



O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Adriano Borges Domingos da Silva¹
Anoel Junior Magri²

RESUMO

O cofinanciamento dos entes federados na Política de Assistência Social é objeto de reflexão deste texto que tem o objetivo de analisar a importância do Fundo Público de Assistência Social no Financiamento da Política Pública de Assistência Social. A estruturação dos Fundos é um dos requisitos exigidos para transferências regulares e automáticas do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social.

Palavras chave: Fundo Público, Orçamento Público, Políticas Públicas, Assistência Social.

ABSTRACT

The co-financing of federal entities in Social Assistance Policy is subject of reflection this text aims to analyze the importance of the Fund of Social Assistance in Public Finance Public Policy for Social Assistance. The structuring of the Funds is one of the requirements for regular, automatic transfers from the National Fund for State Funds and Municipal Social Assistance.

Keywords: Public Fund, Public Budgeting, Public Policy, Social Work.

¹Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). E-mail: adrianovotu@hotmail.com

²Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). E-mail: ajmagri@hotmail.com



1. INTRODUÇÃO

O Orçamento da Assistência Social e o Fundo de Assistência Social são instrumentos de Gestão Financeira e Orçamentária do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que possibilitam a concretização da Política de Assistência Social, comprometendo recursos financeiros do Fundo Público com direitos sociassistenciais dos usuários do SUAS.

Nos Fundos de Assistência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser alocadas as receitas e executar despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, o que nos leva a identificar o grau de prioridade dessa política dada por cada esfera de governo.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 – Breve histórico das conferências: elementos para reflexão sobre financiamento.

De acordo com inciso o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, entre outras competências, o CNAS tem a atribuição para convocar ordinariamente a cada 04 (quatro) anos, ou extraordinariamente, a Conferência Nacional de Assistência Social, com objetivo de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Desde sua criação, o CNAS vem realizando as Conferências Nacionais, na forma do previsto na LOAS e Regimento Interno.

O tema do “**Financiamento Público da Assistência Social**” está presente nos eixos temáticos das Conferências Nacionais, desde a I Conferência Nacional de Assistência Social que foi realizada nos dias 20 a 23 de dezembro de 1995 em Brasília/DF, até o momento presente de preparação da IX Conferência Nacional de Assistência Social.

Nos anais das Conferências Nacionais, encontramos o **Eixo Temático de Financiamento Público da Assistência Social**, assunto recorrente sendo tratado na maioria das Conferências Nacionais a partir dos debates realizados entre representantes do



Poder Público e da Sociedade Civil. É justamente nestes espaços que aprendemos o exercício da participação e controle social do SUAS na perspectiva de consolidar e garantir direitos sociais.

Buscamos a partir de um breve histórico das Conferências Nacionais identificar os eixos temáticos relacionados ao Financiamento trazendo elementos que fizeram parte do debate dos diversos atores sociais desta Política Pública durante os quase vinte anos de promulgação da LOAS de 1993:

- I Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu de 20 a 23 de novembro de 1995, e teve como tema central: “Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado” e como um dos eixos temáticos: **financiamento público e privado na prestação de serviços de assistência social;**

- II Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu de 09 a 12 de dezembro de 1997, e teve como tema central: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos” e como um dos eixos temáticos: **construindo o financeiro e o controle social na assistência social;**

- III Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu de 04 a 07 de dezembro de 2001, e teve como tema central: “Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios” e como um dos eixos temáticos: **evolução histórica do financiamento e consolidação dos fundos de assistência social;**

- IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu de 07 a 10 de dezembro de 2003, e teve como tema central: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos” e como um dos eixos temáticos: **financiamento – assegurar os recursos para garantir a política;**

- V Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu de 05 a 8 de dezembro de 2005, e teve como tema central: “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social” e como um dos subtemas: **Financiamento;**

- VI Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu de 14 a 17 de dezembro de 2007, e teve como tema central: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)” e como um dos eixos temáticos: **Financiamento;**



▪ VII Conferência Nacional de Assistência Social, ocorreu de ocorreu de 30 de novembro a 03 de dezembro no ano de 2009, e teve como tema geral: “Participação e Controle Social no SUAS” e como um dos eixos temáticos: **bases para a garantia do financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos;**

▪ VIII Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu de 07 a 10 de dezembro de 2011, e teve como tema central: “Avançando na consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios” e como um dos eixos temáticos: **nada consta de eixo temático relacionado ao financiamento;**

▪ IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizar-se-á no período de 16 a 19 de dezembro de 2013, e terá como tema central: "A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS" e como um dos eixos temáticos: **o cofinanciamento obrigatório da assistência social.**

O SUAS principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizacional e na lógica de gerenciamento e controle social das ações, constitui uma trajetória de grande significado para o redirecionamento das políticas sociais em especial a política de assistência social no Brasil.

