

ROSEMEIRE SCATENA

**A OPACIDADE DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
CICLO ORÇAMENTÁRIO EM GOVERNOS LOCAIS:**

ALGUMAS QUESTÕES PARA O DEBATE

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
2006**

ROSEMEIRE SCATENA

**A OPACIDADE DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
CICLO ORÇAMENTÁRIO EM GOVERNOS LOCAIS:**

ALGUMAS QUESTÕES PARA O DEBATE

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Serviço Social sob orientação da Profa. Dra. Maria Carmelita Yasbek.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
2006**

**A OPACIDADE DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CICLO
ORÇAMENTÁRIO EM GOVERNOS LOCAIS: ALGUMAS QUESTÕES PARA O DEBATE**

ROSEMEIRE SCATENA

BANCA EXAMINADORA

SÃO PAULO,

“Importa, acima de tudo, evitar que a sociedade se considere novamente como uma abstração em confronto com o indivíduo. O indivíduo é o ser social.”

Karl Marx

AGRADECIMENTOS

À minha família, especialmente minha mãe e minhas irmãs que mesmo sem que entendessem o esforço exigido para a elaboração de uma tese, souberam respeitar minhas ausências das reuniões familiares para poder concluir essa investigação.

Sou muito grata ao meu cãozinho que sempre esteve ao meu lado nas horas de solidão e angústia geradas pelas exigências da tese, me oferecendo seu amor incondicional e seu companheirismo valioso.

Ao meu sobrinho Michell pelas 'noitadas' de socorro ao computador, quando este resolvia não colaborar e a minha sobrinha Monique, pela digitação dos primeiros ensaios dessa tese.

Ao meu ex-aluno e Assistente Social Manasses Campanha de Paula, pelas observações e relatos de sua prática, que muito contribuíram para as anotações contidas nesse trabalho.

Aos meus alunos do curso de graduação de Serviço Social do Instituto Superior de Ciências Aplicadas de Limeira, que souberam compreender na fase de finalização dessa tese.

À querida Profa. Rosa Carrascosa, coordenadora do curso de graduação de Serviço Social do ISCA, pela compreensão e minha liberação quando necessário e todos os colegas docentes do curso.

À minha grande amiga, meio irmã, Maria Virgínia R. Camilo, pela força, apoio e incentivo.

Aos meus amigos da Van, onde através da convivência diária, no percurso de Campinas a Limeira, construímos um espaço para a troca de idéias, especialmente ao Marcelo, que sempre me surpreende com sua generosidade e companheirismo.

Agradeço também aos meus mais recentes companheiros e amigos que me chegaram através dessa aventura fascinante pelo mundo da pesquisa e produção do conhecimento no campo da Assistência Social: Vânia, Neiri, Marô, Virgílio, Maestro, Ademir e, ainda à Celeste e Kátia que sempre deram suporte administrativo e de secretaria.

Ao meu querido parceiro de 'investidas' na análise do financiamento: Lucas Cordeiro, que para além da parceria, construímos uma grande amizade.

A todos os docentes do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC São Paulo, que sempre me acolheram com muito carinho desde o mestrado e que enriqueceram minha trajetória na pós-graduação.

Estendo meus agradecimentos, pelo apoio financeiro, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), concedido por intermédio da Bolsa Capes nos primeiros seis meses da pós-graduação e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, que garantiu o custeio das despesas do curso de pós-graduação até a presente data, e sem os quais seria praticamente impossível chegar a esse patamar de qualificação.

Propositamente, deixei para o final desses agradecimentos, três pessoas que foram particularmente fundamentais e imprescindíveis para a elaboração dessa tese:

☞ ao meu parceiro de docência, companheiro de Van e mais do que isso, meu amigo querido, Cláudio Paiva, maior incentivador dessa minha aventura de penetrar no nebuloso e obscuro campo de finanças públicas municipais. Economista, especialista nessa área, que dentro de sua disponibilidade, limitada pelas atividades da docência e pesquisa, sempre me orientou nos caminhos do desconhecido campo das finanças públicas a partir de minha formação de Assistente Social. Agradeço pela atenção, pelas valiosas contribuições, pelo carinho e pelo bom humor com que sempre me recebeu, mesmo quando o incomodava nos finais de semana para lamentar as dificuldades de acesso aos documentos e instrumentos de gestão fiscal nos municípios;

☞ à Profa. Dra. Aldaíza Sposati, que talvez não possa imaginar o quanto tem sido minha referência na luta pela consolidação da política de Assistência

Social. Agradeço sua conduta ética e competente com que transita nessa área, pela oportunidade de fazer parte de sua equipe de pesquisa, por todas as contribuições à minha formação e acima de tudo agradeço ao exemplo de sua atitude ética. Minha gratidão e profunda admiração;

☞ à querida orientadora, Profa. Dra. Maria Carmelita Yasbek, um porto seguro, cuja sensatez e equilíbrio emocional são fundamentais para qualquer construção de conhecimento. Obrigada pela acolhida desde o mestrado. Obrigada pelas contribuições teóricas e pela paciência, me atendendo nos momentos de 'desespero'. Obrigada por tudo querida Carmelita. Foram sete anos de convivência, de choro, de lamentações, de risos, do mestrado ao doutorado. Com você aprendi mais do que possa ser mensurado através dessa tese de doutorado. Por tudo isso e muito mais. Valeu mesmo! Já sinto saudades!

RESUMO

SCATENA, ROSEMEIRE. *A opacidade do financiamento da Política de Assistência Social no Ciclo Orçamentário em Governos Locais: algumas questões para o debate*. Maria Carmelita Yasbek – São Paulo, 2006. N°. 274 pgs.; anexos. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-graduados em Serviço Social.

Apoiado em marcos legais, que definem os conteúdos políticos da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, este trabalho tem como objeto de estudo identificar as condições pré-instaladas no campo do financiamento da Assistência Social em governos locais de uma mesma região para adesão ao SUAS, desenvolvendo o argumento de que os insuficientes recursos destinados ao financiamento da Política Pública de Assistência Social, não se reduzem apenas a incapacidade financeira dos municípios para atender ao aumento da demanda por serviços sócio-assistenciais. Um conjunto de elementos de natureza técnica, conceitual, cultural e política cercam o campo do financiamento público dessa política, obscurecendo os motivos concretos da minimização dos recursos destinados a ela. Centrado nessa análise, este estudo baseia-se no exame empírico dos principais instrumentos de planejamento de gestão fiscal pública, particularmente os da área da Assistência Social em municípios da Região Metropolitana de Campinas, a partir de um grande eixo investigativo: o comportamento e as preferências alocativas no ciclo orçamentário do financiamento da Assistência Social em governos locais. Os resultados dessa investigação apontam para vários elementos presentes no processo de financiamentos dessa política, que precisam ser enfrentados e superados para se alcançar sua consolidação no mesmo patamar de prioridade que outras políticas públicas de corte social, colocando como o maior desafio, a incorporação de uma nova cultura política capaz de conciliar capacitação teórica, conceitual e técnica e da natureza desses direitos.

Palavras chaves: Assistência Social, Finanças Públicas, Financiamento Público, Orçamentos, Cultura Política.

ABSTRACT

SCATENA, ROSEMEIRE. *The opacity about financing into Social Assistance Policy on budget cycle at local governments: some questions to discuss*. Maria Carmelita Yasbek – São Paulo, 2006.nº. pgs.;annexes. Thesis (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-graduados em Serviço Social

This study has as main purpose to analyse how the budget works on financing the Social Assistance Policy in city governments, of the same region, based in the laws which determine the political content about Social Assistance from the Federal Constitution of 1988. The main argument is that the social assistant services demand has improved, the financial resources are deficient, and the city governments argue that they might not support these services by themselves. The real causes of the reduction of public financing on Social Assistance are hidden by a series of elements which has practical, conceptual, cultural and political nature. As basis, this work used the experimental examination of main instruments on public tax management planning, specifically in Social Assistance area at Campinas Metropolitan Region, from the analysis of the behaviorism and the allocated preferences on budget cycles on financing the Social Assistance at local governments. The results of this analysis pointed a lot of elements at the process of financing this policy that needed to be faced and surpassed to reach the consolidation of financing of Social Assistance at the same stage on other public social cut policies, pointing as a great challenge the joint of a new political culture which be able to embrace theoretic, conceptual and technical qualification, and, also, the joint of the nature of these rights.

Keywords: Social Assistance, Public Finances, Public Financing, Budgets, Political Culture

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

- TABELA 1 –** Distribuição da população e equivalência de Receita Tributária de 2001 a 2003
- TABELA 2 –** Distribuição segundo renda percapita
- TABELA 3 –** População e situação territorial
- TABELA 4 –** População residente, grupos de idade por municípios da RMC
- TABELA 5 –** Crianças de 0 a 6 anos de idade que residem em domicílios com responsáveis mulheres, total e as que residem em domicílios com mulheres com rendimento de até 2 salários mínimos, segundo municípios – 2000
- TABELA 6 –** Portadores de deficiência
- TABELA 7 –** Responsável do domicílio: razão sexo, escolaridade inferior a 4 anos de estudo e sem instrução.
- TABELA 8 –** Estimativa da população pobre atualizada
- TABELA 9 –** Índice de Vulnerabilidade Social dos Municípios da RMC
- TABELA 10 –** Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPVS dos Municípios da RMC
- TABELA 11 –** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH
- TABELA 12 –** Receita Tributária per capita dos municípios da RMC
- TABELA 13 –** Despesas/Receitas estimadas em relação à RCL
- TABELA 14 –** Receita tributária, Vaf e receita Disponível
- TABELA 15 –** Transferências de ICMS e IPVA
- TABELA 16 –** Transferência Federal legal: relação renda percapita da pop total e pop Pobre
- TABELA 17 –** Transferência Federal Voluntária
- TABELA 18 –** Transferência Federal Voluntária: Convênios/Contratos de repasses

- TABELA 19 –** Total de transferência federal relação percapita - pop total e pop pobre
- TABELA 20 –** Transferências estaduais
- TABELA 21 –** Participação da função Assistência Social no Orçamento
- TABELA 22 –** Ranking de prioridades orçamentárias – Campinas
- TABELA 23 –** Proporcionalidade orçamentária destinada à função Assistência Social – 2001 a 2005
- TABELA 24 –** Ranking de prioridades orçamentárias - Holambra
- TABELA 25 –** Proporcionalidade orçamentária destinada à função Assistência Social – 2001 a 2005
- TABELA 26 –** Ranking de prioridades orçamentárias – Indaiatuba
- TABELA 27 –** Proporcionalidade orçamentária destinada à função Assistência Social 2001 – 2005
- TABELA 28 –** Ranking de prioridades orçamentárias – Jaguariúna
- TABELA 29 –** Proporcionalidade orçamentária destinada à Assistência Social - Paulínia
- TABELA 30 –** Ranking de prioridades orçamentárias – Paulínia
- TABELA 31 –** Proporcionalidade orçamentária destinada à função Assistência Social
- TABELA 32 –** Ranking de prioridades orçamentárias – Valinhos
- TABELA 33 –** Proporcionalidade orçamentária destinada à função Assistência Social 2001 a 2005
- TABELA 34 –** Ranking de prioridades orçamentárias - Vinhedo

QUADROS

- QUADRO 1 –** Pisos de Proteção
- QUADRO 2 –** Condições Base para Co-financiamento
- QUADRO 3 –** Classificação dos Municípios da RMC
- QUADRO 4 –** Índice de Vulnerabilidade Paulista – Grupos de Vulnerabilidade Social
- QUADRO 5 –** Detalhamento PPA 2002 – 2005 – município de Campinas
- QUADRO 6 –** Prioridades da função Assistência Social nas LDOs de Campinas 2002 – 2005
- QUADRO 7 –** Composição da funcional Assistência Social segundo a classificação
- QUADRO 8 –** PPA 2002 – 2005 – município de Holambra
- QUADRO 9 –** PPA 2002 – 2005 – município de Indaiatuba
- QUADRO 10 –** Detalhamento do PPA 2004 – 2005
- QUADRO 11 –** Detalhamento da função Assistência Social no PPA 2002 – 2005 - Vinhedo

GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 –** Distribuição segundo porte de municípios da RMC
- GRÁFICO 2 –** Crescimento médio da população dos municípios da RMC – 2002 a 2005
- GRÁFICO 3 –** Grau de urbanização dos municípios da RMC
- GRÁFICO 4 –** Índice de envelhecimento da população residente nos municípios da RMC
- GRÁFICO 5 –** Índice de população de 0 a 15 anos
- GRÁFICO 6 –** Número de mães adolescentes por municípios
- GRÁFICO 7 –** Percentual de pessoas de 0 a 14 anos
- GRÁFICO 8 –** Renda percapita por domicílio – até $\frac{1}{4}$ sm e até $\frac{1}{2}$ sm
- GRÁFICO 9 –** Analfabetismo da população de 15 anos ou mais e população de 25 anos ou mais com menos de 8 anos de estudo
- GRÁFICO 10 –** Participação relativa de famílias com uma pessoa maior de 15 anos, desocupada procurando trabalho, com até 4 anos de estudo em relação ao total de famílias residentes no município.
- GRÁFICO 11 –** Participação relativa de famílias que residem em domicílio com serviço de infra-estrutura inadequados por situação de domicílio em relação ao total de domicílios nessas condições – 2000
- GRÁFICO 12 –** Resultado primário dos municípios – período 2001 a 2005
- GRÁFICO 13 –** Participação das despesas de custeio com pessoal em relação à RCL
- GRÁFICO 14 –** Participação relativa das principais transferências constitucionais na composição da RCL dos Municípios da Amostra
- GRÁFICO 15 –** Comparação entre a transferência constitucional FUNDEF e os principais tributos que compõe a RCL dos municípios da amostra
- GRÁFICO 16 –** Participação relativa das transferências legais da Seguridade Social na RCL dos municípios da Amostra
- GRÁFICO 17 –** Participação relativa por modalidade de transferência de renda direta no total de transferências para os municípios da amostra

- GRÁFICO 18 –** Participação relativa quanto à natureza das ações nos programas da funcional programática Assistência Social
- GRÁFICO 19 –** Preferências alocativas por subfunções - Campinas 2004 – 2006
- GRÁFICO 20 –** Participação da funcional programática Assistência Social por órgão e unidade orçamentária – Campinas 2004 – 2006
- GRÁFICO 21 –** Preferências alocativas e padrão de alteração da funcional programática Assistência Social no orçamento anual – Campinas
- GRÁFICO 22 –** Preferências alocativas e padrão de alteração da funcional programática Assistência Social no orçamento anual – Holambra
- GRÁFICO 23 –** Preferências alocativas e padrão de alteração da funcional programática Assistência Social no orçamento anual - Indaiatuba
- GRÁFICO 24 –** Preferências alocativas por Subfunções – Jaguariúna
- GRÁFICO 25 –** Preferências alocativas e padrão de alteração da funcional programática Assistência Social no orçamento anual – Jaguariúna
- GRÁFICO 26 –** Participação relativa das unidades orçamentárias na funcional Assistência Social – Jaguariúna
- GRÁFICO 27 –** Preferências alocativas e padrão de alteração da funcional programática Assistência Social - Paulínia
- GRÁFICO 28 –** Preferências alocativas e padrão de alteração na funcional programática Assistência Social no orçamento anual - Valinhos
- GRÁFICO 29 –** Participação relativa da funcional programática Assistência Social por órgão e unidade orçamentária - Valinhos
- GRÁFICO 30 –** Preferências alocativas por subfunções
- GRÁFICO 31 –** Recursos orçados e executados
- GRÁFICO 32 –** Execução orçamentária por unidade orçamentária
- GRÁFICO 33 –** Preferências Alocativas e padrão de alteração da funcional programática Assistência Social no Orçamento Anual – Vinhedo
- GRÁFICO 34 –** Participação da execução orçamentária no total de recursos orçados para a função Assistência Social

GRÁFICO 35 – Evolução e padrão de alocação de recursos na função Assistência Social em relação ao total orçado nos municípios da amostra

GRÁFICO 36 – Padrão de participação das subfunções da função Assistência Social nos municípios da amostra em relação ao total orçado

LISTA DE SIGLAS

APM	Associação Paulista de Municípios
BF	Bolsa Família
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAISM	Centro Integral à Saúde da Mulher
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CIB	Comissões Intergestores Bipartite
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	Comissões Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
DF	Distrito federal
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPM	Fundo de Participação Municipal
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Ge	Gasto Econômico
Gm	Gasto Mínimo
Gs	Gasto Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Instituto de Economia
IPRS	Índice Paulista Responsabilidade Social
IPTU	Imposto Territorial urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Auto Motores
ISS	Imposto Sobre Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei orgânica da Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

