da Assistência nos territórios. Porém, há alguns anos, essa estratégia de mobilização social tem se enfraquecido.

Um entrevistado nos informa:

[...] uma das nossas estratégias para legitimar ainda mais os questionamentos do Conselho é a gente se fortalecer com as Clas, novamente. Uns anos atrás, 2012/2013, nós tivemos eleições para as chamadas Clas, né? As Comissões Locais de Assistência. Era um formato bem fechado de eleição, de reposição de representantes, enfim, com o tempo, ela foi se enfraquecendo. Tentamos uma outra metodologia que seriam reuniões de Clas, unindo territórios para traçar e discutir assuntos pertinentes à política, mas nós não tivemos uma adesão satisfatória também, e novamente o Conselho tá pensando em como retomar essas Clas. Vamos pensar num formato simples de eleição, mas com número maior de vagas de representantes de usuários, de representantes de trabalhadores, enfim, pra que a gente consiga legitimar ainda mais as demandas dos territórios, que a gente consiga formalizar isso diante do Conselho, para que o Conselho repasse e cobre da gestão a inserção de algumas demandas dos territórios, de acordo com os programas e os serviços que a gente oferta na assistência (EC 3, 2016).

Para apoiar o funcionamento dos Conselhos a ela vinculados, a Semas implantou a Casa dos Conselhos, com estrutura técnica e administrativa para prestar assessoria, orientação e acompanhamento aos Conselhos e suas Comissões Temáticas, organizar capacitações de conselheiros, viabilizar a participação deles em eventos estaduais e nacionais. O município apoia as conferências municipais convocadas a cada dois anos pelos Conselhos, entendidas como espaços públicos que avaliam a política e aprovam diretrizes a serem observadas nos próximos períodos. Também estimula a interação entre os Conselhos por meio do Fórum Inter-conselhos, encontros metropolitanos de Conselhos Setoriais, resoluções conjuntas nas questões comuns a dois ou mais Conselhos, reuniões conjuntas das Comissões Temáticas e outras formas (VITÓRIA, 2011).

O Comasv foi criado em 1996, pela Lei nº 4.384, e, após alterações, está em vigência a Lei nº 6.811, de 15 de dezembro de 2006, que cria o Comasv como órgão superior de deliberação colegiada, composição paritária (sociedade civil e Governo Municipal), caráter permanente e âmbito municipal, vinculado à Secretaria de Assistência Social, com mandato de dois anos. Porém, no último mandato, iniciado em 2015, conforme nomeação do Conselho por Decreto nº 16.346, de 1º de julho de 2015, o mandato passa a ser de três anos, ou seja, passa a vigorar o triênio 2015-2018. Suas competências estão no art. 2º da referida lei.

O Comasv é constituído por 16 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, sendo oito representantes da sociedade civil e oito do Governo Municipal, a saber: I- representantes da sociedade civil: a) quatro representantes de entidades e organizações sociais; b) um representante dos trabalhadores do setor da Assistência Social; c) três representantes de usuários

e/ou organizações de usuários; II- representantes do Governo Municipal: a) dois representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social; b) um representante da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos; c) um representante da Secretaria Municipal de Saúde; d) um representante da Secretaria Municipal de Habitação; e) um representante da Secretaria Municipal de Fazenda; f) um representante da Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda; g) um representante da Secretaria Municipal de Educação.

Segundo a lei de criação do Comasv, que está em consonância com as legislações nacionais, cabe ao Conselho, no que tange ao financiamento da política de Assistência Social: apreciar, avaliar e aprovar a Política e o Plano Municipal de Assistência Social; avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população por órgãos, entidades públicas e privadas no município de Vitória; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pela Secretaria responsável; aprovar critérios para a programação financeira e orçamentária do FMAS; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FMAS; acompanhar e fiscalizar a gestão dos recursos destinados à Assistência Social, avaliando os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios implementados; analisar e aprovar, trimestralmente, as contas e relatórios do gestor da Assistência Social de forma analítica ou sintética; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários da Assistência Social por meio do FMAS.

Nesse sentido, vamos analisar, a partir das atas e das entrevistas realizadas com os conselheiros, qual foi o papel desempenhado pelo Comasv, no período de 2013 a 2015. Em uma das entrevistas, o conselheiro evidencia com muito conhecimento e apropriação de qual é o papel do Conselho, quando falamos de suas atribuições no processo do ciclo orçamentário, desde o planejamento até a execução dos recursos:

[...] uma das atribuições do Conselho é justamente acompanhar todas as etapas da construção e posterior execução desse orçamento que foi aprovado para a execução da política de assistência. A gente acompanha desde o Plano Plurianual até o Relatório de Avaliação que fica ao término de cada exercício dos recursos vinculados e dos recursos próprios que financiam a política de assistência em Vitória. Por força de lei é estabelecido que nós temos que levar essa discussão pro âmbito do Conselho trimestralmente. Então, o que buscamos fazer é acompanhar de fato trimestralmente, solicitando à Gerência Orçamentária e Financeira o envio da planilha onde constam os recursos que estão sendo utilizados, a forma que estão sendo utilizados, principalmente evidenciando todas as situações de subvenções que são os convênios contratos e outros termos congêneres, que muitas vezes se aplicam, como o caso do fundo da infância que a gente utiliza o termo de responsabilidade (EC 4, 2016).

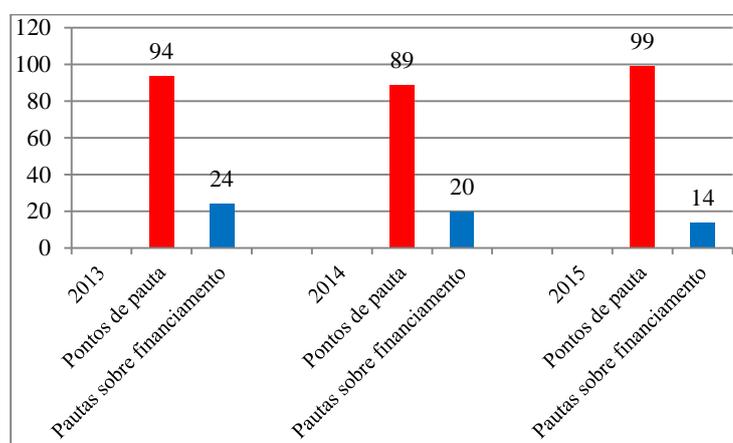
Quando abrimos o diálogo com os entrevistados sobre o financiamento da Assistência Social e a mudança de sua lógica de funcionamento proposta pelo SUAS, eles falam das dificuldades

do modelo anterior à implantação do SUAS para o recebimento de recursos, a fim de dar continuidade aos serviços:

[...] eu diria que foi um divisor de águas, quando você deixa de ter essa falta de previsão, de planejamento e passa a construir de fato uma metodologia de trabalho que prevê continuidade, que prevê uma sistemática de avaliação, que prevê uma sistemática de atendimento principalmente a esse público à medida que esses recursos estão vinculados para os níveis de proteção estabelecidos na política e somando-se a isso há uma contrapartida do município, que começa então a ser apresentada [...]. Não havia repasse fundo a fundo, eram processos enormes no papel. Muitas vezes, a gente fazia prestação de contas encaminhada por AR e, apesar desse zelo, elas eram extraviadas no próprio Ministério. Iam para outros órgãos que não eram o de análise de prestação de contas do município e aí o município ficava meses subsequentes sem receber o recurso porque esse recurso era creditado numa conta específica, mas tínhamos mais de cem contas bancárias, uma para cada rubrica para cada natureza de despesa, e muitas vezes isso gerava a descontinuidade dos trabalhos (EC 4, 2016).

