V Jornada Internacional de Políticas Públicas
23 a 26 agosto 2011
Campus Universitário do Bacanga
São Luís/Maranhão - Brasil
Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, NO ÂMBITO MUNICIPAL.

Ana Carolina Vidigal [1]
Daniela Castamann [2]

RESUMO

A partir da concepção da assistência social como direito, preconizada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual tem a correspondência da responsabilidade do Estado em sua provisão. Esta política precisa contar com a alocação de recursos próprios no âmbito das três esferas de governo mencionadas. Com tais elementos, portanto, o intuito deste estudo foi de analisar o investimento do município de Jandaia do Sul na política de assistência social nos anos de 2006 a 2009, ou seja, período do Plano Plurianual (PPA), fazendo recortes analíticos acerca da magnitude, da direção e da natureza das fontes de financiamento.
Palavras-chave: Financiamento. Política de Assistência Social. Orçamento. Políticas Públicas.

ABSTRACT

From the conception of social welfare law as advocated by the 1988 Federal Constitution and Law 8.742/93 - Organic Law of Social Assistance (LOAS), which has to match the responsibility of the state in its provision. This policy needs to have its own resource allocation within the three spheres of government mentioned. With such elements, so the purpose of this study was to analyze the investment of the municipality of South Jandaia in social welfare policy in the years 2006 to 2009, ie the Plan period (PPA), making analytical models on the magnitude , the direction and nature of the sources of funding.
Keywords: Financing. Social Assistance Policy. Budget. Public Policy.

[1] Estudante de Pós-graduação. Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA). krolzinha-vidigal@hotmail.com
[2] Mestre. Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA).

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o período anterior a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foi marcado por uma Assistência Social realizada em situações emergenciais, baseada no amadorismo e sem planejamento, como uma prática e não como política. Era concebida como um mero dever de ajuda, atribuído à sociedade, como questão moral e de solidariedade, com caráter residual e seletivo. Seu financiamento se dava através da sociedade civil, igreja e indivíduos e grupos particulares que "ajudavam" no financiamento e desenvolvimento da Assistência Social.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social - Lei Federal nº 8.742/93, o Brasil inaugurou uma nova concepção para a operacionalização da Assistência Social, uma vez que esta passou a figurar nesses textos legais como Política Pública, ou seja, passou a constar em leis federais a garantia de direitos até então não preconizados na legislação nacional - o campo dos direitos sociais.

O Sistema Descentralizado e Participativo dessa política, composto pelo Conselho (instância do controle), pelo Fundo (instância do financiamento) e pelo Órgão Gestor (instância da Gestão), nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal, traz competências específicas para tais instâncias em cada uma dessas três esferas. Assim, na nova proposta as esferas de governo interagem e são co-responsáveis pela operacionalização da assistência social nas três dimensões citadas, a gestão, o controle e o financiamento.

Neste estudo, a abordagem específica se volta ao investimento do Município de Jandaia do Sul nessa política, por se considerar que tal tema poderá contribuir na área de conhecimento quanto ao papel do âmbito municipal dentro do financiamento da Política de Assistência Social.

Com esta pesquisa espera-se caracterizar os diversos cenários e assim traçar um panorama sobre qual a atual situação do Financiamento da Política Pública de Assistência Social no Município de Jandaia do Sul, focando a analise dos instrumentos de planejamento público, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do período de 2006 a 2009. Espera-se que a partir dos

resultados obtidos e as considerações realizadas, seja possível disponibilizar à própria prefeitura e, também, a outros interessados, informações que colaborem para a superação do hiato existente no campo da investigação do financiamento e orçamento da assistência social no âmbito municipal, subsidiando informações sobre os recursos destinados a esta política bem como os valores executados, bem como informações que contribuam um melhor desenvolvimento do financiamento da Assistência Social no âmbito municipal.

Portanto, a partir de tais considerações, apresenta-se como objeto desta pesquisa a análise do financiamento da esfera municipal para a Política de Assistência Social, em Jandaia do Sul, partindo de estudo da destinação orçamentária e execução financeira no referido município no período de 2006 a 2009, ou seja, o período do Plano Plurianual do município efetuado no segundo ano do mandado do Prefeito Moacir Bruzon para os próximos quatro anos, tendo seu termino no ano passado, primeiro ano de mandato do atual Prefeito José Rodrigues Borba.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO E A POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL.