NEPO – Núcleo de Estudos de População

NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

NESUR – Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional

NOB – Normas Operacionais Básica

OF – Orçamento Fiscal

OG – Orçamento Geral

OIEE – Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PEA – População Economicamente Ativa

PETI – Erradicação do Trabalho Infantil

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPA – Plano Plurianual

PPD – Pessoas Portadoras de Deficiência

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

RMC – Região Metropolitana de Campinas

RPL – Receita Própria Líquida

RT – Receita Total

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SNAS – Secretaria nacional de Assistência Social

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

UA – Unidade Amostral

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

VAF – Valor Adicional Fiscal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO I – O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA	
1 Breves Considerações.....	30
1.1 O Financiamento da Política Pública de Assistência Social.....	37
1.1.1 Financiamento da Política de Assistência Social na Perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.....	49
1.2 Finanças Públicas no Contexto Brasileiro.....	61
1.2.1 O Financiamento Público de Políticas de Seguridade Social	69
1.2.2 A Política Administrativa de Finanças Públicas.....	75
1.3 O Financiamento Público da Política de Assistência Social no Campo de Finanças Públicas: uma arena de complexidade e contradições.....	78
1.3.1 Cultura Política e Prática Social do Financiamento da Política de Assistência Social.....	87
CAPÍTULO II – O CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO	
2 Notas Introdutórias.....	101
2.1 Notas Metodológicas.....	106
2.2 Análise Situacional das Municipalidades da Região Metropolitana de Campinas: vulnerabilidades e risco social.....	112
2.2.1 Caracterização dos Municípios da RMC.....	113
2.2.2 Capacidade Fiscal dos Municípios para enfrentamento das demandas sociais.....	151
2.3 A emergência da Cultura de construção de diagnósticos locais.....	158
CAPÍTULO III – O COMPORTAMENTO DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO DOS MUNICÍPIOS DA RMC	
3 Notas Introdutórias.....	165
3.1 Participação das Transferências Correntes na composição de Receitas para Financiamento de políticas Públicas Municipais.....	177
3.2 O Processo de Financiamento da Assistência Social em Governos Municipais.....	198
3.2.1 O Financiamento Público numa Gestão participativa: entre o proposto e o materializado.....	206
3.2.2 A ‘tímida’ Assistência Social.....	219
3.2.3 A linha tênue entre serviços sócio-assistenciais e serviços sociais.....	223
3.2.4 A diluição de conteúdos dos programas de Assistência Social	229
3.2.5 A pulverização da Política de Assistência Social.....	236
3.2.6 Prioridade; ‘Gasto Mínimo’.....	242
3.2.7 Alocações minimalistas.....	251
3.3 Análise Conclusiva.....	256

CONSIDERAÇÕES FINAIS	272
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	277
GLOSSÁRIO	285
ANEXOS	289

INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS que encontra-se em processo de implantação em todo território nacional, ainda precisa enfrentar muitos desafios, transpor limites e possibilidades, para sua consolidação. O tema, financiamento e as suas condições instaladas em governos locais, certamente têm que avançar nas suas relações com a direção política no campo da gestão da Assistência Social.

A implementação do SUAS impõe enormes desafios no âmbito do pacto federativo, redesenhando novas responsabilidades e competências nas três esferas de governo: exigindo dos gestores e dos trabalhadores da área (executores) um grande esforço e oportunidade para superar e romper com padrões de improvisação e subalternidade que marcaram e ainda marcam esse campo como controle das despesas públicas e a desestruturação do aparato do Estado.

O SUAS consubstanciado na Política Nacional de Assistência Social (2004), estabelece nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações dessa política pública.

Os padrões injustos e assimétricos de acesso à riqueza socialmente produzida no Brasil, impõem pensar a política de Assistência Social no processo de disputa de maneira que não se limite a reduzir as manifestações mais visíveis da pobreza, através da ampliação dos serviços sociais básicos e do seu acesso, mas permite pensa-lo num “instrumento de transformação social”. (PAIVA, 2006)

Compartilhando com PAIVA (2006), a efetivação do SUAS dependerá de um conjunto de elementos que pressupõe:

- Insistir na democratização dos modelos institucionais;
- Romper com o aprisionamento numa esfera governamental periférica ou residual;
- Romper com o ocultamento das causas;
- Romper com programas pontuais e sem conteúdos;
- Romper com ações e medidas de precários aparatos, em termos de recursos financeiros, humanos e materiais;
- Enfrentar o desafio de formulação e implantação de inovadoras e transformadoras metodologias de trabalho;
- Reconhecer a Assistência Social num campo reivindicatório de provimento das necessidades sociais, também a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados evidenciando complexas contradições de sua natureza;
- Reconhecer para superar, dilemas das propostas de trabalho de esquemas psicologizantes dos problemas sociais que atribui aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de presumíveis incapacidades morais ou cognitivas;
- Enfrentar desafios técnicos e políticos insistindo na participação popular como eixo da política pública rompendo com a lógica desabilitadora do caráter de protagonismo da população, o que impõe um projeto democrático.

Esses elementos, entre outros, que são imprescindíveis para a consolidação do SUAS, exigem um esforço para apreender as atuais condições da gestão da Assistência Social em todo território Nacional com vistas a identificar os limites e dificuldades a serem enfrentados para a instalação do Suas.

Segundo Paiva (2006), o campo sócio assistencial, tem ficado velado, nas análises de gastos de políticas sociais, possivelmente devido à histórica composição dessa área, privatizada como campo da benemerência ou da filantropia – apesar de que este traço seja mais acentuado na Assistência Social, não são exclusivos dela –

parece que tais desvios interferem nas políticas públicas em geral, até mesmo na da saúde e da educação, resultado de uma cultura clintelista e patrimonialista que marcaram historicamente as relações políticas no país.

A Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988, notadamente em seus artigos: 21, 23, 24 e 30, ao definir as competências comuns e exclusivas dos três entes federados, 194 e 195, dispõem sobre a organização e financiamento da Seguridade Social; e 203 e 204, dispõem sobre os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social, tornando-a Política da Seguridade Social, estabelecendo um marco decisivo na trajetória, de avanços e desafios, de sua história na sociedade brasileira.

Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), após sucessivas discussões e muitas mobilizações, definiu os avanços na área, situando a Assistência Social no patamar de muita importância, mas também muito complexo, da Seguridade Social, com sua consolidação dependente de instâncias deliberativas, de negociações, de controle social, execução pública, privada e de financiamento.

Na década de 90, a política de Assistência Social passou por avanços e retrocessos, articulada pelo modelo político imposto pelo modelo econômico neoliberal, sob a égide da globalização financeira, contudo, a sociedade brasileira vivia momentos de intensa descentralização quanto às responsabilidades de gestão e aumentavam os recursos financeiros do governo federal destinados aos municípios.

Passados treze anos da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, e dezoito anos da Constituição de 1988, que imprimiu novas diretrizes à gestão pública, tendo como princípios estratégicos a descentralização e o pacto federativo, garantindo muitos avanços, ainda há muito que avançar para a consolidação da Assistência Social como um direito constitucional, de caráter universal.

Parto desse patamar de complexidade para desenvolver sua análise, particularizando o campo do financiamento da política de Assistência Social em governos locais.

Tem sido recorrente a afirmação da escassez de recursos financeiros para a efetivação da Assistência Social, tanto na literatura (Sposati, 1988; Cordeiro, 1998; Paiva, 2003) que abordam essa temática, como na fala dos executores da política de Assistência Social nas três esferas de governo.

Tal escassez de recursos financeiros presente nas destinações orçamentárias à política de Assistência Social, tem sido justificada na maioria das vezes, pelo poder executivo, legisladores e políticos, pela “falta de verbas” em seus respectivos âmbitos.

Não que duvide do engessamento ou até das restrições de receitas para investimentos em demandas sociais, dada a expressiva precariedade de serviços públicos historicamente presentes na sociedade brasileira, além de fatores como: o problema crônico da má distribuição de renda; a diversidade de capacidade fiscal dos municípios brasileiros; o privilegiamento de desenvolvimento econômico em detrimento do social; a concentração da riqueza socialmente produzida nas mãos de uma minoria de brasileiros e, a ausência do Estado na sua responsabilidade de investimento em políticas sociais entre outros fatores.

Porém, limitar a análise da escassez de recursos financeiros destinados a Política de Assistência Social, a uma crítica ao Estado ou a estes fatores, de início a principal causa já estaria posta. Há que considerar um conjunto de outros elementos e mediações que circunscrevem o campo do financiamento e finanças públicas no Brasil, reservando as particularidades em que se inserem como: todo o aparato institucional; o universo organizacional; a particularidade histórica da política de Assistência Social e outros elementos.

Portanto, o financiamento de qualquer política e nesse estudo em particular, da política de Assistência Social, transcorre num terreno contraditório marcadamente por questões éticas, políticas e técnicas, resultantes de uma cultura política.

Inserido nesse contexto de complexidade e contradições esse estudo centra-se num esforço de apreender o comportamento do financiamento da Assistência Social, com vistas a identificar as condições pré-instaladas na gestão do financiamento da Assistência Social em governos locais.

Tendo como premissa inicial, o desafio de desconstruir a justificativa da escassez de recursos financeiros destinados a Política de Assistência Social pelo discurso fácil da “falta de verbas”, tão presente no executivo, legislativo e executores da política e/ou limitar-se a crítica da ausência do Estado no seu papel de financiador dessa política, impôs-se a necessidade de eleger como campo de pesquisa, municípios que apresentassem indicadores de considerável capacidade fiscal, para que, já de início torna-se possível descartar a hipótese da falta de recursos financeiros.

Sendo assim, o campo empírico da pesquisa concentra-se em municipalidades da Região Metropolitana de Campinas – RMC, no interior do Estado de São Paulo, dada às características econômicas e fiscais dessa região onde apresentam indicadores de elevada capacidade fiscal e desenvolvimento econômico, mas não estão isentos de restrições a investimentos financeiros nas políticas sociais e, em especial a política pública de Assistência Social para responder as suas demandas por serviços sócio assistenciais.

Esta tese tem como ponto de partida indagar em que medida os governos locais de uma região considerada como um dos principais eixos da riqueza nacional, por qualquer indicador que se utilize, financia os investimentos na área da Assistência Social para atender as necessidades demandadas pelas famílias e indivíduos que vivem nos municípios dessa região, levando-se em conta não apenas os ‘números’, mas também a elaboração dos planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária em seu conteúdo.

Ao eleger o campo do financiamento, como tema central dessa investigação, um dos elementos imprescindíveis para sua análise é o recurso orçamentário existente, que poderá indicar tendências de preferências alocativas, padrão orçamentário e todo o processo que o conforma, evidenciando-se através de seu comportamento as prioridades para a implantação ou implementação de ações.

Sabe-se, que na maioria das vezes, a aprovação do orçamento através de leis não é garantia para sua execução, a qual dependerá de inúmeros fatores, sejam eles concretos ou não, como muitas vezes pude constatar, ouvindo de assessores municipais, que orçamento público é “*peça de ficção*”¹.

Essa constatação, embora informal, confirma ainda mais, a importância do conhecimento e domínio público do orçamento, para que haja maior controle da sociedade sobre a destinação dos recursos públicos.

O orçamento, sendo assim, passa a ser peça fundamental para o monitoramento e avaliação da política de Assistência Social, permitindo identificar a priorização e o compromisso de governos nessa área, incluindo-se o projeto de sociedade, que prevê a sua administração municipal, sendo então um instrumento técnico e acima de tudo, político na medida em que pressupõe escolhas, decisões, escalonamento de prioridades, resultado de correlações entre as forças presentes na sociedade e revela a cultura política desse governo.

Tendo ainda presente, que a análise da política de Assistência Social não limita-se a leitura do orçamento, mas a descobrir seus aspectos fundamentais, reconhecendo, a decisiva relevância da participação da sociedade organizada no planejamento, decisão, acompanhamento, execução e avaliação da política de Assistência Social e das demais políticas públicas, sendo imprescindível a transparência desses instrumentos de gestão fiscal.

O financiamento da política de Assistência Social, apesar de sua importância, tem ficado longe do conhecimento da população em geral e muitas vezes, de seus próprios executores.

Conhecer seu financiamento significa penetrar num campo obscuro e nebuloso, que impõe uma série de desafios de várias ordens: desde desvendar os

¹ Nas diversas Câmaras Municipais, onde foram colhidos os dados dos orçamentos anuais, o assessor jurídico ao fornecer o orçamentário anual, mencionou que os orçamentos municipais historicamente tem sido peça de ficção, uma vez que, após sua aprovação pelo legislativo, já no início do ano, são realizadas várias suplementações de recursos pelo poder executivo. Essa afirmativa é mais conhecida popularmente por ‘remanejamento de verbas’, principalmente ampliando-se o recurso destinado à reserva de contingência em detrimento de investimentos em áreas sociais.

‘mistérios’ da contabilidade pública até o acesso aos documentos que tratam da gestão fiscal dos municípios.

O universo numérico, os códigos tributários, as nomenclaturas, a heterogeneidade da formatação dos instrumentos de gestão fiscal, as abreviações, a falta de detalhamento do registro das atividades para onde são destinados os recursos públicos, a burocracia estatal, os “segredos” institucionais, a centralização da informação nas mãos de um ‘burocrata’, impõe verdadeiros desafios para concretizar o direito do exercício do controle social sobre o financiamento de políticas públicas.

A Assistência Social, embora recorrente das ações governamentais, somente em 1988 adquire o status de política pública, o que constitui grande avanço político-institucional. Coloco em questão os parâmetros conceituais que permanecem na cultura política de governos locais, expressos no financiamento dessa política.

Duas questões centrais estruturam essa investigação: quais os elementos presentes no conjunto de ações que conformam o processo orçamentário para planejamento do financiamento da Assistência Social? Quais as pré-condições instaladas no campo do financiamento da Assistência Social em governos locais de municípios com considerável capacidade fiscal para adesão do SUAS?

Essas questões remetem ao terreno enigmático e pouco conhecido das finanças públicas, onde a lógica institucional para o financiamento da Assistência Social obedece aos instrumentos legais que integram o sistema orçamentário, definido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei complementar de Responsabilidade Fiscal (RF), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Torna-se fundamental, portanto, refletir sobre a elaboração desses instrumentos comprometidos com a nova visão de política de Assistência Social, contida na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, na Política Nacional e Assistência Social - PNAS/2004 e na Norma Operacional Básica - NOB/SUAS 2005.

Este estudo baseia-se na análise dos instrumentos do ciclo orçamentário do financiamento da Assistência Social em municípios da Região Metropolitana de

Campinas, a partir de um grande eixo investigativo: o comportamento e as preferências alocativas no ciclo orçamentário do financiamento da Assistência Social em governos locais.

O campo empírico dessa análise parte do universo organizacional dos governos municipais da Região Metropolitana de Campinas – RMC, no que diz respeito à gestão fiscal dos recursos destinados à política pública de Assistência Social, especificamente em seu ciclo orçamentário, defendendo-se a idéia, que a política pública de Assistência Social realiza-se em terreno contraditório, e de que os recursos insuficientes destinados a ela, em diversos municípios, não limita-se à escassez de recursos financeiros: os dados orçamentários não são meros números.

A decisão, aprovação e execução de verbas destinadas às políticas públicas transcorrem num ambiente ético e político e essas ações realizam-se a partir de um conjunto de experiências sociais, políticas e culturais, historicamente determinadas, que circunscrevem as concepções e práticas do universo organizacional dos governos municipais.

As dificuldades encontradas para o acesso aos relatórios públicos municipais, principalmente aos quadros anexos dos orçamentos anuais e balancetes consolidados, limitaram a possibilidade de aprofundar a análise isolada dos dados, impondo o uso da amostragem, o que impediu a obtenção detalhada das informações sobre os gastos executados, em sua plenitude.

Essa investigação abrangeu o conjunto dos 19 (dezenove) municípios da Região Metropolitana de Campinas, limitada à amostragem em Holambra, Indaiatuba, Jaguariúna, Paulínia, Valinhos, Vinhedo e Campinas, atendendo aos critérios de ‘riqueza’, ou seja, a municípios com maiores renda percapita em relação à Receita Total Arrecadada, entre os municípios da RMC. A inclusão do município de Campinas na amostra, independente dos critérios² pré-definidos, é dada por ser a metrópole da região.

O processo de esforço para apreender o financiamento da política de Assistência Social nos instrumentos de gestão fiscal dos municípios da RMC, por

² O detalhamento dos critérios adotados estão no Capítulo III desse estudo.

amostragem e os principais resultados alcançados nessa investigação, resultam nessa tese de doutoramento, distribuída em três capítulos.