Eram três fontes de financiamento do Governo Federal e as ações do município também se restringiam a estes segmentos porque não havia um investimento próprio do município na política de assistência. E aí, com o passar dos anos e com o rompimento desse modelo, nós vemos aí a Assistência de fato sendo concebida como política pública e que tem uma abrangência maior, que é a família, e aí entendendo a família com todas as suas particularidades, relacionais, trabalho... (EC 4, 2016).

**Gráfico 2** – Pontos de pautas das reuniões do Comasv - 2013 a 2015



**Fonte:** Atas do Comasv, 2016.  
Elaboração própria.

No ano de 2013, o Comasv realizou 13 reuniões, sendo 11 ordinárias e 2 extraordinárias. Foram abordados 94 pontos de pauta durante o ano, incluindo os informes e aprovação de atas. Conforme o Gráfico 2, desses pontos, 24 foram relacionados mais diretamente com o financiamento da Assistência Social, ou seja, com a aprovação de demonstrativos sintéticos de execução físico-financeira dos recursos de cofinanciamento dos Governos Federal e Estadual, apreciação do orçamento, aprovação de planos de ação e de aplicação dos recursos de

cofinanciamento, termos de aceite para qualificação e/ou reordenamento de serviços e mudanças na organização do FMAS.

No ano de 2014, o Comasv realizou 15 reuniões, sendo 11 ordinárias e 4 extraordinárias, e foram abordados 89 pontos de pauta durante o ano, incluindo os informes e aprovação de atas, sendo 20 pontos de pauta relacionados diretamente com o financiamento da Assistência Social, ou seja, a aprovação de demonstrativos sintéticos de execução físico-financeira dos recursos de cofinanciamento dos Governos Federal e Estadual, apreciação do orçamento, apreciação de planos de ação e de aplicação dos recursos de cofinanciamento, termos de aceite para qualificação e/ou reordenamento de serviços.

No ano de 2015, o Comasv realizou 16 reuniões, sendo 11 ordinárias e 5 extraordinárias, e foram abordados 99 pontos de pauta durante o ano, incluindo os informes e aprovação de atas, sendo 14 pontos de pauta relacionados diretamente com o financiamento da Assistência Social, ou seja, a aprovação de demonstrativos sintéticos de execução físico-financeira dos recursos de cofinanciamento dos Governos Federal e Estadual, apreciação do orçamento, apreciação de planos de ação e de aplicação dos recursos de cofinanciamento, termos de aceite para qualificação e/ou reordenamento de serviços.

Quanto aos demonstrativos sintéticos de execução físico-financeira, todos foram aprovados pelo Conselho nos três anos analisados. Porém, foram destacadas algumas observações dos conselheiros quanto às sobras de recursos. Alegavam os representantes da gestão municipal que, em muitos casos, são relacionados com lacunas na contratação de pessoal e com processos administrativos de compras que, muitas vezes, não são finalizados. Nesses casos, os recursos são reprogramados para o próximo exercício. Isso significa que as sobras de recursos nas contas dos fundos podem ser utilizadas no próximo exercício e, para isso, deve ser feita uma reprogramação de recursos, que deve ser devidamente aprovada no Comasv. Mas é importante questionarmos sobre os serviços prestados à população. Enquanto o Poder Público mergulha em seus processos burocráticos e “falhos”, a população continua sem acesso aos serviços socioassistenciais. Outra demanda apresentada pelos conselheiros foi o envio das documentações em tempo hábil para análise da Comissão, apreciação e votação pelo Conselho. Podemos perceber como se dá esse processo no Conselho nas palavras de um dos entrevistados:

[...] nós temos como rotina como eu falei, tentando assegurar o que tá na lei. Trimestralmente, é convidada a gerência para estar presente apresentando demonstrativo não apenas do SUAS web, mas também os recursos próprios e muitas vezes a informação ela não vem completa, né? Principalmente quando a gente questiona a baixa execução, porque os quadros que são apresentados demonstram baixa execução,

e algumas vezes devolução de recursos do Fundo Estadual e até do Fundo Nacional, porque não foram utilizados (EC 4, 2016).

Apesar da apropriação do conselheiro e das constantes estratégicas do Conselho para cumprimento dos prazos legais de prestação de contas, observamos que, na mesma entrevista, há uma fala do desejo de cumprimento da lei e da realidade atual do Conselho, no que tange à prática da Secretaria:

[...] não há uma sistemática como está sendo exigido em Lei, e aí a gente reafirma, através de ofícios cobrando, que teria que ter sido encaminhada na data tal. Não foi encaminhada até então, teria que ter sido, mas não foi até então [...] seria trimestralmente, porém, hoje, nós já vivemos situações de 12 meses sem ser apresentada prestação de contas alguma, e temos registrado isso, inclusive, na nossa aba quando o Conselho tem que alimentar o SUAS *web* informando que isso tem sido uma realidade no âmbito do município (EC 4, 2016).

Em outra entrevista, os entrevistados mostram que, apesar de haver uma presença periódica da equipe responsável pela gestão do financiamento no Conselho, falta apresentação com instrumentos mais esclarecedores, com linguagem menos técnica e que possibilite maior compreensão dos conselheiros, para que eles possam tomar as decisões com maior segurança nas informações prestadas:

[...] se não me engano, de três em três meses, eles teriam que fazer um balanço geral dos convênios, das execuções, de como andam [...]. E aí, a Comissão de Financiamento do Conselho, a partir de uma decisão da plenária, montou um quadro bem simplificado, considerando ali as entidades conveniadas, o serviço que ela executa e o percentual de execução, mas isso também não é repassado [...], não adianta ir um documento totalmente técnico para o Conselho (EC 3, 2016).

[...] tanto a Comissão de Orçamento e Financiamento quanto os conselheiros em si têm sentido a falta de informações de forma mais sistematizada, através de tabelas, através de gráficos, para que possa ser feita uma evolução e um acompanhamento mensal das atividades. A prestação de contas trimestral é uma prestação de contas muito descritiva, então uma prestação de contas ela precisa ser mais objetiva, o serviço, a oferta, qual a quantidade de serviços que é ofertada, em que situação que aquele serviço está sendo prestado (EC 6, 2016).

Com relação aos planos de ação e de aplicação de recursos, foi observada pela Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho a necessidade de que eles sejam disponibilizados com maior antecedência, para que o Conselho possa fazer análise mais qualificada.

Quanto aos convênios da Semas celebrados para execução dos serviços da Assistência Social, foi informado, pelo representante da Gerência Orçamentária e Financeira (GOF), que foi emitido um parecer pela Procuradoria Geral do Município favorável à manutenção dos convênios pelo município de Vitória pelo período de cinco anos, tal como já ocorre com os

contratos, sob a alegação de que a troca abrupta das entidades conveniadas poderá causar impactos nos serviços. O Conselho aprovou a demanda da Semas.

Isso significa que a entidade parceira “escolhida” pela gestão para executar os serviços, programas e alguns benefícios da Assistência Social, a partir daí, possui a garantia de continuidade do convênio por cinco anos. É certo que, por força das legislações que regem as parcerias, deve-se realizar anualmente o aditivo, mas há aí uma segurança para a entidade quanto à continuidade do convênio.

[...] no caso específico do município de Vitória, quase que a totalidade dos serviços é realizada por entidades conveniadas [...] além do mais, esses trabalhadores têm direitos assegurados por força dos acordos coletivos que carregam no seu bojo uma série de benefícios, que também são corrigidos ano a ano e, em muitos casos, superiores a inflação e que os servidores do município não têm. Eu diria que é um problema sério, tanto do aspecto econômico e aspecto financeiro, quanto da manutenção da qualidade dos serviços, porque há rotatividade nas equipes, embora os salários sejam menores [...] há sempre convênios que precisam ser renovados, entidades que devolvem os serviços porque não têm interesse na manutenção do convênio, com ruptura na entrega dos serviços à sociedade, e mais grave do que a ruptura do serviço à sociedade, é o rompimento do vínculo formado com as pessoas que recebem os benefícios da assistência (EC 6, 2016).