2.1 Orçamento Público

O orçamento se constitui num dos aspectos do planejamento público de maior importância. Ele é considerado como um dos mais antigos instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos[3].

Desta forma, o Orçamento Público é uma peça de planejamento por meio do qual o governo apresenta seu programa de atuação estabelecendo os montantes de recursos destinados a cada programa.

O detalhamento do processo de planejamento e orçamentação obedece a formalidade definida na Constituição Federal de 1988; tem inicio no primeiro ano de mandato do poder executivo, que elaborará o plano plurianual para quatro exercícios

[3] Giacomoni (1996, p. 15).

(quatro anos) a contar do segundo ano de seu mandato e com vigência para até o primeiro ano do mandato seguinte[4].

Com base no plano plurianual, o poder executivo elabora o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, com vista na elaboração da Lei de Orçamento para o ano seguinte, e o encaminha para o Poder Legislativo que o apreciará e votará até meados do ano, antes do recesso parlamentar de julho, devolvendo-o para o Poder Executivo, para a elaboração da referida Lei do Orçamento para o exercício financeiro seguinte[5].

Para elucidar melhor esse processo de planejamento e orçamentação faz-se necessário compreender os conceitos destas etapas do planejamento.

O Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), foram instrumentos inovadores criadas pela Constituição de 1998, garantindo a valorização do planejamento.

O PPA – deve planejar as ações governamentais a médio prazo e de duração maior que um exercício. Envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte.

> O PPA deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, abrangendo um período de quatro anos, a ser enviada para apreciação do Poder Legislativo no primeiro ano de mandato do chefe do executivo da esfera a qual pertence[6].

A LDO está prevista no artigo 165 da CF-88, deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites da receita e despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

> A LDO possui o papel de orientar a elaboração da LOA e deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subseqüente, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento[7].

[4] Slomski (2003).
[5] SLOMSKI (2003).
[6] (GIUBERT, 2005, p. 06).
[7] (GIUBERT, 2005, p. 07).

Ela cumpre o papel de integrar o PPA e a LOA, pois além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais destaca, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual. Esta etapa é de fundamental relevância neste processo de planejamento, uma vez que são estabelecidas as prioridades de governo, o qual é palco de debates políticos e lutas de interesses.

A LOA deve explicitar as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa. Esta lei é orientada pela LDO e deve prever todos os fatos referentes às despesas, com isenções, anistias, remissões, benefícios financeiros e creditícios, as fontes de receita e as despesas de todos os setores e órgãos da administração pública direta e indireta.

> A LOA, por sua vez, é formada por três orçamentos, compreendendo o orçamento fiscal da União, incluindo todos os poderes, fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas que a União detém maioria do capital social com direito a voto, e o orçamento da seguridade social[8].

Assim, como principal instrumento de controle do orçamento público, a LOA tem o objetivo de administrar e promover o equilíbrio entre despesas e receitas. A iniciativa de regras jurídicas que condicionam a elaboração e execução orçamentária (LDO e LOA) é privativa ao chefe do poder executivo.

2.2 A Política de Assistência Social

A história da Assistência Social brasileira foi marcada pela ação das instituições surgidas no período pós-guerra, cuja concepção é embasada na condição de "desajustamento" dos indivíduos, sendo, muito mais a busca da "adequação" desses à sociedade do que a preocupação com a garantia de sua cidadania.

O financiamento dessas ações se dava através da sociedade civil, por meio das damas de caridade e pela Igreja, a assistência social era vista como mera caridade e possuía caráter assistencialista.

Entretanto, foram ocorrendo mudanças significativas no desenvolvimento da Assistência Social, principalmente na década de 80 que resultou na Constituição Federal

[8] (GIUBERT, 2005, p. 07).

de 1988, que assegura que a Assistência Social é direito, devendo ser prestada a quem dela necessitar, prioritariamente assumida pelo Estado, independente de contribuição.

Segundo Tavares (2005) no que se refere à Assistência Social a realidade não tem se mostrado diferente, apesar de garantida na CF-88 e em legislações complementares tais como Lei Orgânica de Assistência Social e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, a Política de Assistência Social fica à mercê do movimento efetuado pela economia do país, uma vez que, em momentos de recessão estas tendem a diminuir, enquanto as demandas por serviços dessa política tendem a aumentar.