O Capítulo I, intitulado “O financiamento público da Política de Assistência Social e Cultura Política”, apresenta a reflexão obtida através de sucessivas aproximações teóricas à literatura e recorrência aos marcos legais da construção da política de Assistência Social e de seu financiamento, até a recente sistemática da NOB/Suas, seguida da síntese das principais apreensões possibilitadas pela literatura sobre Finanças Públicas no Brasil e finalizando com a concepção teórica de Cultura Política adotada nesse estudo.

Indicadores de vulnerabilidade social dos municípios da região, situação de capacidade fiscal dos municípios da amostra, os principais critérios e metodologia utilizados nessa investigação, compõem o Capítulo II, que tem como intuito situar o contexto investigativo e metodológico utilizado nesse estudo.

O Capítulo III apresenta os principais dados levantados junto aos instrumentos de gestão fiscal pública, à luz dos planos plurianuais de Assistência Social nos municípios da amostra e uma análise possibilitada por esse processo investigativo, longe de encontrar respostas conclusivas, aponta para algumas questões a serem enfrentadas para se alcançar o critério de prioridades nas agendas municipais para alocação de recursos à Política de Assistência Social e a efetivação do SUAS.

Consciente dos limites dessa tese e ainda, de alguns problemas metodológicos como, por exemplo, a utilização num mesmo eixo investigativo de distintos períodos de abrangência dos instrumentos, traduz todas as dificuldades para o acesso aos documentos legais de finanças públicas: insuficiência de dados, precariedade de informações, informações desconstruídas, falta de transparência, erros em demonstrativos de orçamentos e balanços, entre tantas outras, sendo essas talvez as mesmas encontradas pelos analistas de finanças públicas.

Consciente desses limites, considero que essa tese tenha como maior contribuição, o resultado do esforço de uma pesquisadora de formação profissional que sem qualquer tradição nesse campo obscuro e nebuloso, de finanças públicas.

Essa tese pretendeu mais do que se fechar em respostas conclusivas, encorajar e até, de certa forma, aproximar assistentes sociais, os principais executores dessa política, do campo de finanças públicas, para aumentar a possibilidade do diálogo com setores da política de Assistência Social, e, ainda, provocar um debate em torno da avaliação e monitoramento da política.

Assim apresenta-se essa tese de doutoramento. Convicta de suas fragilidades, por tratar-se de um primeiro estudo de finanças públicas no campo da Assistência Social no momento em que completa-se um ano de aprovação da NOB/SUAS.

CAPÍTULO I

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA

*Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente nem de ações pontuais, mas um Estado com uma 'política de Estado', não de partidos (...)
(Kliksberg, 1988:48).*

1. BREVES CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Assistência Social constituiu-se em meio a avanços e retrocessos, alcançando sua efetiva legitimidade nos marcos da Constituição Federal de 1988, adquirindo densidade e novo formato de gestão, elevando-se ao patamar de política pública, inserida no tripé da Seguridade Social, junto com Saúde e Previdência Social.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, (Lei 8.742 de 07/12/1993), legislação conformadora de seu sistema, impõe novo desenho institucional, especialmente em relação às questões da universalização de direitos de proteção social e reporta-se à emergência de sua vinculação a um projeto de Estado Social.

A Assistência Social no Brasil, embora sendo, um fenômeno historicamente recorrente das ações governamentais, somente marca sua presença no cenário sócio-político, nos últimos anos da década de 80, passando a incorporar inclusive preocupações científicas.

Até a década de 80, a Assistência Social, teve no país a trajetória marcada pelo caráter provisório e descontínuo de suas ações, limitada aos sintomas da pobreza, ou seja, historicamente caracterizou-se por iniciativas de cortes epidérmicos, incapazes de alcançar situações constitutivas de sua demanda.

É importante observar, que a Assistência Social realiza-se numa arena de lutas de interesses contraditórios. De um lado, movem-se os representantes do capital, inibindo a melhor distribuição de renda e de outro, com grandes restrições, estão aqueles que desejam maior justiça social, num embate de interesses em conflito, em situações desiguais.

É preciso observar que a pobreza e outros fenômenos a ela associados como a fome, a miséria, o desabrigo, o abandono, entre tantos outros, não podem seguir ocultos no manto da caridade (...) Também não são derivadas de causas sobrenaturais, como anátemas para a expiação de pecados cometidos nesta ou em vidas pretéritas. A pobreza, ao contrário, é manifestação social, historicamente, identificada com as sociedades promotoras de desigualdades sociais. (CAMPOS, 2001:41)

É na relação contraditória das demandas entre capitalismo e trabalhadores, que criam-se as condições objetivas para as reivindicações, que possibilitem a expansão e o acesso aos direitos sociais às classes trabalhadoras, o fim da exploração abusiva de sua força de trabalho e de sua submissão ao controle social imposto pela classe dominante.

A “questão social” e seu desdobramento é também a questão da formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, a necessidade de seu reconhecimento ao nível de Estado e, portanto, da implementação de políticas que de alguma forma levem em consideração seus interesses. (CARVALHO, 1980:44)

Em meio a essas contradições, afirma-se o reconhecimento legal da Assistência Social brasileira, que segundo Boschetti (2003:42), “(...) trata-se de um movimento circular: a mesma particularidade que dificulta o reconhecimento e a materialização do direito, se alimenta e se reproduz da condição de não direito”.

O modelo de Assistência Social, construído historicamente no Brasil, expressa uma sociedade precariamente democrática, a irresponsabilidade do Estado e de seus governantes para com as demandas sociais, foi estabelecido a partir da cultura política do não direito.

Assumir a Assistência Social como política social pública, de seguridade social, supõe uma nova cultura política, que rompa com o assistencialismo, fisiologismo, favor ou troca de favores. Iluminada pelo SUAS, deve voltar-se para um campo distinto das demais políticas sociais implementando desde medidas de transferência direta não contributiva de valores materiais, como o Bolsa Família, reforçando o protagonismo da população, até projetos coletivos de enfrentamento à pobreza, executada dentro de processos emancipatórios e que viabilizem a autonomia dos segmentos populacionais a ela vinculados. (PAIVA, 2006)

A Assistência Social como política de proteção social, inserida na seguridade social, como direito constitucional, constitui-se numa ação política, que deve assegurar, prevenir e ou reduzir riscos e vulnerabilidades social, mediante as necessidades dos sujeitos, ou seja, garantir seguranças de inclusão para aqueles impedidos de ter uma vida digna em sua comunidade.

(...) a natureza das medidas de Assistência Social – organiza-se prioritariamente enquanto benefícios, serviços e programas socioassistenciais e projetos de enfrentamento à pobreza – voltadas para o atendimento de necessidades humanas básicas e especiais, neste arranjo virtuoso de composição da proteção social universal. (PAIVA, 2006:10)

Cidadãos excluídos, não por situações meramente circunstanciais ou por corte de renda, mas mediante as dimensões da vida, de sua vulnerabilidade social,

dinâmica e processual, da privação de acesso à riqueza socialmente produzida, da dimensão de seu estado de pobreza, ampliada e multidimensional e às demais políticas sociais. São nessas dimensões que se encontra o público alvo da política de Assistência Social.

Refletir o campo do financiamento da política pública de Assistência Social, não deve descolar-se da gestão e do controle social dessa política e como se constituiu historicamente, estando presente elementos da desorganização institucional que caracterizou a implementação da LOAS sob os governos Collor e Cardoso (1995/2002), e como aponta PAIVA (2006), a precariedade dos seus arranjos técnicos, ainda se fazendo presentes na prática de muitos municípios, expressando desconfiança acerca da efetividade e de sua legitimidade como política pública – “dado seu notório confinamento no campo filantrópico privado”.

Conforme Yasbek (1993), as ações públicas de combate à pobreza são marcadas por distorções diversas: muitas vezes apoiadas na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e da tutela, revelando-se como negação de direitos; em outras situações, devido sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário ou solidário, têm permitido identificar a intervenção técnica como ação voluntária, menos apoiada em qualificação teórica e habilitação técnica e mais respaldada em comportamentos altruístas, confessionais.

Contra-pondo-se a essa noção de ações públicas de combate à pobreza, construídas historicamente na sociedade brasileira, que muitas vezes persiste em assombrar o campo da política de Assistência Social, a profa. Aldaíza³ afirma a necessidade de insistir publicamente, que

A Assistência Social é a condição de crescimento de um complexo sistema de bem-estar social e de garantias sociais. A Assistência Social, como resultante, torna o país, as cidades e as regiões mais

³ SPOSATI, Aldaíza. A concepção do Sistema Único da Assistência Social. Trecho da palestra proferida durante a reunião descentralizada e ampliada do CNAS em Minas Gerais, s/d. Disponível por meio eletrônico no endereço <http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/frame/cnas>

acolhedoras, tornando as realidades mais visíveis a todos. Ela torna, na verdade, a vida mais socialmente compatível com as condições de todos. Ela torna uma sociedade mais amiga de crianças, de mulheres, de idosos, de pessoas com deficiências. Ela torna uma sociedade mais amiga de todos aqueles que estão sós ou em dificuldade.

Essa afirmativa, explicitamente coloca em pauta a urgência de criar-se um novo pacto entre Estado e Sociedade. Um Estado forte, consciente de sua abrangência e responsabilidade de aprofundar a política de Assistência Social, que tenha alcance e legitimidade, mesmo que sua execução não ocorra exclusivamente em setores estatais, mas a direção, o controle, a regulação e seu monitoramento devem submeter-se à direção política de um Estado forte, fincado na política de direitos, constituído de novas regras do poder democrático, com primazia na condução da gestão, financiamento sob o controle social.

Assumir a Assistência Social, num patamar de política pública de proteção social, é reconhecer a obrigação do Estado de garantir o seu financiamento, cabendo aos mais vulneráveis parcelas extras, de forma a reduzir hiatos que serão maiores quanto menor for o grau de universalização do sistema de proteção social.

O direito a Assistência Social (...) perfila direitos universais ao lado de direitos especiais de forma inédita: é incondicional e não diretamente contributivo, *destinado a quem dela necessitar*, além de referentes aos segmentos especiais, composto pelas crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, grupos étnicos e coletivos comunitários pauperizados, entre outros.(PAIVA, 2006:11)

Esse patamar, impõe desafios de elevado grau de complexidade em combinar “*universalidade e seletividade*, por meio da composição de respostas específicas e básicas” (*Ibid*).

O modelo econômico periférico dependente, com timbre semicolonial, e o desemprego exponencial, demandam expressivo contingente de trabalhadores informais, desempregados, milhões de trabalhadores que perderam a possibilidade de vínculo com a Seguridade Social pelo eixo das políticas contributivas, demandando um tipo mais amplo de proteção social, que não contributivo e incondicional, acesso a outras redes de segurança, como os direitos contemplados pela Assistência Social, aumentando a pressão sobre essa política pública de proteção social, sob responsabilidade da Política Pública de Assistência Social,

(...) além das medidas de transferência de renda não contributivas (BF), as medidas de proteção especial a criança e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, mulheres vítimas de violência, população de rua, serviços de abrigo temporário ou não, ações de promoção de equidade, programas que visem o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a reconstrução de projetos de vida, na direção da autonomia individual e emancipação como cidadãos, organização dos projetos de enfrentamento à pobreza e de trabalho protegido, entre outros. (PAIVA, 2006: 14)

Compartilhando com Sposati⁴, defende-se a idéia de, “Assistência Social como uma das políticas sociais setoriais de proteção social, com conteúdo próprio voltado para provisão de seguranças e de vigilância da universalização de mínimos sociais como padrões básicos de inclusão”.

E, ainda acrescenta-se, que “esta provisão opera diretamente para superação de algumas vulnerabilidades que fragilizam o cidadão em sua sobrevivência, existência, autonomia, relacionamentos e no enfrentamento das adversidades do viver”. (*ibid*)

Nessa concepção de Política de Assistência Social, o financiamento público ganha destaque, por ser este um ponto crucial para sua consolidação, em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a Política Nacional

⁴ SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil. 2001 p. 51

de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica - NOB na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Pensar o campo do financiamento público da Política de Assistência Social, impõe pensar a inserção dessa política pública como integrante da Seguridade Social, direito e responsabilidade estatal, complementar à saúde e a previdência social, para responder de maneira decisiva, em escala universal, às necessidades sociais da população brasileira, colocando o desafio de aumentar o padrão de destinação orçamentário à Assistência Social. Caso contrário ocorrerá um retrocesso, implicando em mudanças contundentes no desenho dos programas e da abrangência, como afirma Paiva (2006:14),

(...) reforçando traços que contrariam aspirações universalistas de proteção social, resultando em: rigores sobre a seletividade do público a ser atendido; residualidade no valor das prestações financeiras; ênfase nas estratégias de coerção; mudança de foco na delimitação do público-alvo; compressão na abrangência dos programas de transferência de renda; exigência de contrapartidas contratuais; a descaracterização da lógica do direito, ao insistirem curta temporalidade (porque é apenas ajuda) nos programas que antes não sofriam prazos de duração.

A análise do campo do financiamento da Política Pública de Assistência Social, portanto, impõe repensar a lógica da universalidade pela construção do SUAS, num esforço sucessivo de identificar detidamente processos instalados que afastam essa política de um novo desenho protetivo.

1.1 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os recursos destinados à política de Assistência Social, assim como das demais políticas sociais, têm sido insuficientes e perversos em relação às demandas que delas necessitam, na sociedade brasileira, sofrendo progressivos cortes de nos anos 90.

Na política de Assistência Social, particularmente, esse quadro é ainda mais gritante, devido ao seu reconhecimento tardio, como política pública e a resistência encontrada para assumir seu caráter universal de proteção social, assegurado pelo Estado.

Com o estatuto adquirido a partir da CF/88, em seu formato original, a política de Assistência Social, seria financiada com recursos único da Seguridade Social, sendo distribuído pelas três áreas, definida por pactuação de acordo com as especificidades das ações e necessidades da população reservada a cada uma das áreas abrangidas pela Seguridade Social. Portanto, o financiamento, resultaria da reunião de todas as fontes contributivas, com a organização dos serviços de forma articulada. Entretanto, já nas primeiras medidas governamentais para a operacionalização do sistema pós-88, esse formato original foi ignorado.

Já nos primeiros anos de 1990, a legislação que regulamentou a Seguridade Social, traçou os rumos da separação das três políticas, com leis específicas para a Saúde, à Previdência Social e a Assistência Social.

As políticas de Seguridade Social, ao serem instituídas no Brasil, sustentaram-se em dois “modelos” de políticas sociais: modelo bismarkiano⁵ e o modelo beveridgiano⁶. O modelo bismarkiano é orientador da política da previdência

⁵ Modelo bismarkiano, princípios adotados na Alemanha entre 1883 e 1888, pelo Chanceler Otton Von Bismark, tem por objetivo central assegurar renda aos trabalhadores em momentos de riscos sociais decorrentes da ausência de trabalho.

⁶ Modelo beveridgiano, princípios adotados na Inglaterra em 1942, tendo por objetivo principal o combate à pobreza e se pauta pela instituição de direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente, ou submetidos a condições de recursos; porém, são garantidos mínimos a todos os cidadãos que necessitam. O financiamento é proveniente de tributos (orçamento fiscal) e a gestão é pública/estatal – modelo baseado na unificação institucional e na uniformização dos benefícios (BOSCHETTI, 2006:27)

social e o modelo Beveridgeano sustenta os princípios da saúde e da política de Assistência Social.

A CF/88, em seu art. 165, parágrafo 5º, determina que a lei orçamentária anual compreende os orçamentos fiscal, o de investimentos e o da Seguridade Social.

O financiamento da Seguridade Social compreende, além das contribuições previdenciárias, também recursos orçamentários destinados a este fim e organizados num único orçamento: o Orçamento da Seguridade Social. Entretanto, uma vez que não se edita uma peça orçamentária autônoma, conforme o dito constitucional, um possível Orçamento da Seguridade Social pode ser extraído do orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (IPEA *apud* BOSCHETTI, 2006:33).

(...) Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (Emendas Constitucionais 10 e 17 e, posteriormente, da Emenda Constitucional 27) que criou a Desvinculação das Receitas da União (DRU), garante-se a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até final do governo, dando seqüência à mesma política fiscal, a equipe do governo Lula, sob a alegação de que a 'economia brasileira ainda requer cuidados', manteve no âmbito da Emenda Constitucional nº. 42 (Reforma Tributária) a prorrogação da DRU até 2001. (BOSCHETTI, 2006:27)

Cabe observar que, apesar da seqüência a esta política fiscal no governo Lula, a DRU, diferentemente do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) criada por emenda Constitucional nº 1 de 1994, não afeta a base de cálculo das transferências Estaduais, Distrito Federal e Municípios, nem a das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo da região Norte. Também não estão sujeitas à DRU: as contribuições sociais do empregador incidente sobre a folha de salários; as contribuições dos trabalhadores e dos demais segurados da previdência social; a parte da CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e a arrecadação do salário educação. (BOSCHETTI, 2006)

O debate do financiamento da Seguridade Social no Brasil, após a CF/88 revela as divergências entre aqueles que defendem o princípio da totalidade conforme previsto na CF/88 como Dain (1993) e no sentido oposto, Beltrão (1993) que defende fontes de custeio das políticas de Previdência Social, da Assistência Social e da Saúde.