Conforme as atas, chegou ao conhecimento do Comasv, por meio das reuniões e de falas dos usuários nas Audiências Públicas, em 2015, que alguns serviços da Semas estiveram fechados ou que estariam funcionando de forma parcial. Em seus esclarecimentos, a Semas confirmou que as parcelas referentes aos convênios estavam atrasadas e que Secretaria pretendia chegar até o final de dezembro com todas as despesas pagas. Nesse sentido, houve fechamentos temporários de unidades e atrasos nos pagamentos de benefícios.

As entrevistas mostram as movimentações do Conselho para contribuir com a resolução do problema do modelo convenial e também da escassez de recursos para manter os serviços funcionando. Porém, mais uma vez observamos que, além de problemas estruturantes ou de conjuntura econômica, o que nos chama a atenção é o não envolvimento da gestão da cidade e da Secretaria nos problemas apresentados, apesar do grande envolvimento do Conselho. Isso mostra qual direção a gestão municipal quer dar à política de Assistência Social.

[...] e aí, no primeiro ano de Governo (2013), foi sinalizada uma retração. Nós teríamos que fazer um ajuste. O Conselho de assistência pediu uma pauta com o secretário da Fazenda e o prefeito [...] nós levantamos para ele (secretário de Fazenda do município) a necessidade de rever a lógica convenial, que ainda está muito presente na política de Assistência, e aí não só em Vitória [...] e aí ele pediu que o Conselho, então, apresentasse um estudo para que ele, enquanto Secretário da Fazenda, se comprometesse a fazer defesa junto ao chefe do Executivo de que seria necessário pensar na política de assistência através de uma execução mais direta, e aí nós fizemos o dever de casa enquanto Conselho a partir de alguns dados que nós já tínhamos levantado da gestão

anterior, prevendo concurso público e prevendo também uma revisão desse modelo de execução da política [...] nos apropriamos dessa fundamentação e apresentamos. E, desde então, não tivemos nenhum avanço até porque foram quatro anos de Governo e quatro secretários diferentes e um eterno recomeço. Então, para as instâncias de controle social, isso é muito desafiador. Eu diria que é um trabalho árduo, porque é como se você tivesse, a todo o momento, tendo que aprender como dialogar para ser ouvido e para ser acolhido na sua demanda (EC 4, 2016).

Em uma das reuniões do Conselho do ano de 2013, foi aprovado o Plano Municipal da Assistência Social para vigência de 2014-2017, porém, apesar de constar da ata que foram realizadas reuniões ampliadas para debate durante sua elaboração, não é demonstrada a metodologia utilizada. Também consta na ata da primeira reunião extraordinária do Comasv de 2013 a apreciação do Plano Plurianual vigência 2014-2017. Foi informado, pelo representante da Secretaria, que ele deveria ser encaminhado até o dia 30 de setembro do mesmo ano para a Câmara Municipal, visando à sua aprovação. A situação descrita pode ser confirmada na fala de um conselheiro sobre o tema, quando questionado sobre o envolvimento do Conselho no processo de planejamento:

[...] não. E digo isso com um certo pesar, porque, quando você fala de planejamento, você tá falando de uma necessidade, de uma realidade, que o Conselho, através das diversas representações, e, em especial, através da representação do segmento dos usuários da política, podem estar apontando com muito mais propriedade a necessidade de uma ação ser colocada numa linha de prioridade no documento [...] e quando isso é feito, nós temos um ganho. Hoje, o Conselho, ele quase que implora participar dessas etapas (EC 4, 2016).

Foi informado pela Semas que a Cota Orçamentária só havia sido divulgada naquele mesmo dia, por isso não foi remetido para apreciação do Conselho. Segundo relato, o representante da Semas informou que assim que o documento ficasse pronto, seria encaminhado para ser analisado pela Comissão de Financiamento. Analisando as atas posteriores, não foi encontrado novamente um ponto de pauta relacionado com o PPA 2014-2017, o que sugere que o plano pode ter sido encaminhado à Câmara sem a devida aprovação do Conselho.

O orçamento<sup>62</sup> da Semas para o exercício de 2014 foi devidamente aprovado pelo Conselho no valor de R\$ 79,7 milhões, sendo R\$ 49,2 milhões de recursos próprios e R\$ 30,5 milhões de recursos vinculados. Porém, isso não aconteceu, inicialmente, com a proposta orçamentária para o exercício de 2015, que foi tratada em duas reuniões do Conselho e indeferida, após

---

<sup>62</sup> Valores deflacionados pelo IGP-DI (1.1263) de 2014, conforme metodologia da pesquisa. Os valores originais são: orçamento total: R\$ 70.851.068,00, sendo R\$ 43.731.200,00 de recursos próprios e R\$ 27.119.868,00 de recursos vinculados.

apreciação e debate, diante de uma cota de R\$ 71,4<sup>63</sup> milhões que apresentava redução comparada com o exercício anterior. O Conselho alegou falta de valorização da Assistência Social pela Administração Municipal. Na terceira reunião e, após reuniões de negociação da Secretaria com a presidência ampliada do Conselho, a proposta foi aprovada, mediante assinatura de um Termo de Compromisso do município com o Conselho a fim de garantir a continuidade de todos os serviços.

Quanto ao orçamento para 2016, a proposta também chegou atrasada, com alegação de que a Semas não teve acesso ao valor da cota orçamentária com antecedência. Inclusive não houve tempo hábil para formar o grupo de trabalho que elaboraria o orçamento, conforme estabelecido em reunião do Comasv no início do ano. A proposta orçamentária para 2016 foi da ordem de R\$ 40 milhões, demonstrando a gravidade da situação financeira e orçamentária da Assistência Social do município. Na reunião de outubro de 2015, foi informado que a Prefeitura havia protocolizado o orçamento na Câmara Municipal, visando a assegurar o cumprimento do prazo legal, que terminaria no dia 30 de setembro. O Conselho deliberou por fazer uma solicitação a Semas, por ofício, solicitando o envio da versão final e definitiva do orçamento para o Conselho, tendo em vista que ele ainda deveria ser pautado para aprovação. Pelo que percebemos, nas leituras das atas, não houve retorno, até o final do ano, da proposta do orçamento para análise e consequente aprovação do Conselho.

Podemos constatar na leitura das atas o quão é desafiante para o controle social cumprir o seu papel, quando não é inserido no processo de participação do debate, tendo a atribuição de aprovar as peças orçamentárias, conforme prevê a própria lei municipal. Outro ponto a ser destacado e que está no escopo da presente pesquisa é o acompanhamento do Comasv em todo o processo do ciclo orçamentário. Ao acessarmos os documentos, percebemos que esse acompanhamento é prejudicado, na medida em que não é garantida a participação dos conselheiros, bem como as informações são geradas sem as devidas explicações e sem tempo hábil para os esclarecimentos e intervenções do Conselho. As entrevistas confirmam as situações relatadas nas atas:

[...] agora, o fato é que nós recebemos a fatia da *pizza* normalmente muito em cima do prazo estabelecido na lei orçamentária para que seja encaminhado para a câmara o orçamento da Prefeitura. E aí, quando essa divisão dessa *pizza*, que a gente brinca, né,

---

<sup>63</sup> Valor deflacionado pelo IGP-DI (1.0690) de 2015, conforme metodologia da pesquisa. Valor original: R\$ 66.817.473,00.

que é passada para a Secretaria, mas não temos tido tempo hábil nem de dialogar com a gestão (EC 4, 2016).

[...] O Conselho sempre, pelo menos isso aconteceu em 2015, o Conselho tomou conhecimento do orçamento já elaborado pela Secretaria apresentado pelo secretário (EC 6, 2016).

Uma importante ação do Conselho em 2014 foi a revisão da Lei de Criação do Conselho em razão da necessidade de adequação, conforme Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.183, de 19 de agosto de 2011, que dispõe sobre a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. Ela estabelece que os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) devem ter Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) próprio. Sendo assim, foi aprovada a adequação da lei municipal.