Efetivamente, as bases do SUAS para a gestão, o financiamento e o controle social da assistência social recuperam a primazia da responsabilidade do Estado na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; reiterando a concepção de que só o Estado é capaz de garantir os direitos e o acesso universal aos que necessitam da assistência social. ALBUQUERQUE e CRUS (2007).

Diante de tal histórico, fica evidenciado que na trajetória da LOAS a temática financiamento sempre esteve presente enquanto um elemento de grande desafio. A motivação principal é óbvia: “não se faz nada sem recursos financeiros!”.

Neste sentido, o acúmulo de debate nas Conferências Nacionais deve ter rebatimentos concretos e efetivos no financiamento da política de assistência social, ampliando condições objetivas de ampliação do monte do recurso financeiro e forma de gestão desses recursos, especialmente o comprometimento do Fundo Público na direção de torna-lo um mecanismo de redução das desigualdades sociais e de efetivação dos direitos socioassistenciais.



Todas as propostas deliberadas nas Conferências Nacionais no Eixo Financiamento Público da Assistência Social só podem ser viabilizadas através de um modelo de financiamento, expresso em leis orçamentárias que garantam o compromisso dos gestores com a garantia de fontes de financiamento para aprimoramento do SUAS, ao mesmo tempo em que tenha sistemas voltados para a sua transparência, garantindo o controle social sobre todas as etapas do processo de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação.

2.2 – A regulação do financiamento e afiançar direitos socioassistenciais.

Encontramos nos textos normativos que subsidiam a construção do direito à assistência, mudanças fundamentais na gestão e execução desta política pública, uma vez que um dos objetivos do SUAS é **afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social.** (grifo nosso).

Com a LOAS: “As ações na área de assistência social fica organizada sob forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema público constituído de instâncias de gestão, negociação e pactuação, deliberativa e controle social e **financiamento.**” (grifo nosso)

Segundo a NOB/SUAS 2012, o Fundo de Assistência Social, compõe a instância de Financiamento do SUAS, sendo um instrumento fundamental no financiamento da política de assistência social que reuni todos os recursos financeiros destinados ao cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

A Lei 12.435, de 06 de julho de 2011 que altera a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 – LOAS; o Decreto Nº 7.788, de 15 de agosto de 2012 que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, instituído pela LOAS e a Resolução CNAS Nº 33, de 12 de dezembro de 2012 que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2012, são regulações do campo dos direitos sociais e das políticas sociais que trouxeram avanços importantes no processo de consolidação e efetivação do direito à assistência social previsto nos princípios constitucionais dos Artigos 203 e 204 que tratam a assistência social como política pública no campo da seguridade social brasileira.



A Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 traz no seu art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos que tratam esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

II - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único: É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados nos respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.

Segundo a NOB/SUAS 2012 Art. 48. Os Fundos de 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 relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

São instrumentos de gestão financeira e orçamentária do SUAS: o orçamento da assistência social e o fundo de assistência social.

O orçamento é o instrumento da administração pública indispensável para a gestão da política pública de assistência social e expressa o planejamento das condições financeiras relacionadas às funções de gestão e a prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária. Sua elaboração requer a definição de diretrizes, objetivos e metas; a previsão da organização das ações; o cálculo da provisão de recursos; a definição da forma de acompanhamento das ações; e a revisão crítica das propostas, dos processos e dos resultados.

Os Fundos de Assistência Social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, responsáveis pela alocação de receitas e execução das despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Os fundos de assistência social são orientados e controlados pelos respectivos conselhos, sendo que sua existência e funcionamento é condição obrigatória para a transferência de recursos financeiros do SUAS, por força dos dispositivos legais e constitucionais.



A operacionalização do financiamento da assistência social implica na adoção dos princípios da administração pública, em especial a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Cabe ao órgão gestor e ao conselho de assistência social em cada ente federado, gerir e controlar os recursos financeiros alocados no Fundo de Assistência Social, observando as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e a Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2012 aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

O modelo de financiamento do SUAS é compartilhado entre os entes federados a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e é viabilizada por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social. Denominamos cofinanciamento o compartilhamento de competências e responsabilidades dos entes federativos.

O financiamento da assistência social, a partir do SUAS, estabelece mecanismos alicerçados no princípio do cofinanciamento dos entes federados, contribuindo para o reordenamento da gestão orçamentária e financeira do SUAS em patamares identificados com o fortalecimento da transparência das informações e alargamento da partilha de recursos e a análise das demandas socioterritoriais.

2.3 – A PNAS/2004 e os instrumentos de planejamento orçamentário.