Os defensores do princípio da totalidade, baseiam-se na experiência internacional, onde o financiamento da Seguridade Social sustenta-se numa forma crescente de um *mix* de receitas tributárias e contribuições sobre a folha de salários, atendendo um movimento de diversificação das bases de financiamento, vincula os recursos e a constituição de um orçamento próprio como fonte de institucionalização da precedência de seus compromissos de cobertura sobre os demais gastos do governo.

Já os defensores da separação efetiva das políticas de Seguridade Social, sem alteração do conceito de Seguridade Social, contrários à existência de um orçamento único para a Seguridade Social, defendem a separação das fontes de custeio com três orçamentos independentes e com financiamento de cada programa por uma lógica própria em termos de regime fiscal, tipo de estrutura do plano de benefícios, base de incidência e agente econômico.

Quanto à cobertura da política de Assistência Social, incluída no tripé da Seguridade Social de caráter universal de proteção social coloca em cena uma maior abrangência da política levando-se em conta as pessoas, suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, a família.

Cordeiro, (1998:21), apoiado na definição de Aldaíza Sposati⁷, afirma que,

(...) existem duas grandes concepções de Assistência Social: uma primeira que “concebe a Assistência Social como política para os que não conseguem ser consumidores no mercado, os pobres. Neste caso a política de Assistência Social é um campo de

⁷ Citada por Lucas CORDEIRO (1998), definições abstraídas na Oficina sobre Mínimos Sociais, realizada pela Secretaria de Assistência Social com o apoio da Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, que contou com a presença de vários estudiosos do tema.

generalidades, pois provê de tudo precariamente aos que menos têm. Neste sentido ela não chega a ter um corpo próprio, mas sim, transversal a todas as políticas públicas sociais”; a segunda concepção, que é “derivada do entendimento do constituinte que alçou a Assistência Social ao estatuto de seguridade social, supõe definir os riscos, as coberturas de proteção social com que a política de Assistência Social se ocupa”.

Sposati (*apud* CORDEIRO, 1998:22) “entende a Assistência Social como política universal de seguridade social com responsabilidade de atender a cinco seguranças básicas: segurança ao convívio social; segurança à acolhida; segurança ao rendimento; segurança da equidade e segurança da travessia”.

O caráter universal de proteção social demonstra a abrangência dessa política. Levando-se em consideração os indivíduos, suas necessidades, seu núcleo de apoio – a família, ela exige uma maior aproximação de seu cotidiano, fonte de riscos e vulnerabilidades.

Sob esse princípio é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio. (PNAS/2004)

Nesse sentido, é exigido um grande esforço de superação de uma política de Assistência Social fragmentária, focalizada e restritiva, impondo-se maior destinação de recursos para seu custeio, um planejamento baseado em diagnósticos locais e previsões orçamentárias de curto, médio e longo prazos, na medida em que se reconhece seu caráter contínuo e não circunstancial ou segmentário.

O fundamento da Assistência Social como seguridade social não advém da propriedade, mas sim da solidariedade e da civilidade. O raciocínio da Assistência Social da lógica do mercado não consegue operar essa distinção. Assim, busca configurar a situação de necessitado como a de abandono do direito e, conseqüentemente, condição de viver de favor. (SPOSATI, apud CORDEIRO, 1998:22)

O novo Direito contido no artigo 203 e 195 da Constituição Federação de 1988⁸, na LOAS em seu artigo 12, ao explicitar seus objetivos afirma o compromisso com a construção de uma sociedade democrática, ao mesmo tempo que pressupõe a cobertura das necessidades sociais e a busca de universalização do acesso aos direitos sociais.

Efetivar esse novo direito, assegurado nos recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, impõe romper com a lógica, que aprisionou o financiamento da Assistência Social em sua trajetória.

O financiamento da Assistência Social, historicamente, limitou-se a ser custeado por “fundo perdido” ou ainda por doações, segundo Boschetti (2003:194), “o que fazia dos recursos uma verdadeira ‘caixa preta’ para os não especialistas em orçamento público; ausência de critérios objetivos de aplicação de recursos nos diversos programas existentes; e ausência de um fundo específico para a área”; considerando-se, que o planejamento e a operacionalização dos programas sociais eram centralizados e a estrutura financeira ‘fragmentária’ e ‘obscura’,

(...) fragmentária porque os recursos orçamentários próprios para a Assistência Social permanecem diluídos em diferentes órgãos federais. Obscura porque muitos recursos, embora aplicados sob a forma de Assistência Social, não aparecem explicitamente como tal. Obscura, ainda, porque a operação dos recursos

⁸ O financiamento da Seguridade Social esta prevista no art. 195, da Constituição Federal de 1988, instituindo que, por intermédio de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.” (PNAS/2004)

financeiros dos fundos não é particularizada nos balanços gerais da União. (SPOSATI, 1985:92).

O financiamento público da Política de Assistência Social realiza-se em terreno complexo e contraditório, sendo que sua primeira dificuldade, associa-se diretamente à necessidade de incorporar a noção de que a cobertura a determinadas vulnerabilidades é um direito constitucional e não um favor do Estado “solidário”.

O financiamento da Assistência Social, ainda defronta-se com o desafio de superar sua forma tradicional, submetida a três lógicas diferentes: a série histórica, as emendas parlamentares e a fixação de valores percapita.

A *Série Histórica* sustenta-se em práticas genéricas e segmentadas que conformam o financiamento da Assistência Social, caracterizado pelo formato de atendimentos pontuais e até paralelos, direcionados a programas sem o suporte de diagnóstico local, limitando a capacidade criativa destas esferas e impossibilitando propostas de ações complementares para a aplicação de recursos públicos repassados.

As *emendas parlamentares*, que na maioria das vezes resultam da inexistência ou da frágil articulação entre os poderes legislativo e executivo no debate dos conteúdos da Política Nacional de Assistência Social.

A terceira lógica, que tem conformado o financiamento da Assistência Social, é a *fixação de valores per capita* que tenham por base o número total de atendimentos e “não pela conformação do serviço às necessidades da população”. (PNAS, 2004)

A LOAS, em seu Capítulo V, dispõe sobre o financiamento da Assistência Social, e em seu artigo 27 institui o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, como condição para os repasses aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal.

O artigo 28, estabelece o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos com recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, das demais contribuições sociais, consubstanciado no artigo 195 da CF/88, além dos recursos que compõem o FNAS.

Por medida provisória nº. 2.187-13, de 14.8.2001, “Constitui receita do Fundo Nacional de Assistência Social, o produto da alienação dos bens imóveis da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência Social”.

Em seu parágrafo 1º explicita a competência do órgão da Administração Pública Federal, responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, para gerir o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Os repasses dos recursos de responsabilidade da União destinados à Assistência Social pelo FNAS, serão automáticos, à medida que forem sendo geradas receitas, conforme explícito no artigo 29 da LOAS.

Quanto aos recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20 da LOAS, em seu parágrafo único dispõe, que poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, diretamente ao INSS, ficando este órgão responsável pela sua execução e manutenção conforme Lei nº 9.720, de 30.11.1998.

O artigo 30, estabelece como condição para os repasses dos recursos para financiamento da Assistência Social aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, 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;

III - Plano de Assistência Social

Em seu parágrafo único do artigo 30, dispõe como 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, em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999 (Lei nº. 9.720, de 30.11.1998).

Essas iniciativas contidas na LOAS, asseguram regras claras e transparentes para a gestão do financiamento da Assistência Social, permitindo maior controle social. Entretanto, a criação do Fundo Nacional de Assistência Social, só foi regulamentado quase dois anos após a promulgação da LOAS, sob o Decreto nº 1.605/95, publicado em 25 de agosto de 1995, retardando a efetiva entrada em vigor dos fundos e os repasses dos recursos federais, que só passaram a ser efetivadas em 1996.

O fundo de Assistência Social define-se como um instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações na área de Assistência Social.

A criação de Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, obedece à elaboração de um projeto de Lei, mediante discussão com a Secretaria da Fazenda ou equivalente e o Conselho Municipal de Assistência Social, definindo-se papéis, treinamento de equipes mínimas e abertura de conta específica.

O projeto de Lei que cria o FMAS deve expor claramente os objetivos, atender a todas as determinações legais, dispondo de orçamento, relatórios e balancetes junto à contabilidade pública da Prefeitura Municipal, especificando que a administração do Fundo será realizada pelo órgão gestor, com fiscalização, acompanhamento e avaliação do Conselho Municipal de Assistência Social.

No caso dos municípios, as fontes de recursos que compõe o fundo municipal da Assistência Social são provenientes da:

- Transferência do Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Estadual de Assistência Social;

- Dotações orçamentárias do Município e recursos adicionais que a lei estabelecer no transcorrer de cada exercício;
- Doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais;
- Receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma de lei;
- Parcelas de produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas de financiamento das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo Municipal de Assistência Social terá direito a receber por força da lei e de convênios no setor; produto de convênios, firmados com outras entidades financiadoras;
- Doações em espécie feitas diretamente ao Fundo e outras receitas que venham a ser legalmente instituída.

Todos esses recursos deverão ser depositados em instituições financeiras oficiais, em conta especial sob a denominação – Fundo Municipal de Assistência Social.

O orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social deve constar no Plano Diretor do Município. O orçamento do órgão da administração direta ou indireta que tenha a responsabilidade pela execução ou coordenação de programas ou ações na área de Assistência Social será transferido, integralmente, para Fundo Municipal de Assistência Social.

Os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social podem ser aplicados em financiamentos total ou parcialmente, de programas e projetos de Assistência Social desenvolvidos pelo órgão gestor ou por órgãos conveniados.

Também podem ser aplicados em pagamento:

- Pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público ou privado para execução de programas e projetos específicos do setor de Assistência Social;
- Aquisição de material permanente de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas; na construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para prestação de serviços de Assistência Social.
- Desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de Assistência Social;
- Desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de Assistência Social; pagamento dos benefícios eventuais, conforme o disposto no inciso I do artigo 15 da Lei Orgânica da Assistência Social, cuja concessão e valor serão regulamentados pelo Conselho Municipal de Assistência Social, de acordo com os critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social e;
- Outros financiamentos que o município julgar necessários, para atendimento às peculiaridades locais.

Os recursos são aplicados diretamente nos programas, projetos, serviços e benefícios sob a responsabilidade do Município e através de transferências de recursos para organizações governamentais e não governamentais de Assistência Social mediante convênios, contratos, acordãos, ajustes e/ou similares.

A Norma Operacional Básica - NOB/97 definiu os níveis de gestão e os procedimentos do financiamento, que foram discriminados em documento próprio denominado '*Sistemática de Financiamento da Assistência Social*'.

Esse documento reportou-se à Instrução Normativa nº. 01/STN/97, para convênios voltados ao financiamento de projetos e à Instrução Normativa de nº. 03/STN/93, para convênios relativos a serviços assistenciais.

Os repasses dos recursos financeiros federais para Estados, Distrito Federal e Municípios foram vinculados à criação e ao funcionamento do Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, conforme previsto no art. 30 da LOAS, onde não estão claras, as responsabilidades de Estado nas unidades federativas quanto a provisão da Assistência Social.

A NOB/98 ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; criou espaços de negociação e pactuação⁹, de caráter permanente, denominado Comissões Intergestores¹⁰.

Trouxe para a cena do debate a necessidade de negociações entre as esferas de governo para culminar em efetivo pacto federativo, ampliando assim, a regulação da PNAS/1998.

A partir do conteúdo do pacto federativo resultante de um amplo processo de construção, as normas operacionais básicas de 1997 e 1998 foram retomadas para constituir um novo instrumento de regulação dos conteúdos e definição da Política Nacional de Assistência Social. Instrumento elaborado, aprovado e tornado público pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em 2004, com a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

⁹ Entende-se por *pactuação*, na gestão da Assistência Social, as negociações estabelecidas com anuência das esferas de governo envolvidas, no que se refere à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação nem de deliberação. No entanto, as pactuações só são possíveis perante a concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizadas por meio de publicação da pactuação e submetidas às instâncias de deliberação. Sendo instâncias de negociação e pactuação de aspectos operacionais para se efetuar a descentralização da política de Assistência Social as Comissões Intergestores Tripartite – CIT (Federal), Comissões Intergestores Bipartite – CIB (Estadual). Para ver mais: NOB/SUAS, 2005.

¹⁰ As *Comissões Intergestores* são instâncias de interlocução de gestores como requisito central para constituição e efetivação da descentralização da política de Assistência Social. Essas comissões são instâncias com particularidades diferenciadas dos conselhos e não substituem o papel do gestor, caracterizando-se como um lugar importante para pactuar procedimentos de gestão, atuando no âmbito federal e estadual. No âmbito estadual, as Comissões Intergestores Bipartite – CIB se constitui com a representatividade dos Estados e dos municípios; no âmbito Federal, Comissões Intergestores Tripartite – CIT, é um espaço de articulação entre os gestores (Federal, Estaduais e Municipais). Para ver mais consultar NOB/SUAS, 2005.

No sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1.605/95, tem o seguinte objetivo: *“proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social”(art.1º do Decreto nº. 1.605/95). (PNAS/2004:53)*

A PNAS/2004, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2004, confirmando o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS de materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Essa política incorporou as demandas presentes na sociedade brasileira, no que diz respeito à responsabilidade política, tendo como objetivo tornar clara suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

A gestão pautada no pacto federativo, detalhando as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e na NOB editada em 1998, resultante de discussões coletivas.

Essa política é resultante de diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras em todos os Estados brasileiros onde foram amplamente divulgadas e discutidas as suas versões preliminares, garantindo-se assim, o caráter democrático e descentralizado.

Como requisito essencial da LOAS e da PNAS/2004, para dar efetividade à Assistência Social como política pública, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Nesse contexto, a Norma Operacional Básica, proposta e aprovada em 2005, disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, sob a égide da construção do Sistema Único de Assistência Social.

1.1.1 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Na proposta da Norma Operacional Básica, sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, os fundos especiais têm seu papel reforçado, na gestão do financiamento dessa política, nas três esferas de governo, “a transferência de recursos federais é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados e na forma de piso” (Sposati, 2006:46).

Dentro desse esforço normativo de organizar a política de Assistência Social em todo território nacional sob comando único e sob responsabilidade do estado, mediante a participação da sociedade civil através de instâncias participativas.

A *gestão financeira* da Assistência Social, realiza-se através dos fundos utilizando-se de critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, sendo aprovados pelos respectivos conselhos de Assistência Social. No âmbito da União e dos estados, a deliberação dos conselhos é precedida de pactuação realizada nas comissões intergestores equivalentes.

Em consonância com os princípios democráticos de participação e as prerrogativas legais da Política de Assistência Social que prima pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social, os fundos de Assistência Social são o *locus* privilegiado para gestão do financiamento da política pública de Assistência Social nas três esferas de governo. Cabendo ao órgão gestor da Política de Assistência Social, nas respectivas esferas de governo, a

gestão e a responsabilidade pelo fundo, sob a orientação, o controle e a fiscalização dos respectivos conselhos.

O papel atribuído aos conselhos, ganha maior alcance à medida que há maior acesso e participação da sociedade nas decisões quanto à elaboração da proposta orçamentária e financeira, dos critérios de partilha, ao plano de aplicação dessa política sob responsabilidade do órgão gestor.

Os fundos são instituídos em seus âmbitos, como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios para subsidiar as ações programáticas e co-financiamento da política, garantindo comando único e primazia da responsabilidade do Estado.

O financiamento da Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, explicita a normatização da repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de atividades da política de Assistência Social, respeitando a autonomia das entidades federativas.

É atribuída à União responsabilidade sobre às matérias e questões de interesse nacional; aos estados, as matérias e assuntos de interesse regional e aos municípios, os assuntos de interesse local.

Como pontos centrais da gestão financeira destacam-se os fundos de Assistência Social e a descentralização político-administrativa e nesse contexto de Estado Federativo, a NOB/SUAS estabelece cinco competências de *Gestão financeira: Sistema como referência; Condições gerais para transferências de recursos; Mecanismos de transferências; Critérios de partilha e transferências de recursos e, Condições de gestão dos municípios.*

Essas competências estão distribuídas e repartidas nas três esferas governamentais, para garantir uma maior organização e transparência na gestão financeira da Assistência Social, dentro dos princípios de descentralização e federativos.