Percebemos a redução nos pontos de pauta relacionados diretamente com o financiamento, inclusive nos demonstrativos sintéticos de execução físico-financeira, que também foram devidamente aprovados pelo Conselho. Com relação aos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que não foram gastos, os conselheiros solicitaram informações da Secretaria durante o exercício, para que tomassem conhecimento das dificuldades com os processos de compra, pois os recursos não foram gastos e o Conselho não tomou conhecimento dos problemas antes da prestação de contas.

[...] nós temos uma sequência de devolução de recursos do IGD, que é uma coisa absurda e que prejudicou muito o município porque nós estamos há praticamente dois anos sem receber recursos do IGD, porque os recursos alocados no fundo, provenientes do IGD/SUAS e do próprio IGD/Bolsa Família, não foram utilizados, não foram aplicados até hoje, e aí os argumentos são: o pregão fracassou, não conseguimos adesão. Eu diria que é preciso ver isso com mais seriedade e trabalhar de forma mais efetiva para que essas situações se antecipem para que não aconteçam; a tempo de não serem de fato resolvidas e enfrentadas e conseguirem serem em seguida superadas (EC 4, 2016).

No PMAS gestão 2014-2017, foi incluída a diretriz de fortalecimento das instâncias de controle e demais atores envolvidos no processo de implementação e execução das políticas públicas, visando a garantir à população a gestão compartilhada da cidade. Porém, o que percebemos em análise das atas é uma grande fragilidade nas relações do governo com a sociedade civil. As falas dos entrevistados confirmam isso:

[...] em 2015, a Prefeitura estava discutindo o orçamento e nós fomos informados que teríamos um corte de 27%, salvo engano. Nós fizemos toda uma mobilização: fizemos audiência pública, promovemos Tribuna Livre junto à Comissão de Orçamento da Câmara. Lotamos a Câmara em cinco momentos diferentes de usuários e, convidamos alguns profissionais também. Levamos cartazes. O Conselho de Assistência tornou-se conhecido de cada vereador e do prefeito (EC 4, 2016).

[...] nessas duas gestões do Conselho, a gente tem tido um grupo mais questionador né? Aí, às vezes, a gente não é bem-visto pela própria gestão que coloca que a gente demanda demais à Secretaria, que eles não têm tempo de nos atender conforme a gente deseja (EC 3, 2016).

Fica evidenciado, nas falas, que há um desgaste na relação do Conselho com a Administração Municipal, não somente com a Secretaria de Assistência Social. Porém, o que é animador, de certa forma, é o modo de organização do Conselho e o seu envolvimento ativo e crítico de questionar e realizar estratégias de mobilização para publicizar a situação vivenciada pela Assistência Social do município, demonstrando que estão cumprindo seu papel político.

#### **4.4.2 As Conferências Municipais de Assistência Social e as deliberações sobre o orçamento da Política de Assistência Social**

As conferências são instrumentos de controle social e se constituem em momentos de avaliação e deliberação das diretrizes para a política de Assistência Social em todo o país. São realizadas ordinariamente a cada dois anos pelas três esferas de Governo. As conferências foram instituídas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, art. 18, com atribuição de “[...] avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (Loas, 1993).

No período de nossa pesquisa, aconteceram duas conferências, uma em 2013 e outra em 2015. A VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Vitória foi realizada no período de 15 a 16 de julho de 2013, com o tema “A Gestão e o Financiamento na Efetivação do SUAS”. Conforme os relatórios, a conferência teve como objetivo avaliar e propor diretrizes para o aprimoramento da gestão do SUAS, na perspectiva de avaliação, com base local, das diretrizes para gestão e financiamento do SUAS. No processo metodológico da VIII Conferência, foi realizada inicialmente avaliação de deliberações de conferências de anos anteriores e que não foram efetivadas ao longo do tempo. Nesse caso, além das novas deliberações, também foram realizadas recomendações de propostas que devem continuar visando à consolidação do SUAS, conforme pode ser visto no Quadro 6. Dos resultados da conferência, destacam-se a aprovação de 46 propostas e uma moção de repúdio à Gestão Municipal por não implantar mais uma unidade do Conselho Tutelar no município de Vitória.

A IX Conferência Municipal de Assistência Social de Vitória foi realizada no período de 22 a 23 de julho de 2015 e teve como tema “Consolidar o Suas de Vez, Rumo a 2026”, e como lema “O Pacto Republicano no SUAS rumo a 2026: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”.

Teve como eixo norteador: “As Diretrizes para o SUAS nos próximos dez anos - Plano Decenal 2016-2026”. Dos resultados da conferência, destacam-se a aprovação de 21 propostas de âmbito municipal, das quais 15 saíram como deliberações prioritárias, e 21 propostas de âmbito federal e/ou estadual, das quais cinco foram definidas como deliberação prioritária, além de quatro moções: a) Moção de Repúdio à Gestão Municipal pelos atrasos nos repasses dos convênios da PMV com as entidades parceiras, com 50 assinaturas; b) Moção de Repúdio contra qualquer iniciativa de fechamento dos serviços da Assistência Social, com 24 assinaturas; c) Moção de Repúdio pelo fechamento do Restaurante Popular, com 52 assinaturas; d) Moção de Repúdio contra o estudo da possibilidade de demissão de servidores efetivos, conforme declaração prestada pelo prefeito, com 22 assinaturas.

Como preconizado no SUAS, as propostas deliberadas nas Conferências Municipais devem ser encaminhadas via relatórios para as Conferências Estaduais, e depois para a última etapa, que é a Conferência Nacional, que agrega todos os delegados eleitos na etapa estadual. Elas subsidiarão o Plano Municipal de Assistência Social, o Plano Plurianual. Também como diretrizes para o desenvolvimento da Política de Assistência Social nos dois anos subsequentes.

**Quadro 6** – Relação das recomendações e deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de Vitória dos anos 2013 e 2015, relacionadas com o financiamento.

<b>Recomendações e Deliberações das Conferências</b>	<b>Ano da Conferência</b>
<b>Recomendações (deliberações de anos anteriores em que não foram implementadas)</b>	<b>2013</b>
Assegurar o mínimo de 5% de recursos próprios do município para a Assistência Social a partir de 2014	<b>2013</b>
Garantir recursos suficientes dentro do orçamento da Semas para realização de formação continuada das equipes e gestores em gestão pública (planejamento, orçamento, financiamento, vigilância socioassistencial, monitoramento e avaliação, entre outros) conforme as normativas do SUAS	<b>2013</b>
<b>Deliberações das Conferências</b>	<b>2013</b>
Garantir com o Governo Federal os repasses de cofinanciamento com antecedência mínima de um mês, considerando as ações serem continuadas, com obrigações e programações de pagamentos mensais dentro da rede socioassistencial	<b>2013</b>
Definir parâmetros para o cofinanciamento estadual da política de assistência, levando em consideração o porte e os indicadores socioeconômicos dos municípios	<b>2013</b>
Revisar as políticas econômicas nas três esferas de Governo para assegurar recursos que viabilizem a efetivação do acesso aos direitos de seguridade social, em especial os socioassistenciais, garantindo a efetiva participação da sociedade civil em instâncias de deliberação da política econômica	<b>2013</b>
Mobilizar a sociedade civil em defesa do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social	<b>2013</b>

Ampliar os recursos do orçamento da Assistência Social, nas três esferas de Governo, destinados à execução dos serviços conforme Tipificação Nacional e demais normativas da política	<b>2013</b>
Garantir orçamento mínimo de 5% da receita própria do município, com aumento progressivo, chegando a 10% até 2018, para execução da Política de Assistência Social, sem redução dos valores nominais devidamente corrigidos pelos índices de inflação	<b>2015</b>
Garantir a manutenção e funcionamento dos serviços e benefícios existentes, sem interrupção, assegurando recursos financeiros, técnicos e espaço físico, com estabelecimento de padrões de qualidade de acordo com o Pacto de Aprimoramento do SUAS	<b>2015</b>
<b>Propostas para Estado e União</b>	<b>2015</b>
Custear integralmente as equipes de referência dos serviços de média e alta complexidade e oferecer assessoria técnica para os municípios	<b>2015</b>
Propor ao Legislativo medidas que visem à revisão de políticas econômicas nas três esferas de Governo para assegurar recursos que viabilizem a efetivação do acesso aos direitos de seguridade social, em especial os socioassistenciais, garantindo a efetiva participação da sociedade civil em instâncias de deliberação da política econômica	<b>2015</b>

**Fonte:** Relatórios das Conferências de Assistência Social de Vitória de 2013 e 2015.

Elaboração própria

Nas reuniões do Conselho, também observamos o envolvimento dos conselheiros tanto da sociedade civil, como do Poder Público na organização e na realização das conferências, o que demonstra a seriedade dos conselheiros, apesar do baixo envolvimento da gestão municipal no processo democrático previsto na Constituição Federal de 1988.