Uma questão relevante diz respeito à dificuldade de transparência na aplicação dos recursos, seja pela linguagem orçamentária, que é pouco conhecida pela população, seja pela forma de apresentação dos recursos na peça orçamentária. Especificamente no que tange ao financiamento da política de Assistência Social, o controle social sofre perdas, pois a autonomia do Conselho não é respeitada quando a peça orçamentária sofre mudanças em órgãos da administração direta e no Legislativo após ser deliberada.

Deixa-se de considerar a necessidade do fortalecimento do papel deliberativo dos conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo, seja na definição de políticas, seja nos respectivos orçamentos.

Segundo Fagnani (1998, p. 12) o Brasil gasta pouco e gasta mal com políticas sociais. Dos recursos desembolsados somente uma pequena parcela chega aos cidadãos usuários dos serviços públicos. Assim, é necessário que se estabeleçam novos paradigmas para a ação do Estado no campo das políticas sociais, os quais devem, além de garantir os recursos, fazer com que efetivamente cheguem aos cidadãos (em termos de atendimento e satisfação dos usuários dessas políticas).

Desta forma, a Assistência Social pública e gratuita pressupõe o efetivo compromisso dos governos, expresso na alocação de recursos nos respectivos orçamentos e a busca criativa de parceria com a sociedade civil.

3. O ORÇAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JANDAIA DO SUL

A análise do financiamento da Política de Assistência Social de Jandaia do Sul levará em conta os três principais instrumentos o PPA, a LDO e a LOA – os quais, transformados em leis, definem a programação e a aplicação financeira em médio e curto prazos e, considerando-se que as políticas públicas devem estar neles contempladas

3.1 O Plano Plurianual de 2006-2009.

O período que compõe o universo da pesquisa – quatro anos de orçamento do Município de Jandaia do Sul em relação à assistência social (2006 a 2009) - abrange um PPA.

Assim, o que se pôde constatar com a análise do instrumento de planejamento público em questão, foi à ausência de um planejamento detalhado das ações, sem constar o montante de recursos destinados anualmente para cada ação planejada, nem a previsão e metas de atendimento. Assim, a organização da política de assistência social para o período se caracterizou pela adoção de grandes programas, que se desdobravam em projetos específicos para serem aplicados em todo o âmbito municipal.

Os projetos de cada programa se caracterizam, em sua grande maioria, por construção, ampliação e reformas de espaços para atendimento dos usuários da Política Municipal de Assistência Social, o que denota o investimento em obras, mas não seguido de investimento em mão de obra, ocasionando um problema comum nos municípios, o excesso de espaços e programas de atendimento e a falta de equipe multiprofissional para atendimento da população. Esta é uma situação trivial nas gestões municipais, uma vez que investimentos em obras dão uma maior visibilidade ao trabalho do gestor público.

Esta problemática ocasiona o aumento de práticas assistencialistas, uma vez que o excesso de atendimentos para um número limitado de profissionais traz como conseqüência a prática de atendimentos imediatistas e paliativos que não garantem o atendimento de qualidade dos usuários, bem como a garantia dos direitos dos mesmos.

Vale ressaltar, a ausência de envolvimento dos profissionais do setor e do Conselho Municipal Assistência Social (CMAS) na elaboração do PPA, uma vez que o mesmo apresenta ações não condizentes com a realidade da Política de Assistência

Social Municipal.

Assim, a análise desse instrumento possibilitou observar que o anexo não traz projetos e metas concretas para a Política de Assistência Social Municipal, uma vez que são apresentadas metas subjetivas sem descrição do projeto, meta de atendimento, demanda que irá atender e recursos que serão investidos. Ainda ficou explicito o investimento do gestor em obras no setor, mas a ausência de contratação de profissionais para implementação dos programas.

3.2 Análise das LDO's relativas ao período de 2006 A 2009

Ao se analisar as LDO's deste quadriênio percebe-se como prioridade a Educação em todos os anos, seguida da Saúde, demonstrando assim a importância do percentual do orçamento público destinado as Políticas Públicas de Educação e Saúde na Constituição Federal de 1988 o que garante prioridade de atendimento e investimento nas mesmas, o que não ocorre com a Política de Assistência Social.

3.3 Análise das LOAS's relativas ao período de 2006 A 2009

Essa lei expressa as prioridades para o financiamento público em determinado ano e permite a análise acerca do investimento nas políticas sociais com base nos indicadores de direção, magnitude do gasto e natureza das fontes de financiamento, propostos.