O financiamento, tendo como referência o SUAS, define o território como base de sua organização e como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e

indivíduos, constituindo-se num primeiro elemento do *sistema como referência*. O modelo de gestão é descentralizado e participativo, “constituindo na regulação e organização, em todo território nacional, das ações socioassistenciais, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social” (NOB/SUAS, 2005) A base desta nova sistemática propõe que a partilha dos recursos dos fundos da Assistência Social nas três esferas, sigam critérios pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais.

A partilha de recursos, definida dessa forma, visa contemplar as demandas e prioridades apresentadas de maneira específica, a partir das diversidades e diferentes realidades da sociedade brasileira, conforme explicitado na NOB/SUAS (2005),

(...) lançar mão da combinação de critérios de partilha e de pactuação de resultados e metas para a gestão (gradualismo, com base nos resultados pactuados), para que seja possível: 1º. Equalizar; 2º. Priorizar; 3º. Projetar a universalização na trajetória da PNAS/2004.

A aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, são direcionados para os serviços, programas, projetos e os benefícios de Assistência Social e aprimoramento da gestão, atendendo ao pagamento do BPC; apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de Assistência Social aprovados pelo CNAS, de acordo com as prioridades elencadas na LOAS; atende em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, ações assistenciais de caráter emergencial; capacitação de recursos humanos e desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à área de Assistência Social; e, em projetos de enfrentamento à pobreza. (NOB/SUAS, 2005)

Para tanto, adota um índice de referência nacional resumido, que será agregado aos cruzamentos específicos para se efetivar a partilha de recursos, de forma que atenda às demandas e prioridades específicas.

(..) atendimento conforme a gradação da necessidade por níveis de proteção diferenciados, básico especial (de alta e média complexidade), desagregando a perpétua pasteurização do atendimento aos 'necessitados' e alcançando as necessidades sociais; o território como base de organização do sistema, na qual a oferta capilar de serviços é baseada, na lógica da proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidade e riscos sociais para população; o trabalho com famílias como princípio matricial e ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo público no âmbito da política de Assistência Social (...). (Boschetti, 2006:84)

Outro elemento de referência que essa sistemática coloca, é a superação da relação convencional tradicional, incorporando e ampliando o financiamento dos serviços de caráter contínuo, levando-se em conta o porte dos municípios, a complexidade e a hierarquização dos serviços, efetivando o co-financiamento de maneira sistemática nas três esferas de governo.

Uma segunda competência normativa estabelecida, define as *condições gerais para transferência de recursos*.

Para a efetivação das transferências federais aos estados e municípios, impõe-se o atendimento das condicionalidades especificadas na NOB/Suas que se resume em: no caso de municípios, observância aos níveis de gestão¹¹ (ANEXO I); constituição de unidades orçamentárias para os fundos; comprovação da execução orçamentária e financeira com detalhamento de fontes; atendimento aos critérios de partilha estabelecidos por este sistema; comprovação do acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos; cumprimento do disposto no art. 30 da LOAS, inclusive seu parágrafo único acrescido pela Lei nº. 9.720 e a alimentação da base de dados do SUAS-WEB¹².

¹¹ O SUAS comporta quatro níveis de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. Dado o campo empírico dessa tese, que tem como foco principal os municípios, destaca-se os níveis de gestão municipal: inicial, básica e plena.

¹² O SUAS-WEB é o ambiente de funcionalidades específico para a gestão do Sistema Único de Assistência Social que compreende o plano de Ação e o Demonstrativo Sintético de Execução Físico financeiro além de informações sobre as contas correntes, saldos, repasses e cadastros. Disponibilizado para acesso na página <http://www.mds.gov.br/suas/redesuas/suasweb-2/suasweb-1>

A terceira competência normativa proposta, institui novos *mecanismos e formas de transferência* legal¹³ de recursos financeiros entre as entidades federativas, buscando garantir a consolidação da Política de Assistência Social.

Com o objetivo de apoiar, técnica e financeiramente, os municípios, os estados e o Distrito Federal nas despesas realizadas com serviços de proteção social básica e/ou especial prestados gratuitamente pelas entidades e organizações públicas ou privadas, busca-se consolidar o repasse regular e automático fundo a fundo.

Esse novo mecanismo de transferência proposto, altera a gestão financeira da Assistência Social com vistas à continuidade, agilidade e regularidade e menor burocracia nos repasses, para assim garantir a prestação de serviços contínuos e descentralizados.

Os repasses para apoio financeiro aos projetos e programas não continuados, permanecem: o mecanismo de convênio, mediante sistemática própria, coerente com os pressupostos gerais do financiamento do SUAS, estabelecidos na PNAS/2004, que prevêem a utilização de aplicativos informatizados para a apresentação e análise dos projetos técnicos.

Os repasses regulares e automáticos são liberados mensalmente pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, diretamente aos Fundos Estaduais de Assistência Social – FEAS e aos Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS, devendo-se incluir essas transferências nos orçamentos respectivos dos fundos.

A NOB/SUAS, atenta àquelas situações nas quais a demanda não justifica a oferta de serviços continuados nos níveis de proteção social, no âmbito do município, coloca duas opções de financiamento para prestação de serviços de referência regional:

¹³ Transferência legal: no capítulo que apresenta a composição das receitas dos municípios da amostra, essa modalidade de transferência receberá maior tratamento.

1ª. – *Parcerias* entre municípios vizinhos, inclusive mediante consórcios, com co-financiamento estadual e federal e dos municípios consorciados e;

2ª. – Prestação desses serviços pela esfera estadual, em parceria com os municípios que se apresentarem nessa situação.

Qualquer uma das opções acima, no que se refere às condições de co-financiamento e a cooperação entre eles, será definida por regulação específica¹⁴.

Os repasses de recursos para prestação de serviços continuados e não continuados da Assistência Social estão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira submetidas às condicionalidades pactuadas:

(...) os critérios de inserção de municípios no financiamento; os critérios de partilha para definição de municípios prioritários para inserção/expansão da cobertura do financiamento e os critérios de transferência, que estabelecem os referidos pisos de proteção conforme a complexidade dos serviços, com base nos portes de municípios. (NOB/SUAS, 2005).

Esse novo mecanismo de transferência proposto na NOB/SUAS define as formas de prestações de contas dos recursos repassados, garantindo maior sistematização das despesas através da apresentação de Relatórios de Gestão Anual, conforme modelo pactuado nas Comissões Intergestores e deliberado pelos Conselhos de Assistência Social.

A fiscalização dos recursos financeiros relativos ao SUAS, além de submeterem-se aos mesmos órgãos e instrumentos de competência da fiscalização de contas públicas em todo território nacional, também são fiscalizados pelos gestores federal, Distrito Federal, estadual, municipal de Assistência Social e

¹⁴ Lei Federal nº 11.107/05, que estabelece as regras gerais para a criação de consórcios públicos brasileiros.

Conselhos de Assistência Social respectivamente em seus âmbitos. Na esfera federal, o processo de fiscalização submete-se ao sistema de auditoria do SUAS.

A quarta competência normativa proposta na NOB/SUAS integra o instrumento maior da regulação relativa à gestão financeira, compatível com o preconizado na PNAS/2004, definindo os *critérios de partilha e transferência de recursos* da Assistência Social. A proposição de tais critérios compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da PNAS¹⁵.

I – Critérios de partilha

A partilha e a distribuição de recursos financeiros são estabelecidas através de indicadores, sustentados por critérios públicos e universais, mediante uma metodologia objetiva, permitindo maior controle social para garantir equalização, atendimento às prioridades e projeção à universalização na trajetória da PNAS /2004.

A utilização dos critérios de partilha, pactuada na Comissão Intergestores Tripartite – CIT, no âmbito federal, e pelas Comissões Intergestores Bipartite – CIB, no âmbito dos Estados, e deliberados pelos respectivos conselhos de Assistência Social; viabiliza a gestão financeira e integra o processo de construção democrática dessa política pública, uma vez que reforça as diretrizes da descentralização e do controle social, preconizadas na Constituição Federal de 1988. (NOB/SUAS, 2005)

Nessa direção, os indicadores, resultam do esforço de “relacionar informações sociais, econômicas, demográficas e cadastrais com as escalas territoriais e as diversidades regionais (...)” (*Ibid*) e, ainda, esses indicadores

¹⁵ A responsabilidade da administração pública federal, propor os critérios de partilha esta prevista no inciso V do art. 19 da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, dezembro de 1993.

procuram considerar o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura.

Para subsidiar a construção de diagnósticos e indicadores de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, definidos pela PNAS/2004 como público alvo da Assistência Social, a NOB/SUAS, define nove variáveis como características dessa população (Anexo II), apresentando pelo menos uma entre essas características, considera-se população vulnerável. A Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território resulta da combinação dessas características.

A partilha, a priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para co-financiamento de *Proteção Social Básica*¹⁶, atende aos critérios de porte populacional dos municípios; taxa de vulnerabilidade social por estado e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura.

Portanto, dentro desse sistema de referência único da Assistência Social em todo o território nacional, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios, bem como o aprimoramento da gestão dessa política, são financiados com os recursos dos fundos, nas três esferas governamentais, garantindo-se assim, a organização e maior controle social.

O 1º. Critério atende a classificação quanto ao porte populacional dos municípios, foi estabelecida pela PNAS/2004 a partir da análise situacional que subsidiou o documento, onde foi possível classificar os quase 5.600 municípios brasileiros em cinco grandes grupos: Pequenos I, pequenos II, Médios, Grandes e Metrôpoles de acordo com o total de população (Anexo II).

A combinação desses critérios, tratados em conjunto, indica a classificação de municípios prioritários para expansão de co-financiamento federal para a Proteção Básica em cada exercício, sendo esse o primeiro critério para partilha e transferência de recursos.

¹⁶ Proteção Social Básica: definida na PNAS/2004 tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o 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 nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

O segundo critério, *Taxa de Vulnerabilidade Social*, garante a distribuição de recursos para os municípios em todos os estados, através da divisão proporcional ao total da população vulnerável. (NOB/SUAS, 2005).

O terceiro critério, *cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura*, tem como princípios a possibilidade de obtenção de dados primários, por uma única fonte, para todos os municípios; seleção de fonte pública e de fácil acesso; composição de indicadores de vulnerabilidade social e realidades municipais, de acordo com o porte populacional, relacionados aos níveis de proteção.

A análise socioterritorial dos municípios é composta pelo conjunto de quatro indicadores, sendo três deles considerados básicos¹⁷, por serem fixos e pré-estabelecidos comuns a todos os municípios e um indicador complementar¹⁸, construído a partir de variáveis selecionadas de acordo com o porte dos municípios para atender às particularidades de cada estado ou região.

A metodologia de cruzamentos dos indicadores atribui pesos representativos, que variam de 0 a 1, sendo que o valor 1 designa a melhor situação no indicador analisado e o valor 0 designa a pior.

O indicador Taxa de Vulnerabilidade Social Municipal tem peso 2 (dois), os demais, peso 1 (um). A soma total dos valores representativos de cada indicador, na escala de porte populacional municipal analisada, não será inferior a 0 (zero) nem superior a 5 (cinco) sendo que a soma total do conjunto desses indicadores definirá a classificação do município, respeitando-se a ordem de prioridades em escala crescente. (NOB/SUAS)

Os recursos serão partilhados segundo o porte dos municípios proporcionais à população residente (indicador obtido no critério1); conforme o porte dos municípios, por estado, proporcionalmente à população vulnerável (indicador obtido no critério 2) e destinado a cada estado, entre seus municípios por porte, de acordo

¹⁷ São *Indicadores Básicos*: Os três indicadores fixos são: Taxa de vulnerabilidade Social Municipal; Receita Corrente Líquida Municipal per capita e Recursos transferidos pelo FNAS (MDS) para Proteção Social Básica per capita.

¹⁸ *Indicador Complementar*: Foi selecionado o mínimo de quatro variáveis e o máximo de cinco variáveis de acordo com o porte populacional dos municípios para compor o indicador complementar.

com a classificação de municípios prioritários, definidos no cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura (indicador obtido no critério 3).

A NOB/SUAS, define provisoriamente a distribuição dos recursos partilhados, por ordem de prioridade, até que seja viabilizada a universalização na cobertura da Proteção Social Básica, com centralidade na família e referenciada nos territórios de maior vulnerabilidade, observando-se a adesão ao SUAS; habilitação aos níveis de gestão e distribuição do mínimo estabelecido para cada porte ao maior número possível de municípios.

Para co-financiamento de Proteção Social Especial¹⁹ de Média²⁰ e Alta Complexidade²¹ o programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, quanto a sua expansão, segue o mesmo critério até agora adotado na pactuação entre as três esferas buscando, gradualmente, a articulação com o Bolsa Família.

Quanto à distribuição de recursos para co-financiamento, a NOB/SUAS define critérios para dois níveis de partilha: 1- partilha entre os estados e o Distrito Federal, mediante dois indicadores (Taxa de Trabalho Infantil e Taxa de Cobertura do PETI); 2- Partilha entre os municípios de um determinado estado, mediante três critérios²²: de acesso, de priorização e de priorização em caso de empate.

Quanto ao enfrentamento do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, a NOB/SUAS sugere a organização de prestação de serviços através de consórcios ou serviços de referência regional.

Os critérios de partilha e escalonamento de recursos para co-financiamento dessas ações são definidos a partir de critérios de acesso e de priorização, atendendo a quatro indicadores selecionados: Incidência de situações de abuso,

¹⁹ *Proteção Social Especial*: é a modalidade de atendimento assistencial destinada 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 sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.(PNAS/2004)

²⁰ *Proteção Social de Média Complexidade*: atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. (Ibid)

²¹ *Proteção Social de Alta Complexidade*: garante proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. (ibid)

²² Critérios construídos a partir de indicadores selecionados, descritos na NOB/SUAS, 2005.

exploração sexual e comercial de crianças e adolescente; Taxa de vulnerabilidade Social Municipal; Conselhos Tutelares e, Especificidade regional.

Cabe ainda considerar que os critérios de partilha propostos, tanto para a proteção básica, quanto para a especial, são concebidos como básicos para a política de Assistência Social, passíveis de outras deliberações pelo CNAS, de acordo com necessidades de complementação dos processos anuais de partilha de recursos do FNAS. (NOB/SUAS, 2005).

Essa nova lógica proposta pela NOB/SUAS, define a forma de operar as transferências dos recursos para co-financiamento, *Pisos de Proteção Básica e Especial*, substituindo a forma tradicional de cálculo do custeio de serviços com base *per capita*.

Os Pisos de Proteção, são modalidades de transferências de recursos, estabelecidos conforme o nível de complexidade da prestação dos serviços, de acordo com o preconizado na PNAS/2004.

Excetuando-se os recursos do co-financiamento para Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que segue regras específicas, as demais transferências desses recursos para prestação de serviços na área de Assistência Social adota-se a regra dos Pisos de Proteção.

Para tanto, a NOB/SUAS estabelece sete pisos de proteção, de acordo com o nível de complexidade,

QUADRO 1A - PISOS DE PROTEÇÃO

NÍVEL DE PROTEÇÃO	PISOS	DESCRIÇÃO/DESTINAÇÃO
PSB	PISO BÁSICO FIXO	Custeio do PAIF nos CRAS/ações complementares do Bolsa Família
	PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO	Continuidade das ações financiadas atualmente
	PISO BÁSICO VARIÁVEL	Incentivo às ações de PSB
PSE de Média Complexidade	PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE	Co-financiamento praticado até o momento/serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação de PPD e Centro dia de atendimento a pessoas idosas
	PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE	Recursos Novos/Combate do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescente; rede violação de direitos etc, ações do CREAS
PSE de Alta Complexidade	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I	Co-financiamento para prestação de serviço de proteção integral às famílias e seus membros
	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II	Atendimento aos usuários em situação específicas de exposição a violência, elevado grau de dependência/ofertas específicas e altamente qualificadas

Fonte: Normas Operacionais Básicas – SUAS. Elaboração Própria.

As regras para co-financiamento, de acordo com o art. 28 da LOAS, são definidas na NOB/SUAS conforme a divisão de competência entre as esferas de governo; o porte do município e a complexidade dos serviços, sendo operado toda a gestão do financiamento em co-responsabilidade.

O grande desafio criado é a da conciliação da proposta de co-financiamento da Assistência Social com o orçamento público, nas três esferas de governo.