Quando observamos as falas dos entrevistados e os dados levantados nas atas e nos relatórios das conferências, percebemos que há uma cadeia de acontecimentos nesse período de 2013 a 2015, pelas reações e temas tratados nas reuniões; encaminhamentos que precisaram ser feitos pelo Conselho, para garantia do mínimo aceitável em termos de cortes no orçamento; reuniões provocadas pelo Conselho com a Câmara e com a gestão; orçamento anual não aprovado pelo Comasv; moções de repúdio nas conferências. Isso tudo traduz falta de sintonia e de diálogo, num primeiro momento, e descaso da gestão com o controle social e com a Política de Assistência Social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegarmos ao fim da breve trajetória de uma pesquisa científica de mestrado, concluímos que nem todas as respostas são possíveis e quando nos propusemos estudar a Gestão Financeira da Assistência Social do Município de Vitória não foi por acaso. Esse é o município de nossa atuação e que muito nos instiga dadas as suas peculiaridades. A motivação inicial foi a de melhor compreender o financiamento da política de Assistência Social e como se dá o seu processo internamente, considerando que o orçamento é uma “caixa preta” e que, em geral, há muito temor em desvendá-la, principalmente pelos trabalhadores que não são da área financeira, com a contribuição do conteúdo teórico dos autores escolhidos e com a própria pesquisa empírica.

Ao estudarmos o capitalismo contemporâneo, passamos a compreender melhor como se deu o desenvolvimento do sistema capitalista e o processo de dominação internacional dos países mais avançados sobre os países mais pobres. Essa hegemonia do grande capital, associada ao modelo neoliberal implantado no mundo, trouxe graves repercussões para as políticas sociais. Com a mundialização do capital, o capital financeiro levou o Estado a cumprir um papel fundamental na redução das políticas sociais e na reprodução capitalista. Vimos também que o Fundo Público é uma categoria básica para uma compreensão crítica do financiamento e que, inclusive nas várias fases do capitalismo, há mudanças em seu papel. Ao mesmo tempo, o Fundo Público está na estrutura do capitalismo e intervém na economia com toda a sua capacidade de mobilização de recursos públicos, ou seja, atua diretamente atendendo aos interesses do capital.

No Brasil, a Assistência Social é uma política pública integrante da seguridade social, mas, apesar disso, cumpre quase sozinha a função na proteção social, considerando que não há uma articulação das outras áreas, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. A Assistência Social deveria ser uma política subsidiária aos direitos trabalhistas, previdenciários, de educação e de saúde. Sendo assim, ainda é uma política que atua com prioridade na extrema pobreza e que, mesmo com os avanços com a implantação do SUAS, ainda apresenta poucas possibilidades de cumprir o seu papel na garantia dos direitos da população, de forma integral, e a todos que dela necessitam.

O orçamento para este estudo foi fundamental, pois ele é a face mais visível do Fundo Público e somente nessa relação conseguimos compreender a realidade do orçamento da Assistência

Social do município. Buscamos realizar o estudo na ótica da gestão financeira da Assistência Social, para ampliar nossa compreensão sobre as decisões no campo político-administrativo, a descentralização e o controle democrático do SUAS no município.

Ao analisarmos a gestão financeira do SUAS em Vitória, no período de 2013 a 2015, deparamo-nos com situações e questões que, após o processo de implantação do SUAS, desde 2005, seriam impensáveis, pois estamos no momento histórico que deveria ser de aprimoramento da política que foi construída e implantada no país. Em Vitória, nas gestões anteriores, foi implantada uma rede de proteção socioassistencial, que chegou a 60 equipamentos públicos de atendimento em todos os níveis de proteção. Foi realizada a reforma administrativa, na gestão anterior, visando à organização da Secretaria por níveis de complexidade e criada a Lei do SUAS municipal, de acordo com as diretrizes nacionais.

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

A estrutura da rede de equipamentos públicos, ou seja, de Cras, de Creas e as Unidades de Acolhimento Institucional (abrigos) não têm recebido manutenção adequada, não conta com a continuidade de funcionamento de quase a totalidade da rede em espaços locados, com poucos espaços próprios, sem falar na redução do número de unidades de atendimento.

Também a redução de recursos humanos da Semas, que apresenta uma queda de 112 servidores no período analisado, é uma realidade preocupante, pois não se faz política social que atenda às necessidades da população sem a quantidade suficiente de recursos humanos.

Quanto aos recursos repassados às entidades por subvenção social, para execução dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, esses representam uma média, nos três anos estudados, de 50,58% do total do orçamento executado no mesmo período. O importante a ser destacado nessas informações é a magnitude dos recursos públicos da Assistência Social que é executada pelas entidades e menos da metade dos recursos é executada pelo município,

que são as despesas administrativas (despesas com pessoal, encargos sociais, aluguéis e contratos de manutenção).

A quase totalidade da rede de serviços está sob a cogestão das entidades, ou seja, o município ainda conta com os convênios com as entidades para execução dos serviços nos três níveis de complexidade (proteção básica, média e alta complexidade). Essa realidade, ao mesmo tempo em que se coloca como uma alternativa para a gestão dos recursos, haja vista as dificuldades da municipalidade para execução dos serviços com recursos humanos próprios, tem comprometido a oferta de serviços, programas e projetos, que deveria ter a isenção necessária de dogmas religiosos, porém é o que se observa nas entrevistas, uma vez que são feitas algumas exigências que podem comprometer a laicidade do Estado.

Outro aspecto pertinente é quanto ao comparativo de gasto total, por nível de proteção e os repasses por subvenção social. Na proteção básica, o montante de recursos repassados para as entidades, nos três anos, corresponde a 70,94% do gasto total. Na proteção especial de média complexidade, corresponde a 89,66% na proteção especial de alta complexidade, corresponde a 88,21%; e os recursos do FIA correspondem a 95,98% do total. Os dados demonstram o que já foi abordado neste estudo sobre a preponderância de recursos públicos sob a responsabilidade das entidades para a execução da política pública em detrimento da execução direta pelo órgão responsável pela condução da Assistência Social no município.

Apesar de serem elaborados em consonância com as diretrizes da política, os Planos Municipais e os Planos Plurianuais guardam algumas singularidades, expressam nomenclaturas distintas que mais confundem do que esclarecem e isso interfere no momento da execução orçamentária e financeira e no processo de monitoramento e avaliação. Na verdade, não há correspondência nas nomenclaturas entre os dois instrumentos de planejamento, tornando praticamente impossível seu controle pelos gestores que não sejam da área financeira e pelos conselheiros. As ações da Assistência Social foram lançadas em programas do PPA sem conexão com o SUAS, tornando ainda mais difícil a sua compreensão e o monitoramento.