A análise das Leis Orçamentárias Anuais referentes de 2006 a 2009, permite verificar que elementos trazem em relação aos investimentos na política em questão.

Tabela 01 – Análise das Leis Orçamentárias Anuais de 2006 a 2009.

Ano	Orçamento Municipal	Orçamento da Assistência Social	Porcentagem (%)	Posição de prioridade no orçamento
2006	18.424.000,00	722.900,00	3,92	6° lugar
2007	17.216.700,00	623.500,00	3,38	5° lugar
2008	24.054.890,00	1.616.500,00	6,72	4° lugar
2009	24.996.900,00	1.250.500,00	5,00	5° lugar

Fonte: Leis municipais n° 2.110/2005; n° 2.176/2006; n° 2.322/2007 e n° 2.431/2008

Esta análise possibilitou identificar a flutuação dos montantes e percentuais de destinação de recursos para a área nesses anos e o grau de prioridade dada Política de Assistência Social no período de 2006 a 2009.

3.4 Análise da Execução Orçamentária do período de 2006 A 2009.

Analisando os dados levantados, é possível reafirmar que, além da luta pela destinação formal de recursos para essa política, incluídos na Lei Orçamentária Anual, a conquista da efetiva execução financeira do orçamento torna-se outra batalha. Isso fica evidenciado nos dados obtidos nos relatórios de execução, os quais demonstraram pouco percentual de gasto em relação às previsões iniciais. Tomando-se como base que os valores orçados já eram pouco significativos frente ao aumento da demanda pelas ações dessa política no município, é possível afirmar que muito pouco se investiu de fato em assistência social em Jandaia do Sul nesse período. Constata-se que nesses anos não houve equivalência entre os volumes previstos e os efetivamente utilizados.

Tabela 02 – Análise da Execução Orçamentária de 2006 a 2009.

Ano	Orçamento Executado (R$)	Orçamento Executado da Assistência Social	Porcentagem (%)

		(R$)	
2006	16.432.919,00	612.800,41	3,73
2007	17.897.614,26	823.680,45	4,47
2008	23.430.929,76	1.481.814,54	5,77
2009	22.950.389,98	896.296,16	3.77

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2006 a 2009.

Analisando o valor executado em relação ao que foi planejado, percebe-se que no ano 2006 foi executado apenas 74,36% do valor previsto, em 2007 foi de 90,63%, em 2008 foi 88,24%, e em 2009 foi de 71,44%, demonstrando assim que além das dificuldades relativas aos montantes escassos destinados ao orçamento da Assistência Social existe ainda a problemática da execução orçamentária que se apresenta abaixo das previsões iniciais.

Outro ponto a ser analisado foi o aumento do valor do orçamento da Assistência Social no ano de 2007 onde houve uma atualização orçamentária elevando o valor orçado de R$ 623.500, 00 (seiscentos e vinte três mil e quinhentos) para R$ 918.733,62 (novecentos e dezoito mil e setecentos e trinta e três reais e sessenta e dois centavos, ocasionados pelos gastos em obras com o Centro de Convivência do Idoso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo foi possível identificar algumas considerações gerais acerca do financiamento da política de assistência social no município de Jandaia do Sul. O que se pôde constatar é a dificuldade de desenvolvimento da Política de Assistência Social no município, uma vez que o financiamento das políticas sociais não possui a prerrogativa de destinações obrigatórias de recursos.

A descentralização, a democratização das informações, o controle e o acesso da população mais vulnerabilizada ao recurso público foram dificultados no desenho do orçamento adotado pelo município.

O financiamento da assistência social, expresso no orçamento do órgão gestor e no Fundo Estadual de Assistência Social demonstra que esta política congregou, em média, nos quatro anos que compõem o presente estudo, apenas 4% de destinação dos recursos do orçamento geral do município, quando os movimentos nacionais de reivindicação pleiteiam o mínimo de 5% desse total. Isso evidencia o pequeno investimento da esfera municipal na política de assistência social nos anos em referência e que essa política não tem contado com a destinação de recursos necessária para seu desenvolvimento dentro dos princípios e diretrizes preconizados em sua legislação específica.