QUADRO 2 - CONDIÇÕES BASE PARA CO-FINANCIAMENTO

PORTE	REDE	PROTAGONISMO NO FINANCIAMENTO
Pequeno Porte I e II	Simples	PSB
		Co-financiamento serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de PSE de média e alta complexidade
Médio Porte	Básica	PSB e PSE de Média Complexidade
		Co-financiamento serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de PSE de alta complexidade
Grande Porte	Complexa	PSB e PSE de Média e Alta Complexidade
		Co-financiamento de serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de proteção social especial de alta complexidade
Metrópoles	Complexa	PSB e PSE de Média e Alta Complexidade
		Co-financiamento de serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de PSE de Alta Complexidade, levando em conta as demandas específicas de regiões metropolitanas.
Distrito Federal	Complexa	PSB e PSE de Média e Alta Complexidade
		Co-financiamento de serviços de referência regional e consórcios públicos, com o Estado de Goiás e/ou municípios do entorno, para serviços de PSE de Alta complexidade, de acordo com as demandas específicas da região que inclui o DF e seu entorno
Estados	Coordenadores da política em seu âmbito	Estimular e/ou prestar serviços de caráter regional
		Apoiar os municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para execução das ações e dos serviços
		Co-financiamento de ações em âmbito local, assumindo diretamente o desenvolvimento de atividades de maior complexidade ou de abrangência regional/ou estadual
		Co-financiamento da PSB e do aprimoramento da gestão mediante aporte de recursos para sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas
		Situações Específicas* Devem também participar na provisão de recursos de PSB em relação aos municípios com baixíssima capacidade de gestão
União		Co-financiamento PSB e PSE, de acordo com o estabelecido nos mecanismos de financiamento e nos critérios de partilha e de transferências.
		BPC IDOSO E BPC PPD
Situações Específicas(*)		Tratadas de maneira específica, inclusive em relação aos critérios de partilha e de transferência de recursos federais e estaduais.
Consórcios Públicos		Manutenção de equipes volantes
		Pagamento de bolsa auxílio para famílias acolhedoras
		Pactuada nas CIB e deliberadas pelos CEAS
		Responsabilidade de gestão dos estados à identificação de áreas potenciais para instalação, apoio a implantação e coordenação e co-financiamento, junto aos municípios que compõe o consórcio.
		Co-financiamento de regiões metropolitanas deve ser com ação integrada dos municípios que integram tais regiões

Nota: (*) Não passíveis de tratamento generalizado

Fonte: NOB/SUAS, 2005. Elaboração própria

Compete ao órgão da administração pública responsável pela Política de Assistência Social, nas três esferas de governos, gerir os respectivos Fundos de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos, ficando definidas as seguintes Condições Base para o Co-Financiamento.

A Norma Operacional Básica - SUAS, no que se refere ao financiamento, ao apresentar os elementos de competência de cada esfera e as regras de transição, reconhece, que as exigências são passíveis de cumprimento a médio e longo prazos, devendo os critérios de partilha e de transferências ser relativizados em alguns dispositivos, no momento de transição de um modelo para outro.

Para tanto, a NOB/SUAS, fixa prazos necessários para o cumprimento do estabelecido como referência geral, define o cálculo dos pisos, nesse período de transição, até que se viabilize a adoção dos pisos compostos, com a participação das três esferas de governo, em relação ao custo médio das ofertas de cada nível de proteção.

Por fim, esta NOB, aprovada em julho de 2005, retomando as normas operacionais de 1997 e 1998, constitui o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definição da Política Nacional de Assistência Social, cumprindo papel decisivo na regulação do SUAS e na definição de instrumentos, critérios e procedimentos padronizados na gestão do financiamento, em consonância com a PNAS/2004, como garantia da unidade na diversidade.

1.2 FINANÇAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Historicamente, as questões orçamentárias no Brasil ficaram concentradas no poder executivo. Com a Constituição de 1946, o legislativo recupera seu papel no processo orçamentário e a Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, limita novamente o poder legislativo.

A Constituição Federal de 1988 distribui as competências do processo orçamentário, recuperando o planejamento da administração pública, integrando plano e orçamento: Plano Plurianual - PPA e Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; Unificação Orçamentária: Orçamento Geral - OG, Orçamento Fiscal - OF, Orçamento da Seguridade Social - OSS e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais OIEE; assegura a participação do Legislativo ao longo de todo ciclo orçamentário PPA, LDO, LOA. (art. 165 Constituição Federal de 1988).

A Lei complementar Federal nº 101 de 04 de Maio de 2000, amparada no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988, estabeleceu normas para as finanças públicas, voltadas à responsabilidade fiscal – Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal, destacando o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como pressupostos básicos, criando uma nova cultura na gestão de finanças públicas.

O PPA elaborado e aprovado no primeiro ano de mandato de cada governo e com validade para os quatro anos seguintes, deverá cumprir os pressupostos estratégicos: programas, projetos, atividades e metas a serem alcançadas.

A LDO deve ser elaborada e aprovada anualmente. Ela define propriamente regras para a elaboração, aprovação e execução do orçamento.

A LOA também é anual e além dos programas, projetos, atividades e metas, estabelece os valores monetários a serem destinados a cada um deles. É através dela que são definidas as prioridades de investimentos de cada governo.

É importante salientar que todas essas etapas vão tornar-se leis, que são interdependentes, sendo que nenhum programa ou projeto que não conste no PPA poderá ser incluído na LOA.

Sempre que existe uma abordagem que inclua controle social e universalização de direitos o processo orçamentário ganha destaque.

A Carta Constitucional, amplia o ciclo orçamentário, que é o período entre elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento; também estabelece regras específicas para a sua elaboração, apreciação e execução.

Em 12 de Novembro de 1998 a discriminação da despesa por função foi atualizada pela portaria nº 117 no art. 1º e 2º em todo território Nacional estabelecendo os conceitos de função²³, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, que constituem a discriminação das despesas nos orçamentos públicos assim definidos:

- A função “Encargos Especiais”: ações que não podem associar-se a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, como por exemplo, dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, que nessa função representam uma agregação neutra.
- Subfunção: representa uma repartição da função
- Programa: instrumento de organização da ação governamental para a concretização dos objetivos, sendo mensurado por metas estabelecidas no plano plurianual.
- Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa e envolve um conjunto de operações limitadas ao tempo, das quais resulta um produto, que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do Governo.
- Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que realizam-se de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do Governo;
- Operações Especiais: as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação sob a forma de bem ou serviço, representando basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”.

²³ Função é o maior nível de agregação das diversas áreas que competem ao setor público, sendo a função 8 correspondente à função *Assistência Social*. A área de Assistência Social é discriminada como Assistência Social apenas. Neste estudo, para finalidade de distinção, quando se referir a funcional programática será utilizado *Assistência Social* e, quando se tratar da política será utilizado Assistência Social.

As funções e subfunções recebem uma única estrutura em todo território nacional, enquanto os programas, atividades, projetos e operações especiais são estabelecidos por atos próprios em cada nível de governo; as estruturas de programas, códigos e identificação²⁴ ficam a cargo de atos próprios de cada esfera, dentro dos conceitos e determinações estabelecidos na referida Portaria.

A Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999, “atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do 1 §2º do art. 8º., ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964(...)”, assim denominada a rubrica (8) para a Funcional Programática Assistência Social; (241) Assistência Social ao Idoso; (242) Assistência Social ao portador de Deficiência; (243) Assistência Social à criança e ao Adolescente; (244) Assistência Social Comunitária.

O orçamento público busca atender à execução/aproximação de objetivos das políticas públicas, que devem ser implementadas pelos governos, em cada esfera, portanto constitui-se o primeiro passo do processo de planejamento público.

Tendo essas características, o orçamento é peça fundamental para se identificar as prioridades de um determinado governo.

Assim, o orçamento é um mecanismo de administração, que além de auxiliar o poder executivo no processo de programação e execução de suas ações, possibilita um maior controle da sociedade civil sobre as ações de governo e consolidação da democracia.

A administração pública brasileira desdobra-se em duas diferentes formas de gestão financeira:

- *por caixa único*, que estabelece o recolhimento de todas as receitas independentes da fonte ou origem, a um único caixa

²⁴ Grifo meu: a estrutura para programas, atividades, projetos e operações especiais descritas nos orçamentos municipais não apresentam detalhamento dessas ações, o que dificulta e impede a identificação de destinação orçamentária, além do que, permite uma variabilidade de códigos e identificação em cada município, agravando ainda mais a pouca visibilidade e compreensão do processo orçamentário.

que se resume no orçamento anual onde visualizam-se todas as receitas e os gastos que serão realizados no exercício (art. 56 da Lei 4.320/64);

- e na forma de *fundo especial*²⁵, regulamentado e criado por lei, que caracteriza sempre por uma restrição sobre um valor ou um conjunto de valores, onde identificam-se os recursos financeiros e de outras naturezas, funcionando sobre regras próprias disciplinados nos artigos 71 a 74 da Lei nº. 4.320/64 e na própria Lei criadora.

Os fundos especiais garantem melhor distribuição e gestão dos recursos, facilitam a identificação de responsabilidades por áreas, melhoram o controle e avaliação de desempenho da função, garantem maior transparência na gestão de recursos; possibilitam o relacionamento interfundos sem perigo de quebra de autonomia, que um fundo possa ter; possibilitam a produção de informações diferenciadas, que auxiliem o controle, monitoramento e avaliação da ação a que se destina o fundo e ainda cria possibilidades para produção de relatórios autônomos e específicos, que auxiliarão o planejamento, a programação, o controle e a avaliação de desempenho.

O fundo especial também é a garantia do contínuo fluxo de recursos financeiros, que garante o desenvolvimento integral e ininterrupto de uma ação de governo, obrigando a administração pública a “amarrar” determinadas receitas públicas a programas tidos como essenciais, portanto o Fundo especial é a concentração de recursos de uma determinada ação de governo, reconhecidamente *essencial e prioritária*.

O fundo especial não tem personalidade jurídica, mas pode ser administrado ou gerenciado por um setor da administração direta ou indireta, que seja o principal responsável pela execução da ação que lhe é relacionada.

²⁵ Fundos Especiais: O Fundo de Assistência Social é um fundo especial e a vinculação a este fundo de todos os recursos destinados a esta política em todos os níveis de governo é fundamental para garantir o controle da execução dos recursos as suas atividades fins.

O fundo especial ainda que criado por lei, que lhe destina uma série de recursos de natureza diversa, tem seu orçamento incorporado ao orçamento geral do setor do governo que o instituiu.

Constituem as receitas passíveis de vinculação aos fundos especiais:

- Dotações Orçamentárias da unidade política, que o criou
- Transferências de pessoas jurídicas e físicas nacionais e internacionais (doações transferências)
- Multas e Juros de Mora
- Transferências intergovernamentais (convênios)
- Receitas patrimoniais imobiliárias
- Receitas Patrimoniais Mobiliárias (rendimentos resultantes de aplicação) disponibilizadas do Fundo do Mercado financeiro
- Receitas diversas (renda de eventos realizados com a finalidade de patrocinar programas de caráter social, renda de mercado, feira livre).
- Indenizações

O Fundo de Assistência Social é um Fundo Especial, portanto o orçamento do fundo é utilizado conforme plano de aplicação sob a supervisão do Conselho de Assistência Social e, administrado pelo órgão responsável pela execução da Política de Assistência Social, nos respectivos âmbitos de atuação.

Tem sido, no entanto, prática de governos não manter integralmente os recursos destinados ao financiamento da Política de Assistência Social, na sua integralidade no fundo, o que impede o controle da sociedade sobre os investimentos na Assistência Social.

No que refere-se à contabilidade e prestação de contas, a existência de um fundo especial impõe que a lei de sua criação defina o sistema para seu controle financeiro, com a finalidade de dar transparência às informações sobre sua gestão e

posteriormente realizar a integração na prestação das contas do balanço geral, de acordo com a legislação financeira em vigor.

A lei que cria o fundo deverá determinar a entrega das receitas vinculadas ao fundo e sua contabilidade deverá se organizar para produzir relatórios necessários aos seus gestores.

Em síntese, o fundo é uma entidade contábil, que efetiva a possibilidade do controle social e avaliação dos gastos públicos²⁶.

O orçamento municipal é composto, de maneira geral pela receita e pela despesa. As receitas são o resultado da entrada de recursos nos cofres da prefeitura, através de arrecadação própria, as taxas e impostos municipais, como o Imposto Territorial Urbano - IPTU e Imposto Sobre Serviços - ISS e; repasses de verbas estaduais e federais, como o Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Auto Motores – IPVA e o Fundo de Participação Municipal - FPM.

Segundo Boschetti (2006), a Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais. Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda, “o que lhe imprime o caráter de progressividade e de justiça social: arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-la, ou seja, aqueles que obtêm maiores rendimentos”. (OLIVEIRA *apud* BOSCHETTI, 2006:30)

²⁶ Nota da autora: Cabe registrar que, no decorrer da coleta de dados junto aos municípios da RMC, foi possível observar, a presença de pessoas que atuam nas áreas contábeis e de finanças públicas nas prefeituras locais, ocupando o cargo de presidente do Conselho Municipal de Assistência Social. Não se sabe precisar se essas pessoas já tinham anteriormente uma participação nesses conselhos ou, esse é um fato recente, no entanto, esse fato chamou a atenção, dada a estreita relação entre as novas exigências de um maior rigor e controle nas finanças públicas dos fundos municipais e a presença de membros do conselho ligados a áreas financeiras. Considero que, essa é uma questão que poderia ser melhor analisada, pois esse fato pode indicar uma continuidade da forma que já vinha sendo realizada as prestações de contas de fundos municipais, anteriormente: restrita ao domínio de algum “burocrata”.

Ainda, a mesma autora, aponta que, vários estudos demonstram a evolução da Carga tributária no Brasil (CTB) – com forte aumento nos últimos anos: A CTB saltou de 29% para 36% do PIB no período de 1994 a 2003 (Receita Federal, 2005) – tributos indiretos e cumulativos.

Estudo do IBGE – pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 1996, mostra que, quem ganha até 2 salários mínimos, gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7% e pior, essa regressividade vem aumentando. A POF 2003/2003, aponta que famílias com até 2 salários mínimos, pagam 46% da renda familiar, enquanto famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos. (Boschetti, 2006:31)

As alterações realizadas na legislação tributária pós 96, tem agravado o quadro de regressividade da carga tributária brasileira, aumentando a incidência tributária de bens e serviços (consumo), saltando de 17,2% do PIB em 1996, para 20,8%, em 2005. (Unafisco, Sindical *apud* BOSCHETTI, 2006)

As despesas incluem os gastos dos recursos da receita, classificados como despesas de custeios, que são para manter o funcionamento da Prefeitura, como salários do funcionalismo; manutenção de creches, escolas, limpeza da cidade e outros serviços; despesas com investimentos, como construção de novas obras ou implantação de novos serviços e por fim as despesas com dívidas, como por exemplo pagamentos de empréstimos e outros endividamentos.

Como uma política de Seguridade Social, a Assistência Social, ao lado da Saúde e da Previdência, no que refere-se ao financiamento, é envolvida na mesma complexidade das políticas sociais dentro das finanças públicas, destacando-se dois aspectos fundamentais que afetam, em especial, políticas públicas de maior permeabilidade, como a Assistência Social: o primeiro de ordem política econômica e o segundo de ordem político-administrativo.

Nesse contexto, a política de Assistência Social enfrenta dificuldades em seu financiamento, tanto reservada as suas particularidades como aquelas dificuldades presentes no financiamento das demais políticas de Seguridade Social que, desde seu nascimento, na prática, apesar da Constituição Federal de 1988, não se consolidou como o esperado.

1.2.1 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

Se o campo de finanças públicas municipais apresentou-me sempre obscuro e nebuloso, o financiamento público da Seguridade Social, a partir de minha formação profissional, passou a ser um desafio.

No entanto, em sucessivas aproximações através artigos, livros, teses e monografias sobre esse tema, foi possível comprovar o quanto é polêmica e controversa a relação existente entre a necessidade de financiamento público, o orçamento fiscal e as políticas públicas, não apenas para leigos, mas também para os especialistas.

Alguns especialistas responsabilizam a Constituição Federal de 1998, que ampliou os gastos com políticas de proteção social, outros atribuem ao endividamento do Estado brasileiro e outros aos efeitos da globalização, no entanto o que se tem é o fato de que os gastos com políticas sociais não têm sido priorizados nas agendas governamentais.

O orçamento público expressa uma relação político-econômica entre os governos, em todos seus níveis, e a sociedade, na perspectiva do federalismo fiscal brasileiro, “com divisão de poder pactuada e traduzida em partilha de recursos, realizada através de transferências constitucionais e processos de descentralização de recursos fundo a fundo.” (DAIN, 2001:113).