No que tange ao orçamento destinado à Assistência Social, não há um planejamento de acordo com as necessidades levantadas no diagnóstico socioterritorial, conforme os indicadores que são levantados mensalmente, por meio do Relatório Mensal de Atendimento (RMA) e por outros instrumentos de gestão do território. O orçamento é elaborado segundo as cotas destinadas pela Secretaria de Fazenda que, em geral o disponibiliza sem tempo hábil para o

planejamento participativo necessário, com o agravante de ser insuficiente para atender às demandas.

Com isso, merece destaque em nosso estudo a escassez de recursos destinados e, como se isso não bastasse, nos três anos analisados, houve uma redução dos recursos destinados à Assistência Social, não cobrindo as demandas apresentadas pelo Comasv e pela equipe da Secretaria. Associada a essa redução de recursos, identificamos, na análise dos dados das tabelas relativas à execução dos recursos, uma execução orçamentária baixíssima, chegando a 49,07% em 2015, que, em nossa avaliação, é grave, pois há redução de recursos, ao mesmo tempo em que a execução é baixa, levando-nos a pensar que há uma intencionalidade numa execução ruim, para justificar a não ampliação do orçamento no ano subsequente. As pessoas buscam os equipamentos públicos da Assistência Social e não conseguem o atendimento às suas necessidades. Assim, tudo permanece “como está”, o que caracteriza falta de prioridade às diretrizes previstas no SUAS.

O comportamento dos gastos da Assistência Social por fontes de recursos nos três anos analisados mostra que, embora seja baixo, o maior percentual de gastos é dos recursos municipais. Os recursos das fontes federal e estadual apresentam uma execução orçamentária ainda mais baixa, que nos leva a uma questão: por que não há prioridade nos gastos dos recursos externos (federal e estadual) se a administração municipal alega dificuldades financeiras?

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

Quando fazemos análise por categoria econômica e grupo de natureza de despesas, vemos que a quase totalidade dos gastos da Assistência no período analisado foi com despesas correntes, que corresponde a 96,59%, sendo 74,56% em outras despesas correntes e 22,03% com pessoal e encargos. É importante destacar que o percentual com recursos humanos é relativamente baixo, se comparado com outras despesas, pelo fato de que os equipamentos públicos da Assistência Social de Vitória funcionam por meio de convênios com entidades, conforme informado e analisado.

Sobre os gastos por nível de proteção da Assistência Social, vemos que o maior percentual é com a proteção básica, que está de acordo com a lógica da PNAS, que indica a prioridade nas ações de prevenção às vulnerabilidades e risco social. Porém, é preciso destacar fragilidades no que se refere ao acesso da população à rede de serviços e programas da proteção básica do município, bem como à histórica prioridade aos benefícios ofertados em detrimento da qualificação da rede. A média complexidade sofre com uma escassez de recursos ainda maior, apesar de sua importância no acompanhamento psicossocial e jurídico às famílias e indivíduos que sofrem violação de direitos.

Numa comparação dos dados da execução dos gastos com a Assistência Social de Vitória em períodos anteriores, percebemos que, apesar de não ser a ideal, houve uma qualificação dos gastos públicos com essa política pública, ao longo do processo de implantação do SUAS, após o ano de 2006 até 2012. O menor índice de execução apresentado (64,17%) nas gestões 2005-2012 é ainda maior que o melhor índice (61,34%) da gestão atual (2013-2016).

Cabe aqui ressaltar as razões que nos levam a compreender melhor a não execução orçamentária da Semas apontadas nesta pesquisa. A primeira razão destacada é o atraso nos pagamentos, por parte do município, considerando sua capacidade administrativa com a queda de receita. A segunda razão é o ajuste fiscal, comum em épocas de crise econômica, com corte de investimento e até de custeio que, no âmbito federal, é ainda mais intenso do que nos municípios. A terceira razão apontada é o aumento dos atrasos nos repasses de recursos pelo Governo Federal, de dois para nove meses, nesse período. A quarta razão observada nas entrevistas é o atraso, por parte do município, nas análises das prestações de contas enviadas à Secretaria, o que é pré-requisito para repasse de recursos às entidades. Isso contribui para que os valores empenhados em um exercício não sejam efetivamente pagos no mesmo exercício, gerando redução do percentual de execução do orçamento. A quinta razão se refere ao comparativo do percentual de execução dos recursos municipais, em detrimento do baixo percentual de execução dos recursos cofinanciados pelos entes federal e estadual. A sexta razão está relacionada com as taxas da execução orçamentária no período de implantação do SUAS no município, que apresentaram uma melhoria na execução dos recursos que pode estar associada ao empenho no processo de implantação do sistema no município, considerando os esforços em todo o país para que o SUAS se efetivasse e a rede de proteção socioassistencial fosse viabilizada.

A Assistência Social opera em grande escala com os programas e benefícios de transferência de renda direta à população. Nos três anos analisados, as famílias do município receberam, de forma direta, o correspondente a R\$ 204,7 milhões, enquanto o orçamento executado da Semas, no mesmo período, foi de R\$ 132,2 milhões. Esses números mostram que a Assistência Social ainda atua muito na perspectiva dos benefícios em detrimento da prestação dos serviços, programas e projetos que contribuam para que as famílias possam acessar informações e traçar planos e/ou ressignificar suas vidas por meio do desenvolvimento das ações nos equipamentos da rede socioassistencial.

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

O controle democrático do orçamento em Vitória conta com todos os instrumentos, conforme previsto nas legislações do SUAS, como o Plano Municipal, o Conselho Municipal, Fundo Municipal e as Conferências. Porém, ainda não é garantida a alocação da totalidade dos recursos da Assistência Social no FMAS, como também não é viabilizada a estrutura de recursos humanos e de equipamentos necessária para a garantia da execução dos seus recursos. Apesar de serem assegurados os aspectos legais e organizacionais, quando nos referimos ao aspecto político-administrativo, é preciso dizer que os processos democráticos nas decisões sobre a centralidade dos recursos da Assistência Social ainda precisam ser garantidos. Vimos que o orçamento executado em 2016 não chegou a ser aprovado em 2015 pelo Comasy, conforme análise das atas e as falas dos conselheiros, o que nos mostra um posicionamento político do Conselho pela não concordância com a postura e a condução da Administração Municipal.

As conferências acontecem a cada dois anos para que seja feita avaliação e deliberadas as propostas para a Assistência Social, porém vemos que, apesar de o município realizar as conferências, o processo se dá de forma pouco politizada e, após as conferências, as propostas não são consideradas no processo de planejamento e definição do orçamento, o que compromete ainda mais os princípios democráticos que, desde a Constituição Cidadã de 1988, está vivendo seu pior momento, quando falamos de controle social e política social.

Após tantos desafios e retrocessos expostos, concluímos que há urgente necessidade de qualificação continuada para gerentes, coordenadores, técnicos e conselheiros do SUAS, no que tange ao mundo do financiamento, em especial na compreensão dos instrumentos de planejamento e do Fundo Público. A importância da capacitação está também na possibilidade de participação qualificada e de intervenção no processo de elaboração do ciclo orçamentário e nos processos decisórios do orçamento da Política de Assistência Social no município. Para isso, há necessidade de maior engajamento político, visando a provocar a gestão municipal para a destinação de recursos para a qualificação dos trabalhadores, bem como um projeto político mais comprometido com a Política de Assistência Social. Um importante instrumento de socialização de informações e organização do território pode ser utilizado com essa finalidade, que são os coletivos territoriais, atualmente suspensos pela gestão.