É por meio do orçamento público, uma fonte intensa de debate e disputa, que se busca extrair recursos da sociedade e destinar na alocação de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 deu grandes avanços em termos de orçamento público, antes de 1988 não havia expressão de participação do Congresso no debate sobre financeiro e orçamentário o que cabia ao parlamento era homologar ou não o orçamento definido pelo Poder Executivo.

Do ponto de vista do ciclo orçamentário é a ampliação do próprio conceito de orçamento público, não mais citado apenas na lei orçamentária anual, mas trazendo a idéia do planejamento para dentro do orçamento público, refiro-me a uma parte desse ciclo orçamentário que é o PPA - Plano Plurianual, que vai expressar muito mais uma parte da política de governo, uma política do Estado que ultrapassa, inclusive, o mandato do



comandante do Poder Executivo, para uma tentativa ainda distante, numa visão de médio e longo prazo de alocação dos recursos públicos.

De acordo com SALVADOR, (2010 p.175-176):

No tocante à questão do planejamento, isso ocorre pela criação de duas peças orçamentárias: O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com isso, a partir da Constituição Federal de 1988, o ciclo orçamentário é composto pelo PPA, pela LDO e pela LOA. O objetivo principal dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento visando garantir a execução das políticas governamentais nos municípios, estados e em âmbito nacional.

O Plano Plurianual - PPA assume o status de um plano de governo definidas as prioridades governamentais por um período de quatro anos. Pela Constituição Federal (artigo 165, parágrafo 1º); “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas com duração continuada”. Salvador (2010).

Portanto, o PPA define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) pelo período de quatro anos a ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano da gestão seguinte. Esse procedimento tem por objetivo assegurar a continuidade das políticas públicas nas mudanças de governos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO funciona como ligação entre o PPA e o orçamento. A LDO anualmente estabelece as prioridades e metas da administração públicas para o ano seguinte e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA. Na peça legislativa a LDO são estabelecidos e especificados os programas e ações governamentais prioritários a serem executados e a meta concreta quantificada a ser atingida no ano subsequente.

Na Lei Orçamentária Anual - LOA estão estimadas as receitas que serão arrecadadas durante o ano e definidas as despesas que o governo espera realizar com esses recursos, conforme aprovado pelo legislativo. A LOA contém três orçamentos previstos na Constituição Federal: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social (previdência, saúde e assistência social) e o orçamento dos investimentos das empresas estatais.



3. CONCLUSÃO

Ao logo do artigo buscamos fazer um breve relato sobre Orçamento, Fundo Público e Política de Assistência Social com bases nos novos desafios com a implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Objetivamos marcar o papel também, a importância das Conferências Nacionais de Assistência Social, como forma de pressionar o fundo público para o atendimento das demandas sociais e ampliar o próprio conceito de cidadania com a incorporação dos direitos socioassistenciais.

A operacionalização da Política Pública de Assistência Social – PNAS 2004, expressa na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2012, só poderá ser efetivada Social se as estratégias de Planejamento da Assistência Social estiverem compatíveis com os instrumentos orçamentários PPA, LDO e LOA.

É importante entendermos que o Planejamento deverá ser elaborado, adequando-o a legislação e aos avanços no campo da gestão descentralizada e participativa do SUAS, por meio da gestão integrada entre planejamento e orçamento podemos melhorar a provisão e a entrega de serviços aos usuários.

O orçamento público se não limita a uma peça técnica ou instrumento planejamento financeiro e orçamentário dos investimentos públicos, também não é somente de responsabilidade dos contabilistas e economistas é um instrumento importante de gestão e controle social da Política de Assistência Social.

Neste sentido, o financiamento é entendido como processo político e técnico, decorre das escolhas, preferências e decisões tomadas pelos agentes do âmbito político. Nessa condição, o financiamento público é um elemento fundamental no estudo das políticas sociais, pois reflete a correlação de forças sociais e políticas e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos.

É importante destacar que a destinação de recursos para os fundos fortalece o comando único e rompe com o paralelismo e é neste patamar de elaboração e execução dos recursos financeiros da assistência social.



REFERÊNCIAS

BRASIL. CapacitaSuas. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008.

_____. Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1ª ed. – Brasília: MDS, 2008.

_____. Rede SUAS: gestão da informação e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social / organizado por Luziele Tapajós e Roberto Wagner da Silva. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

IPEA. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. Rio de Janeiro, 2012.

PINHEIRO, Márcia. O CNAS: Entre o interesse público e o privado. Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social. PUC. São Paulo: 2008.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

TAVARES, Gisele de Cássia. O Financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Paraná. Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social, UEL. Londrina/PR: 2004.