E quando se trata da execução, a situação se agrava, pois, se na destinação não são conseguidos os índices necessários, na fase do gasto efetivo se evidencia o desfinanciamento dessa política, uma vez que os índices não chegam a 82% do inicialmente previsto orçamentariamente. Ainda quanto à magnitude, quando da análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias, identificou-se que o órgão gestor da assistência social percebeu, no período em questão menores limites percentuais de destinação dos recursos remanescentes do que estruturas meio, que não têm atuação voltada à prestação direta de serviços à população demandatária das políticas públicas.

Assim, a assistência social não figura entre as prioridades para a aplicação de recursos com arrecadação mais segura, o que prejudica sua efetiva operacionalização.

Esta investigação do financiamento da Política Municipal de Assistência Social do município de Jandaia do Sul possibilita, através dos resultados obtidos e as considerações realizadas, a disponibilização à própria prefeitura e, também, a outros interessados, informações que contribuam um melhor desenvolvimento do financiamento da Assistência Social no âmbito municipal.

Assim, através desta pesquisa foi possível perceber o quanto é imprescindível que a Lei Orçamentária Anual e os demais instrumentos de planejamento público – Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Relatórios de Execução - sejam objeto de análise prévia pelos atores que devem participar do processo decisório em relação a tais áreas e, no caso da política de assistência social, a análise e proposições no campo orçamentário devem se realizar, tanto pelos técnicos das áreas afetas, quanto pelos membros das instâncias de controle e fiscalização, que no caso da assistência social, são os conselhos deliberativos.

6. REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação.** Veras. São Paulo: 2000.

BRASIL. **Lei 4.320de 17 de março de 1964.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em: 07/09/2010.

_____(1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.** Brasília: Senado Federal, 1993.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e Cidadãos** – conflitos multiculturais de globalização. Trad. Maurício Santana Dias. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos, **Gênero e Políticas Públicas**, Ver. Estud. Fem, vol 12, n° 1, Florianópolis, Jan/Abr. 2004.

GATTI, B. A. O problema da metodologia da pesquisa nas Ciências Humanas e Sociais. *In:* RODRIGUES, M. L.; NEVES, N. P. (Org.). **Cultivando a pesquisa** – Reflexões sobre a investigação em Ciências Sociais e Humanas. Franca: UNESP, 1998, p. 9-39.

GIACOMONI, James. Orçamento Público**. 6ª ed.. São Paulo. Atlas: 1996**

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11ª ed.. São Paulo. Atlas: 2002

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. Disponível em www.scilelo.br. Acesso em 21/08/2010.

JANDAIA DO SUL (2008). Plano Diretor da Prefeitura Municipal de Jandaia do Sul.

_____, Relatório de Gestão Municipal, 2008.

_____, Lei N° 1.541, de 05 de julho de 1995.

_____, Lei N° 2.106, de 7 de Dezembro de 2005 (PPA).

_____, Lei N° 2.109, de 19 de Dezembro de 2005 (LDO).

_____, Lei N° 2.168, de 14 de Novembro de 2006 (LDO).

_____, Lei N° 2.299, de 20 de Novembro de 2007 (LDO).

_____, Lei N° 2.403, de 06 de Outubro de 2008 (LDO).

_____, Lei N° 2.110, de 27 de Dezembro de 2005 (LOA).

_____, Lei N° 2.176, de 20 de Dezembro de 2006 (LOA).

_____, Lei N° 2.322 de 07 de Dezembro de 2007 (LOA).

_____, Lei N° 2.431, de 03 de Dezembro de 2008 (LOA).

SILVA, Antonio Carlos Rodrigues. **O estudo de Políticas Públicas**. Texto Conceitual. Apucarana, 2007.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública.** Um enfoque na Contabilidade Municipal. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. IN Sociologias nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, E. A.; MURGE, A.. **Curso de Orçamento Público**, ministrado aos servidores da Secretaria Municipal de Ação Social e Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente. Londrina. 1998 (mimeo).

TAVARES, Gisele de Cássia. **O orçamento como ferramenta para o financiamento e a gestão das políticas sociais.** Tese de mestrado – UEL - Londrina, 2005.

VIDAL, ET ALLI. Texto Integrante das Publicações Referentes Ao Curso De **Capacitação dos Gestores, Técnicos e Funcionários Efetivos do Órgão Gestor e Conselheiros não governamentais do Estado do Paraná** – SECR/CEAS/PUC, 2002.