Num país de tantas desigualdades, tamanha heterogeneidades e disparidades entre unidades federativas, sem sombra de dúvida, essa construção torna-se extremamente difícil e principalmente, porque os interesses estão desigualmente representados, sob ponto de vista regional, social e econômico. Se ainda observar-se os três poderes e as relações intergovernamentais entre a União, os Estados e os Municípios, como afirma a autora,

Não é fácil criar uma amálgama federativa nesse universo fragmentado e diferenciado, com clientelas estabelecidas. Para tanto, faz-se imprescindível uma delicada engenharia político-social, assim como uma visão comprometida com essas prioridades de gasto e sua manutenção a longo prazo. (DAIN, 2001:113)

Há muitos anos tem-se propagado a crise do estado brasileiro, seu endividamento, sua dívida externa e interna e diante dessa alardeada dívida pública, também sabe-se que têm sido deslocados recursos das áreas sociais para pagamento de dívida, resultando na redução dos gastos sociais para o atendimento, as demandas de serviços de saúde, educação, Assistência Social.

No entanto, Dain (2001), trás uma importante reflexão “(...) esquecemos que a dívida pública não tem origem fiscal, e sim financeira. Aceitamos passivamente que o pagamento dos encargos financeiros da dívida, seja ela interna ou externa, torne-se prioritário”.

Querendo assim dizer que, os recursos de contribuições sociais, criados para expandir os gastos universais e redistributivos da Seguridade Social, estão sendo ‘desviados’ para pagamento da dívida do estado brasileiro.

O ajuste fiscal tem sido apresentado ano a ano como necessidade premente e a solução proposta reiteram sua dependência de reformas tributárias e ajustes na política de proteção social, assim cada vez mais distantes das aspirações e interesses que as motivaram nos idos dos anos 1980. (DAIN, 2001:114)

Ainda há especialistas, que insistem em afirmar ter sido a Constituição de 1988, irresponsável ao garantir a ampliação de gastos com políticas de proteção social, particularmente as de caráter universal, sem que houvesse previsão de receita.

Os anos 90 foram marcados por progressivas políticas de ajustes fiscais, reforçando-se o corte em gastos sociais,

Na verdade, priorizar o pagamento de juros e cortar gastos sociais exprime uma hierarquização das decisões de gasto, pela qual o pagamento de juros é tido como inadiável. Se pudéssemos alterar tais hierarquias e declarar inadiáveis os direitos sociais, não haveria dinheiro para pagar os juros. E a leitura da problemática do financiamento público seria construída de outra maneira: não mais em torno do caráter 'perdulário' do gasto fiscal, mas sim em torno do equívoco e da prepotência de uma política de juros que vem sacrificando o bom desempenho das contas públicas, endividando os brasileiros e comprometendo a capacidade de financiamento das políticas sociais, tudo isso em nome de uma estabilização fiscal nunca concretizada. (DAIN, 2001:115)

Entretanto, em que pesem as diversas posições acerca do financiamento das políticas de proteção social, a Constituição de 1988 inegavelmente conferiu um avanço significativo na gestão pública ao colocar em prática o processo de descentralização, onde estados e municípios ganharam autonomia no exercício das competências tributárias em seus respectivos âmbitos e maior participação da receita disponível.

Com isso, ampliou-se a responsabilidade dos municípios, de equacionar sua capacidade financeira à oferta de serviços para atender as demandas sociais locais.

Historicamente no Brasil, os investimentos em políticas sociais carregam o traço estrutural de subordinação à política econômica adotada, sempre pensou-se em desenvolvimento econômico desvinculado do desenvolvimento social,

(...) a política social sempre ocupou um lugar subordinado nas estratégias de desenvolvimento e no seio do próprio Estado. A despeito de sua recorrente prioridade retórica, da configuração de políticas nacionais e da inegável expansão de programas e gastos sociais públicos, sobretudo durante o regime militar, a política social sempre foi subordinada à política econômica. A política econômica sempre funcionou ' como um limite estrutural às prioridades reais das políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros. (HENRIQUE, 1999:71)

Sendo assim, a inserção da política de Assistência Social, como instrumento de proteção social, reconhecida constitucionalmente em 88, teve seu financiamento relegado em prol do sucesso do plano econômico neoliberal de abertura, de concorrência, de estabilidade macroeconômica e de equilíbrio das contas públicas, restringindo o caráter público e universal dessa e de outras políticas sociais.

No contexto de globalização dos anos 90, sob o domínio do capital financeiro²⁷, com inflexibilização da política econômica do país, cada vez mais é restringida a autonomia para investimentos em políticas públicas sociais.

Foi nesse cenário dos anos 90, em meio à crise econômica nacional e sob o domínio do capital internacional, que nasceu o Plano Real, trazendo em seu bojo a deteriorização das contas públicas e a explosão da dívida interna.

Diante do grande endividamento do país, torna-se imperativa e urgente a busca do ajuste fiscal, mediante acordo feito com o FMI, que passou a exigir um superávit primário capaz de cobrir a cota de juros, tornando-se necessário, não apenas ajustamento das contas públicas, mas também seu equilíbrio operacional,

²⁷ Globalização financeira – nessa ordem é o capital internacional que se move em função da arbitragem e da especulação, quem dita não só as regras internacionais, mas as nacionais também.

tendo como conseqüência o aumento do desemprego, da dívida pública, interna e externa, que culminou na recessão em que o país foi mergulhado.

Essa política ampliou a exclusão de camadas da sociedade e destruiu as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção no campo das políticas sociais.

Os avanços contidos na Constituição de 1988, que associavam democracia e descentralização para garantir o domínio dos recursos tributários pelos Estados e Municípios para custear o atendimento das demandas sociais, permitindo avançar no resgate da dívida social para com a população brasileira, sofreram seu primeiro retrocesso na década de 90.

Nesse novo cenário, grande parcela, cada vez mais crescente da população, passou a depender da capacidade financeira de estados e municípios para atender às suas demandas sociais, como afirmam Lopreato e Paiva (2002:262),

Pode-se dizer, então, que a configuração hoje presente, é resultado de um duplo movimento. De um lado, ocorreu o processo de descentralização fiscal, com os municípios assumindo maior peso no atendimento das demandas sociais e no valor dos gastos sociais. De outro, observa-se que vários municípios vivem uma conjuntura de dificuldade financeira e não apresentam condições de responder adequadamente à crescente demanda de serviços que recaem sobre eles.

Diante desses limites, colocam-se certamente grandes desafios aos governantes locais, sobretudo uma mudança na cultura política, que sustenta as decisões e escolhas das preferências de gastos em políticas públicas.

As escolhas e preferências de alocações de recursos dependerão em grande parte da participação e do controle que a sociedade exercer sobre os governos locais, mas também dependerá em grande parte destes à sua determinação de romper com o modelo histórico, conservador e centralizador da gestão pública,

invertendo a ordem das prioridades, dos investimentos, rompendo com a velha cultura política²⁸ dos governantes brasileiros, calcada no assistencialismo.

Na gestão pública de governos municipais sabe-se, ainda que os municípios apresentam realidades bastante distintas, com ofertas de serviços, capacidade fiscal, técnica e administrativa muito diversificadas.

Esse quadro explica, em parte, a tensão existente no campo do financiamento da política de Assistência Social, nos governos locais. No entanto, é fundamental reconhecer, que todas as decisões e escolhas são atos políticos, envolvendo o reconhecimento de prioridades, que dependem do direcionamento dessa ação.

A falta de políticas públicas de Assistência Social ou sua ineficiência, não podem ser justificadas, apenas através do discurso da “falta de verbas”, o que só torna a *cultura política* obscura e demonstra tendenciosidade nas escolhas alocativas dos recursos públicos.

Outra questão, relativa ao financiamento da política de Assistência Social, remete às competências do processo orçamentário contido na CF/88, ao inovar o planejamento na administração pública.

Como aponta Paiva (2006), há um importante hiato – precarização técnica e teórica dos executores da política pública de Assistência Social, em termos de saberes e em termos de condições de trabalho (infra-estrutura institucional e valorização salarial) – e a complexa densidade política e também teórico-metodológica que campo sócio assistencial requer,

(...) solicita o fortalecimento com base no rigor técnico e político – essencialmente democráticos – para o planejamento, gerenciamento e controle social (capazes de mobilizar e potencializar a decisiva participação da população, diretamente e de forma emancipatórias). (Paiva, 2006:11)

²⁸ Cultura política: essa categoria analítica será tratada mais adiante.

Essa questão retorna as reflexões sobre a eficácia do serviço público, o aparato institucional, que conforma os instrumentos de gestão pública, o controle social e a construção de uma cultura de planejamento para os executores da política de Assistência Social, como elementos fundamentais para que essa engenharia do financiamento possa consolidar-se de forma transparente e efetiva.

1.2.2 A POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE FINANÇAS PÚBLICAS

Diante das mudanças propostas na Constituição de 88, para a consolidação do financiamento de política social, considero como um grande desafio o aprimoramento de toda atividade administrativa, que conforma as finanças públicas, para atender os princípios de transparência e eficiência dos gastos: aumento da democracia e da *accountability*.

A respeito da efetivação do controle social do financiamento, convém observar algumas problemáticas de fundo político cultural, que entram a publicização dos gastos públicos de maneira transparente, inteligível e acessível à população e aos executores diretos dessa política.

O paradigma clássico da Administração Pública, sustentado em idéias de Frederick Taylor²⁹, que separava as funções de gerenciamento e execução; divisão do trabalho e especialização das funções; padronização das tarefas; estabelecimento de regras e procedimentos que substituam o julgamento de cada trabalhador individualmente, realizado de forma eminentemente burocrático e despolitizado se funda nos EUA, na época do Estado Liberal, "(...) como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista buscou maximizar os controles administrativos a priori". (PACHECO, 2004:39)

²⁹ Para Taylor, "a responsabilidade do trabalhador é fazer estas tarefas, e apenas estas tarefas: aos trabalhadores não cabe pensar sobre estas tarefas; este é estritamente o trabalho da gerência". (TAYLOR, 1912 *apud* PACHECO, 2004)

No Brasil, esse paradigma foi absorvido na Era Vargas; a partir dos anos 30, quando acreditava-se que a boa atuação da administração pública dependia da constituição de uma burocracia clássica, nos moldes Weberianos³⁰.

Ao final dos anos 60, com o Decreto-Lei 200, o Estado brasileiro procurou formas de agilizar a implementação de políticas, que provocassem mudança no paradigma administrativo.

Optou-se pela expansão da Administração indireta, sem o necessário fortalecimento da Administração direta, ocorrendo que muitas vezes as políticas públicas eram definidas pela própria agência encarregada de implementá-la.

Com a CF./88, a administração sofre profundos impactos para adequar-se a uma nova cultura de gestão pública, descentralizada e participativa, pressupondo-se uma readequação em todo o aparato institucional.

Nos anos 90 a Administração Pública é reconhecidamente lenta, ineficiente e marcada pela corrupção e patrimonialismo, que pode ser muito bem exemplificado pelo governo Collor.

Em 1995, introduz-se na Administração Pública o princípio da Administração Gerencial, que propõe a idéia da desburocratização defendida por Hélio Beltrão³¹ (1984).

Hoje o que espera-se da Administração Pública é maior agilidade e eficiência, sendo fundamental agregar à capacidade do núcleo estratégico do Estado de formular políticas públicas à prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

A gestão do financiamento da Política de Assistência Social mantém um laço estreito com o paradigma de Administração Pública adotado pelos governos,

³⁰ As idéias de Max Weber defendiam a adoção do princípio hierárquico nas organizações; a lealdade impessoal aos superiores hierárquicos; a eficiência como resultante da obediência a regras.

³¹ Hélio Beltrão (1916 – 1997), crítico a centralização defendia a simplificação administrativa do Estado, “foi pioneiro na defesa da simplificação administrativa e dos direitos do cidadão diante do Estado. Falecido em 1997, deixou como maior legado a conscientização da sociedade brasileira a respeito dos malefícios da burocratização e da centralização administrativa”. Disponibilizado in <http://www.desburocratizar.org.br>

considerando-se o processo de publicização dos serviços, transparência das contas públicas, incorporação do reconhecimento de direito, unidade de concepção política, qualidade de serviços oferecidos, qualificação e capacitação de recursos humanos como elementos fundamentais para sua efetivação.

No entanto, parece haver uma ausência gritante de projetos político-institucionais sintonizados com a direção da política de Assistência Social e outras políticas públicas, principalmente no tocante às finanças.

Neder (2006) defende a necessidade de estudos e projetos de intervenção institucional, que levem em conta a história das idéias políticas e sociais e a história da cultura política no Brasil. tendo como corte as várias áreas estratégicas para a consolidação da ordem republicana democrática no tempo presente.

Aspectos culturais e políticos presentes nas instituições públicas apontam entraves para efetivação de políticas públicas e esse mesmo autor ainda sugere a necessidade da preparação e formação dos profissionais para os serviços públicos, o que pode produzir efeitos políticos importantes.

Dentre os aspectos históricos culturais que mais se fazem notar quando compulsamos uma rica fonte documental, destacamos a forma ambígua e indecisa de como o poder foi exercido pelas autoridades do terceiro, ou quarto escalão do serviço público na formação política brasileira. Não se trata propriamente de uma completa ausência ou omissão no exercício das responsabilidades parentais do Estado – seja no período monárquico, seja no republicano (...) constatamos, contudo, uma falta de clareza política e ideológica quanto à assunção destas responsabilidades, na maioria dos segmentos institucionais (...). (NEDER, 2006:17)

Em meio aos avanços de uma nova gestão pública referenciada na CF/88, convive uma arquitetura político-institucional periférica, mantendo-se práticas históricas culturais, que limitam a atuação política do Estado republicano democrático e reserva às questões de finanças um lugar de “segredo”.

As observações realizadas durante a coleta de dados junto aos órgãos públicos municipais, para elaboração desse estudo, confirmam a permanência da cultura política institucional avessa à gestão democrática e participativa.

Para se alcançar a transparência da ação pública é fundamental organizar e administrar as informações. A informática é um recurso útil para este fim, porém a simples divulgação de dados não significa transparência.

Deve haver necessariamente a organização dos dados, e sua exposição tem que ser acessível e clara, devem ser sistematizados segundo a missão e seus resultados, então, partindo-se desses princípios pode-se começar a pensar em transparência de informações.

1.3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAMPO DE FINANÇAS PÚBLICAS: UMA ARENA DE COMPLEXIDADES E CONTRADIÇÕES

(...) o sistema capitalista é fortemente concentrador de riquezas, de recursos e também concentrou a política. (Oliveira, 1994)

A NOB/SUAS apresenta o financiamento da Política de Assistência Social de forma organizada e sistematizada, com critérios claros e transparentes, coerente com as determinações e princípios estabelecidos na LOAS (1993) e na PNAS (2004), representando um grande avanço para a consolidação da Assistência Social como política pública de proteção social garantida constitucionalmente.

Essa normatização, encontra-se, no entanto em terreno obscuro e arenoso de finanças públicas, inserida num contexto societário de realidade complexa e contraditória em sua diversidade e suas disparidades, que constituem a sociedade brasileira.

Trata-se também de uma política que enfrenta resistências para seu reconhecimento no campo de Seguridade Social e no seu próprio interior reside a cultura, por parte de seus executores, de entender finanças públicas como não afeto a eles, deixando as decisões para outros segmentos. Verifica-se, ainda a resistência à construção de uma cultura de planejamento, envolvendo estabelecimento de metas, monitoramento e avaliação.

Os desafios existentes para a concretização da NOB/SUAS no campo do financiamento, sustentaram a investigação realizada nesse estudo em governos locais de municípios da Região Metropolitana de Campinas. Considero esses municípios com as características adequadas para o que pretendo demonstrar nessa tese de doutoramento: A escassez de recursos financeiros destinados à política pública de Assistência Social não se limita apenas ao discurso fácil de ‘falta de verbas’.

As condições instaladas para financiamento da Assistência Social nos municípios dessa Região, poderão evidenciar elementos que colocam limites para a consolidação do SUAS.

O financiamento de políticas públicas pressupõe preferências na alocação de recursos, privilégios, detrimientos, escolhas e decisões que poderão ser tomadas diante de forças presentes na sociedade e revela o planejamento elaborado, claro e objetivo, como instrumento para mostrar a força da política pública.

A LOAS preconiza a descentralização e a municipalização da política de Assistência Social, em seu art. 5º, inciso I, no art. 6º e em toda Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS 2005, em consonância com os princípios estratégicos contidos na CF/88: descentralização e federalismo.