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

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. H. E.; PRADO, T. M. B. do. **Gestão de políticas sociais: diagnósticos e cenários.** Agenda Vitória 2008-2028. Vitória: PMV, 2008. Disponível em: <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/agenda.asp>>. Acesso em: 18 maio 2016.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set.2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** 2. ed. São Paulo: Cortez. 200.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2. ed. Brasília: 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: Abepss, 2009.
- CAMPENHOUDT, Raymond Q. L. V. **Manual de investigação em ciências sociais.** 5. ed. Lisboa: Gradiva, 2008.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada: raízes, sociais e políticas, configuração, consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005.
- COLIN, Denise R. Arruda. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública.** Curitiba: UFPR, 2008.
- COUTO, Berenice Rojas et al. **Sistema unico de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação** ENAP CADERNO EIAPP - Reflexões para Ibero-América. Avaliação de programas sociais 2009.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1982.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MANDEL, Ernest. O Estado na fase do capitalismo tardio. In: MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Princípios**, n. 61, p. 57-65, jul. 2001. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/tematica/revistas/principios/pdf/061.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 1).

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

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

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais**: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional,

2000. Disponível em: <[http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

RICO, Elizabeth de M.; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC, PUC/SP, 1999.

RIZZINI, Irene; PILOTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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

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

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

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do sec. XXI. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, Plataforma Política Social, ano 2, p. 14-36, set. 2014. Disponível em: <<https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/2014/09/>>. Acesso em: 11 out. 2015.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**. São Paulo: Cortez, 1999.

SERPA, Ana Maria Petronetto. O processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Vitória (ES): relato da experiência. In: SERPA, Ana Maria Petronetto; RAIZER, Eugênia (Org.). **Política de assistência social no município de Vitória (ES)**: olhares sobre a experiência (2005-2012). Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012.

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

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC, São Paulo, n. 10, jul./dez. 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 27, n. 87. 2006. p. 96-115, 2006.

TAUFNER, Ingrid M. **Financiamento e gasto público da assistência social no município de Vitória – ES, 2005 a 2012**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

VARGAS, N. C. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no pós-real**. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006. Disponível em:

<<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=vtls000387466>>. Acesso em: 09 set. 2015.

VILLELA, Tânia M. C. (Org.). **Finanças dos municípios capixabas**. Vitória (ES): Aequus Consultoria, n. 21, 2015.

## Documentos e Legislações

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório de informações sociais**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil, Brasília. Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instrução Normativa CNPJ para Fundo de Assistência Social. Disponível em: <[http://pratein.com.br/home/images/stories/Assistncia\\_Social/Instruo-Norm-CNPJ-Fundos.pdf](http://pratein.com.br/home/images/stories/Assistncia_Social/Instruo-Norm-CNPJ-Fundos.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. Lei de responsabilidade fiscal (LRF), **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

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

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Lei de licitações e contratos da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112435](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112435)>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. **Previdência Social**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/beneficio-assistencial-bpc-loas>>. Acesso em: 8 out. 2016.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponível em: <[http://boaesperancadoiguacu.pr.gov.br/pdfs/Cadeno\\_de\\_Gestao\\_Orcamentaria\\_e\\_Financeira\\_do\\_SUAS-Versao\\_JUL2013.pdf](http://boaesperancadoiguacu.pr.gov.br/pdfs/Cadeno_de_Gestao_Orcamentaria_e_Financeira_do_SUAS-Versao_JUL2013.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução nº 466, de 12 dez. 2012**. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CONGEMAS. **Estatuto da entidade**. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/institucional/estatuto.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Saúde. **Censos demográficos 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2011/b09ufc.htm>>. Acesso em 26 abr. 2016.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Produto interno bruto (PIB) dos municípios do Espírito Santo – 2013**. Vitória. Disponível em <<http://www.ijsn.es.gov.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios do Espírito Santo – 2010**. Vitória. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

VITÓRIA-ES. **Câmara Municipal de Vitória**. Disponível em: <<http://www.cmv.es.gov.br/transparencia/secao.aspx?tip=ORC>>. Acesso em: 3 out. 2016.

VITÓRIA-ES. **Lei Municipal nº 8.216, de 18 de janeiro de 2012**. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 20 ago.2016.

VITÓRIA-ES. **Lei Municipal nº 4.384, de 4 de novembro de 1996**. Vitória, 1996. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 20 ago.2016.

VITÓRIA-ES. **Lei Municipal nº 5.306, de 16 de abril de 2001**. Vitória, 2001. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 20 ago.2016.

VITÓRIA-ES. **Lei Municipal nº 6.811 de 15 de dezembro de 2006**. Vitória, 2006. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 20 ago.2016.

VITÓRIA-ES. **Lei Municipal nº 7.485, de 21 de junho de 2008**. Vitória, 2008. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 20 ago.2016.

VITÓRIA-ES. **Lei Municipal nº 7.683, de 29 de maio de 2009**. Vitória, 2009. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 20 ago.2016.

VITÓRIA-ES. **Lei Municipal nº 8.452, de 18 de abril de 2013**. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

VITÓRIA-ES. **Receita tributária de Vitória dos anos 2013, 2014 e 2015**. Disponível em: <<http://transparencia.vitoria.es.gov.br/Receita.Categoria.aspx?ctbUnidadeGestoraId=6&exercicio=2013&NaturezaReceitaID=8653>>. Acesso em: 3 out. 2016.

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

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

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

VITÓRIA-ES. **Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013**. Vitória, 2011. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

VITÓRIA-ES. **Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017**. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

VITÓRIA-ES. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social 2013**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

VITÓRIA-ES. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social 2014**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

VITÓRIA-ES. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social 2015**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

VITÓRIA-ES. **Índice Gini**. Disponível em: <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/indicadores/gini.asp>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

VITÓRIA-ES. **Alfabetização**. Disponível em: <[http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/Censo\\_2010/Tabelas\\_Universo/Tabelas\\_vitoria/tab10p.asp](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/Censo_2010/Tabelas_Universo/Tabelas_vitoria/tab10p.asp)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

VITÓRIA-ES. **Mortalidade infantil**. Disponível em: <[http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados\\_area/saude/dados/ripsa/2.1.pdf](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/saude/dados/ripsa/2.1.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

VITÓRIA-ES. **Envelhecimento**. Disponível em: <[http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados\\_area/saude/dados/ripsa/1.1.pdf](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/saude/dados/ripsa/1.1.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

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

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

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A – QUADRO PARA COLETA DE DADOS DA PESQUISA

TÍTULO: GESTÃO FINANCEIRA DO SUAS: Análise do município de Vitória.		
OBJETIVO GERAL: Analisar a gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Vitória nos anos de 2013 a 2015.		
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	REFERÊNCIAS	INFORMAÇÕES A SEREM LEVANTADAS
Analisar se a gestão financeira do SUAS está em consonância com as normativas da Política Nacional da Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loas</li> <li>- Lei do SUAS</li> <li>- Plano Municipal de Assistência Social</li> <li>- Relatórios de gestão (2013 a 2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais são as diretrizes da política nacional sobre o financiamento?</li> <li>- São utilizados pela Semas instrumentos democráticos e participativos para controle do orçamento destinado à Assistência Social? Se positivo, qual? Se negativo, como a gestão avalia a não existência desses mecanismos?</li> <li>- Qual a relação entre o PMAS e o seu financiamento? O município possui autonomia na elaboração de sua respectiva política de Assistência Social e no estabelecimento de seus serviços, programas e projetos?</li> <li>- O orçamento da Assistência Social está estruturado por nível de proteção (tipificação nacional)?</li> </ul>
Caracterizar o Fundo no que tange aos aspectos legais, organizacionais e político-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei do SUAS municipal</li> <li>- Legislações sobre o FMS (Lei de criação)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como funciona o Fundo?</li> <li>- Qual a destinação dos recursos alocados no Fundo?</li> <li>- Verificar se a organização do Fundo está de acordo com a legislação (observar nas leis quais foram as mudanças que ocorreram)</li> </ul>

<p>Levantar os valores previstos e executados na Política de Assistência Social e a direção dos gastos realizados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PPA: 2010 a 2013 e 2014 a 2017</li> <li>- Loas: 2013, 2014 e 2015</li> <li>- QDD: 2013 a 2015</li> <li>- Relatórios de Execução Orçamentária (2013 a 2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipos de receita e despesa por órgão, unidades orçamentárias, função, subfunção, programa e ações (valores autorizados por lei, empenhados, liquidados e pagos)</li> <li>- Análise por categoria econômica (despesas correntes e de capital)</li> <li>- Levantar despesas dos outros órgãos para comparar a destinação de recursos</li> <li>- Fazer quadro da evolução orçamentária da Semas</li> <li>- Levantar receitas por fonte e nível de complexidade</li> </ul>
<p>Identificar a visão dos gestores sobre o ciclo orçamentário (planejamento, elaboração, execução e controle)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas com quatro gestores: dois secretários e dois gerentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As entrevistas serão realizadas mediante roteiro previamente elaborado (anexo ao projeto de pesquisa)</li> </ul>
<p>Compreender como o Conselho Municipal de Assistência Social realiza o controle social do financiamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas com conselheiros</li> <li>- Atas das reuniões do Comasv relativo ao período estudado</li> <li>- Relatório das Conferências de Assistência Social realizadas no período</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As entrevistas com os quatro conselheiros, sendo dois do poder público e dois da Sociedade Civil, serão realizadas mediante roteiro previamente elaborado</li> <li>- Análise das atas das reuniões do Comasv dos anos de 2013 a 2015 com pauta relacionada com o financiamento</li> <li>- Análise dos relatórios das Conferências realizadas no período</li> </ul>

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA****Gestor da Assistência Social**

**Pesquisa:** Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): análise do município de Vitória

**Pesquisador:** Nilda Lúcia Sartorio      **Orientador:** César Albenes de Mendonça Cruz

**Local:** Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) - PMV

**1 Identificação do gestor:**

Nome:

Profissão:

Cargo que ocupa na Secretaria:

Tempo de trabalho no cargo:

Tempo de trabalho na área da Assistência Social:

**2 Questões:**

2.1 Você conhece as legislações que regulamentam a Política de Assistência Social? Se sim, quais as principais mudanças ocorridas com a implantação do SUAS? Se não, qual a sua concepção de Assistência Social?

2.2 Quais foram os impactos criados com a mudança da lógica do financiamento do SUAS na realização da Assistência Social no município?

2.3 Existe relação do Plano Municipal de Assistência Social e o financiamento? A Semas possui autonomia para definir a sua política e o seu orçamento, de acordo com as demandas apresentadas pela população?

2.4 Em sua experiência como gestor(a), tem conhecimento sobre os instrumentos de planejamento do Poder Público, tais como PPA, LOA, LDO e QDD? Se sim, com que frequência você acessa esses instrumentos?

2.5 Há mecanismos democráticos e participativos que proporcionem o envolvimento dos gestores e das equipes no processo do ciclo orçamentário? Se sim, como se dá esse envolvimento? Se não, por quê?

2.6 No período de 2013 a 2015, houve ampliação de recursos na área da Assistência Social? Se sim, onde se concentram os gastos com essa política? Se não, em sua opinião, quais são os motivos para a não ampliação dos recursos?

2.7 São realizadas prestações de contas da execução financeira e orçamentária dos recursos da Assistência Social no Conselho Municipal de Assistência Social? Se sim, qual a periodicidade? Se não, por quê?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA****Membro do Conselho Municipal de Assistência Social**

**Pesquisa:** Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): análise do município de Vitória

**Pesquisador:** Nilda Lucia Sartorio

**Orientador:** César Albenes de Mendonça Cruz

**Local:** Casa dos Conselhos de Vitória - Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) - PMV

**1 Identificação do (a) conselheiro (a) :**

Nome:

Profissão:

Representação no Conselho:

Atua na área da Assistência Social? Se sim, há quanto tempo?

Se não, qual a sua área de atuação?

**2 Questões:**

2.1 Você conhece as legislações que regulamentam a Política de Assistência Social? Se sim, quais as principais mudanças ocorridas com a implantação do SUAS? Se não, qual a sua concepção de Assistência Social?

2.2 Tem conhecimento sobre os instrumentos de planejamento do Poder Público, tais como PPA, LOA, LDO e QDD? Se sim, com que frequência você acessa esses instrumentos?

2.3 Quais foram os impactos criados com a mudança da lógica do financiamento do SUAS na realização da Assistência Social no município?

2.4 No período de 2013 a 2015, houve ampliação de recursos na área da Assistência Social? Se sim, onde se concentram os gastos com essa política? Se não, em sua opinião, quais são os motivos para a não ampliação dos recursos?

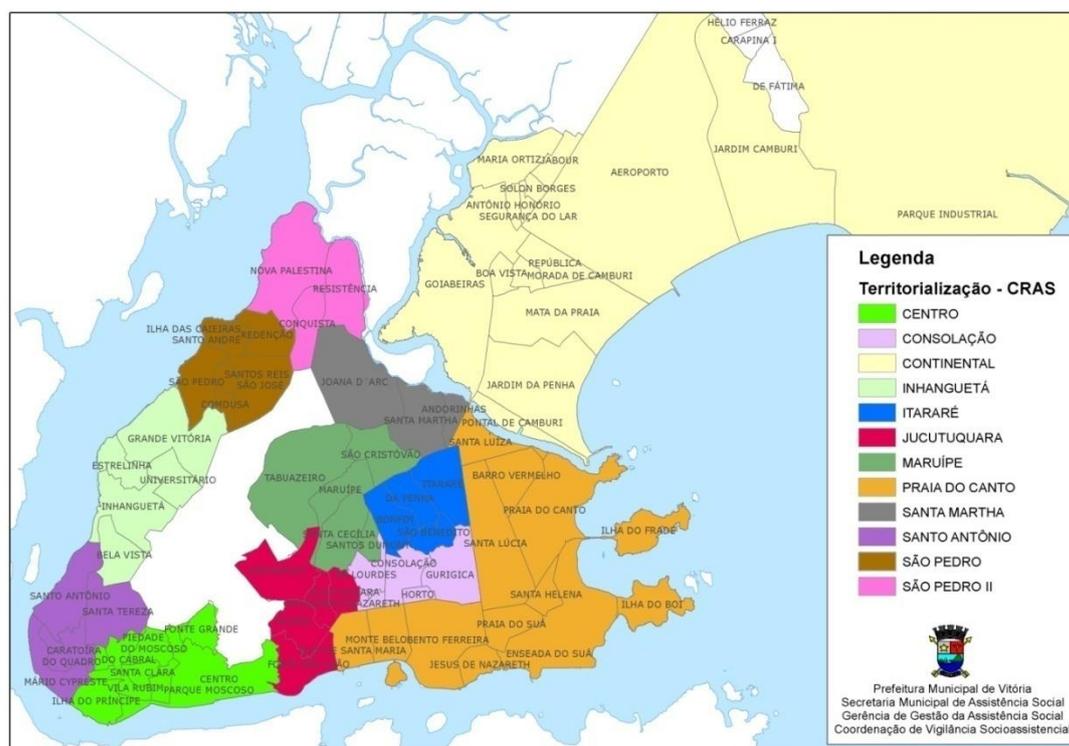
2.5 O Conselho é envolvido no processo do ciclo orçamentário (planejamento, elaboração, execução e controle)? Se sim, como? Se não, por quê?

2.6 Com que frequência a equipe responsável pela execução dos recursos orçamentários e financeiros da Secretaria é convidada às reuniões do Conselho para esclarecimentos sobre essa temática?

2.7 A Secretaria realiza prestação de contas da execução financeira e orçamentária dos recursos da Assistência Social no Conselho Municipal de Assistência Social? Qual a periodicidade?

**ANEXOS**

## ANEXO A – TERRITORIALIZAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL DE VITÓRIA – ES



ANEXO B – ORGANOGRAMA DA SEMAS VITÓRIA/ES