Enquanto muitos especialistas afirmam, que a descentralização tributária antecedeu a descentralização do gasto público no Brasil, justificada pela acentuada descentralização fiscal do país,

(...) o primeiro indicador que se verifica no País é a divisão federativa dos recursos tributários coletados. (...) no capítulo da Constituição dedicado ao sistema tributário: atribui competências exclusivas a serem cobradas por cada esfera de governo e que, ainda, detalha a partilha da receita entre as esferas, sempre em sentido vertical. O mesmo traço não se repete do lado das responsabilidades. (AFONSO, 2005:7)

A arrecadação tributária no País chegou a 37,1% do PIB em 2004, 14,7 pontos acima do que se arrecadava 16 anos atrás (incremento médio anual de 0,9 pontos). (STN, 2005)

Os Governos subnacionais geram quase um terço da receita nacional, e segundo Afonso (2006), o volume da receita dos municípios vem tendo ganhos, **que** superam as dos governos estaduais em termos percentuais. Embora, com o crescimento das arrecadações municipais, não têm sido supridas as deficiências das responsabilidades públicas.

Os indicadores sociais apresentaram melhoras nas ações exercidas pelos Governos Municipais, porém verifica-se lacunas graves em ações locais como malha e serviço de transporte, habitação, meio ambiente, muito perceptíveis nas regiões metropolitanas.

Colocando-se em pauta as responsabilidades federativas, que não parecem estar ainda claramente distribuídas, a esfera intermediária esta quase ausente a partir do pacto federativo descrito na Constituição Federal de 1988, as relações intergovernamentais vêm sendo redesenhadas à luz de intervenções especializadas, acredito que o governo central tenha passado a relacionar-se diretamente com as instâncias municipais, reduzindo e em alguns casos dispensando a interferência da esfera intermediária.

Um bom exemplo é o Estado de São Paulo em relação à implantação do SUAS. O governo do Estado³², através de seu órgão gestor, tem resistido em

³² Tal afirmativa tornou-se possível, a partir da análise das destinações orçamentárias na LoA 2006 e 2007, realizada numa pesquisa denominada “Modos de Gestão do Suas”, ainda em desenvolvimento pelo Nepsas/PUC São Paulo, bem como, observação assistemática através de encontros e

consolidar a política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, sob alegações de cunho político partidário³³, em contrapartida grande número dos municípios paulistas, vem implementando esse sistema, sugerindo a relação direta com a esfera federal, significando uma grande mudança nas relações federativas e na sociedade brasileira, marcada pela cultura política centralizadora.

Essa mudança é perceptível diante da atribuição aos governos locais de um papel central nas prestações de serviços públicos, que ganharam destaque a partir da Constituição Federal de 1988; cabendo reconhecer também a presença de municípios, que mesmo antes do pacto federativo já mantinham articulação direta na esfera federal, havendo com essa mudança grandes possibilidades do estreitamento das relações entre ambos.

As disparidades regionais e familiares, especialmente no campo econômico repercutem diretamente no campo social e o sistema fiscal cada vez mais coloca os municípios em completa desigualdade quanto a capacidade fiscais para atender às demandas.

Para Boschetti (2006:25-34), “(...) a materialização da Seguridade Social é profundamente dependente da capacidade estatal de garantir os recursos necessários a sua sustentabilidade orçamentária e financeira”, o que justifica a ampliação de impostos e contribuições sociais vinculados a ela.

Esse indicador deve ser levado em conta para que sejam adotados mecanismos que reduzam ou eliminem, o que seria ideal, essas disparidades no campo econômico, para que as municipalidades possam prestar serviços públicos com mais eficiência e maior eficácia, sobretudo na política de Assistência Social.

Afirmar escassez de recursos financeiros para investimentos em políticas públicas e em particular justificar os poucos recursos destinados à política de Assistência Social em municípios de pouca capacidade fiscal é até compreensível.

participação de eventos onde pude constatar na fala de gestores e alguns executores dessa política no Estado.

³³ Também, através de observações assistemática, há indícios de uma certa crítica ao Suas, como uma política de governo e não uma política de Estado, o que parece ser um equívoco interpretativo, entretanto, essas observações, merecem um maior aprofundamento, tratando-se apenas de uma observação desta pesquisadora que requer maior tratamento.

Entretanto, limitar-se a ela, sem considerar outros fatores e também utilizar essa mesma justificativa para a falta de priorização orçamentária para essa política em municípios com maior capacidade fiscal, parece não ser suficiente.

O financiamento da política de Assistência Social, requer qualificação de destinação e gastos; a adesão aos Suas de forma mais qualificada podem ser apontado como elementos definidores de um padrão mais adequado de financiamento; a concretização do co-financiamento; definição de um padrão e conteúdo do sistema de Assistência Social; qualificação institucional e dos agentes da política (gestores, técnicos, conselheiros, dirigentes não governamentais), usuários do serviços; construção de novos patamares de provisão da rede socioassistenciais, na correspondente demanda alcançada pelos programas de transferências de renda, consubstanciadas na Pnas/2004; entre outros elementos, influenciam diretamente o patamar de destinação orçamentária a política de Assistência Social.

Além da autonomia para arrecadação de tributos, a composição da receita dos municípios para gastos sociais conta com transferências de recursos financeiros de outras esferas, sobretudo da federal, que vêm realizando em anos mais recentes, as transferências e os repasses de forma mais organizada, com regras claras e transparentes, cumprindo assim, papel importante para a composição da receita dos municípios.

O FNAS apresenta tendências crescentes na participação do orçamento da Seguridade Social, saltando de 2,06% em 2000 para 4,00% em 2005. Contribui para este crescimento a inclusão do Programa RMV no FNAS a partir de 2004. O BF, embora seja um benefício da Assistência Social gerido pelo Mds, não está contabilizado nos recursos do FNAS. O FNAS teve o maior crescimento entre os fundos nacionais, com 26,1% em relação a 2004, revelando o forte investimento na Política de Assistência Social. (Boschetti, 2006:41)

Os repasses federais e estaduais para os municípios, através de transferências de renda direta ou de programas que exigem contrapartida sócio-assistencial como Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, só para citar alguns, são justificáveis e necessários, além de fundamentais para a equalização das receitas disponíveis. Mesmo em municípios de maior capacidade fiscal, essas transferências têm tido um papel fundamental, liberando as receitas próprias para o atendimento às prioridades de alocação de recursos às demandas locais.

Afonso (2006:04) chama a atenção para a teia complexa de relações presentes nas questões federativas no Brasil, que marcam a formulação e a implantação dos programas sociais de transferência de renda,

(...) uma vez que atribuições não são distribuídas ordenadamente, com uma clara e precisa divisão de tarefas, mas representam uma teia complexa de relações – por vezes, mais de um governo executa a mesma função, em algumas regiões ou períodos de tempo; por vezes, um governo cuida de competências de outra esfera; por vezes, há ausência de governo ou escassez de gasto.

Essa afirmativa do Afonso (2006), parece-me, que de certo modo vem sendo equacionada no âmbito do financiamento da Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, uma vez que há um esforço para equacionar essas distorções, ao normatizar a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade, respeitando-se a autonomia das entidades federativas: cabendo à União às matérias e questões de interesse geral, nacional, aos Estados as matérias e assuntos de interesse regional e aos Municípios, os assuntos de interesse local.

Nesse contexto descentralizado e federativo, o SUAS materializa a política de Assistência Social, regulando-a em todo o território nacional: a hierarquia, os vínculos, os serviços e as ações de Assistência Social, com o caráter de permanência e continuidade das ações executadas sob a primazia da

responsabilidade do Estado, sob critério universal, contestando toda uma cultura de residualidade, focalização e seletividade na prática dessa política, sobretudo nos governos locais.

A noção de direito abrangente e de todos os cidadãos, presente na nova concepção da política de Assistência Social definida na LOAS e em todas as normatizações que se seguem, garante a prioridade e não o ajuste de contas na alocação de recursos a essa política, colocando em pauta a incorporação desse novo conceito político de Assistência Social., que deve ser reconhecida, para superar o movimento contraditório e construir a Assistência Social no campo dos direitos sociais.

O reconhecimento dos Direitos Sociais foi posterior ao dos Direitos Cívicos e Políticos “os Direitos Cívicos efetivados no século XVIII; os Direitos Políticos, no século XIX, enquanto os Direitos Sociais no século XX”. (MARSHALL, 1967) Entre os Direitos Sociais, em particular no Brasil, a Assistência Social é reconhecida como política quase no final do século XX, em 1988.

A construção da Política de Assistência Social como Direito Social, ainda carrega traços do não direito que o negam. Na sua concretização, materializam-se ações, que dizem respeito à prática anterior ao seu reconhecimento legal.

A incorporação real desse direito é processual, pois enfrenta o desafio de superar todo o movimento histórico que construiu ações de proteção aos indivíduos por questões de natureza moral, religiosa e de controle, fora dos marcos de reconhecimento de proteção social.

Incorporar a Política de Assistência Social como um Direito Constitucional de Proteção Social, supõe desconstruir a história, que ignorou esse direito, sempre marcado pela dependência dos pobres em relação aos ricos, no campo da ajuda, da solidariedade, da benemerência e da caridade.

Supõe também, assumir a responsabilidade da construção de uma sociedade, que produz e reproduz situações que conduzem indivíduos e famílias à necessidade de proteção social para levá-los a condições dignas de vida e mesmo de sobrevivência.

A política de Assistência Social, vista assim recoloca questões morais, sociais e éticas, ou seja, um exame de consciência coletiva, uma vez que não sabe-se até que ponto a sociedade esta disposta a enfrentar esse desafio.

Por outro lado, não muito distante desses desafios, o financiamento da Assistência Social, assim como das demais políticas públicas, fica num dos espaços mais velados das finanças públicas, construído prioritariamente a partir de interesses particulares, que mesmo diante dos avanços alcançados pelos instrumentos legais, sempre são encontradas formas de ‘burlar’, o aparato jurídico e institucional.

Se por um lado a Assistência Social, mesmo tida como ação recorrente, em toda a história, não sentiu a presença do Estado, por outro lado as Finanças Públicas, nunca reclamaram sua ausência.

Sendo assim, faz-se necessária a incorporação de noções de direito contidas na política de Assistência Social em seus marcos legais, por toda a sociedade brasileira e do Estado como seu afiançador, como também faz-se necessária a incorporação à prática da Assistência Social de discussões sobre seu financiamento junto às finanças públicas.

Um dos grandes desafios para se avançar na questão do financiamento da Política de Assistência Social é a ampliação do diálogo com finanças públicas e que estas incorporem o financiamento da Assistência Social, como um direito constitucional.

Além de tornar público, de maneira sistematizada, organizada e argumentada todas as necessidades sociais que demandam e justificam a efetivação dessa política para a sociedade brasileira, há também outro desafio, o de definir que as finanças públicas existem em função das necessidades públicas e não de interesses particulares.

O diálogo entre finanças públicas e políticas públicas e mais particularmente, dívida social e gastos públicos, precisam efetivar-se na mesma concepção de atividades fins, de modo racional e objetivo. Pressupõe-se, também que somente a desconstrução dessa cultura, que nega à sociedade o direito de participar do

processo dos financiamentos destinados às políticas sociais, poderá tirar a Assistência Social da marginalização que lhe é imposta pelas finanças públicas.

A pobreza e a vulnerabilidade, geradas pela desigualdade social, a que está exposta grande parte da população, são reconhecidas por toda a sociedade brasileira. Esse consenso deixa de existir quando trata-se de explicar as origens desses fenômenos, que conseqüentemente receberão o tratamento de acordo com a visão daquele que os investiga.

Essas concepções, no entanto, não são individuais, ou aleatórias, ou como meras abstrações. Elas aparecem, historicamente, em determinadas condições e expressam uma cultura política.

Um conjunto de atitudes, crenças, sentimentos, interpretações, concepções dão ordem e significado a um processo, evidenciado através de regras e pressupostos, nos quais se baseia toda uma sociedade, tratando-se, portanto de um processo político cultural, que não é estático nem abstrato, que realiza-se numa sociedade dinâmica em constante transformação, através de práticas sociais humanas.

Debates, discussões ou críticas, com todos os equívocos que possam conter são as maiores evidências da capacidade humana de transformar a história para se alcançar uma sociedade justa e igualitária.

Reconhecendo a resistência em assumir a Política de Assistência Social como política pública de direito constitucional, os entraves para seu financiamento no campo de finanças públicas e evidenciando contradições na cultura política, afirma-se a responsabilidade de sujeitos sociais de consolidar a construção de uma nova cultura política de governabilidade.

Esse processo não pode ser unilateral. A despolitização quanto à política de Assistência Social permite que a reserva recursos para seu financiamento seja escassa, mas a resistência em penetrar o campo de seu financiamento, por parte de seus principais executores, também limita a possibilidade de se reverter esse quadro.

Nesse terreno contraditório, em que se realizam o financiamento da política pública de Assistência Social e as finanças públicas, estão presentes elementos de uma cultura política que concretiza-se na prática social da Assistência Social e de seu financiamento.

1.2.3 CULTURA POLÍTICA E PRÁTICA SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

(...) o caráter social é o caráter universal de todo o movimento; assim como a sociedade produz o homem enquanto homem, assim ela é por ele produzida. (Marx, Manuscritos Econômicos e Filosóficos).

O ponto central de investigação, objeto dessa tese é o campo do financiamento da política pública de Assistência Social em governos locais de municípios da Região Metropolitana de Campinas, no seu processo orçamentário, para além dos valores expressos nos documentos, o que remete a reflexão de uma cultura política constitutiva de todo esse processo.

Há várias possibilidades para proceder-se a uma análise do financiamento da política de Assistência Social. A mais esperada, por ser mais habitual, é aquela que busca os valores gastos ou a destinação dos recursos.

Quando o tema é financiamento, ocorre sempre a associação imediata de idéias, talvez até lógicas, com finanças, ou financeiro o que de imediato conduz a idéia de números, cálculos, contas que sem dúvida alguma, são pertinentes e coerentes.

Acredito também, que a maioria das pessoas quando se depara com o tema, 'análise do comportamento do financiamento da Assistência Social em governos

locais', espera encontrar respostas às questões: Quanto gastou? Como financiou? Gastou muito ou pouco? Os recursos são realmente escassos? Qual o município que gastou mais?

Questões como essas e tantas outras, limita-se a identificar gastos sociais a partir de magnitudes de valores e ainda, confirmar a crítica ao mau uso do dinheiro público – tão presente e tão consensual em trabalhos acadêmicos pela reconhecida omissão do Estado para investir em gastos sociais.

Sem sombra de dúvida encontrar respostas a esses questionamentos é importante e até me parece, que os poucos estudos que tentaram sistematizar o financiamento de políticas públicas e especialmente o financiamento da Assistência Social, buscaram oferecer suas respostas a essas questões, mas para a realização desse estudo procurei não me fixar apenas nessas questões.

Ao definir o campo do financiamento da política de Assistência Social como objeto de preocupação investigativa, parto da convicção e talvez até consensual para quem atente às múltiplas expressões da questão social, principalmente os executores da política de Assistência Social: os recursos destinados ao financiamento de políticas sociais, principalmente à política pública de Assistência Social, são insuficientes em qualquer nível de governo – observação óbvia para mim, por ser tão facilmente observável nesse segmento da política social.

Como explica que esse país '*abençoado por Deus e bonito por natureza....*', com pesada carga tributária sobre a população, apresente o segundo maior índice de desigualdade do mundo e registre incalculáveis níveis de concentração de indivíduos em situação de miséria, pobreza absoluta e pobreza extrema?

Sem dúvida alguma, essa desigualdade tem origem, no problema crônico da má distribuição de renda e falta de acesso à riqueza socialmente produzida, porém afirmar que o desenvolvimento econômico, por si só, é a melhor resposta a essa situação, seria negar a própria história, que já demonstrou não ser o desenvolvimento econômico fator determinante para melhoria das condições de vida para todos, sem que haja paralelamente um desenvolvimento social.

Sabe-se que uma única política pública não será capaz de promover a devida justiça social no país, no entanto, quanto menor o grau de universalidade do sistema de proteção social, menor será seu financiamento e ao mesmo tempo, quanto mais escasso o financiamento, menor será o alcance da política e mais distante estará a possibilidade da redução dos índices das desigualdades sociais.

Partindo-se dessa convicção, mais militante que intelectual, reconheço a importância e relevância de uma investigação no campo do financiamento, indo além da pura sistematização de dados numéricos do financiamento da Assistência Social, para demonstrar na sua magnitude de recursos, cabendo inicialmente situar esse campo investigativo nos marcos da atual configuração da política de Assistência Social.

A gestão do financiamento dessa política, em consonância com os instrumentos legais que a conformam, é responsabilidade do órgão gestor nos diversos níveis de governo, sob a orientação, o controle e a fiscalização dos respectivos conselhos.

Neste estudo, a ênfase investigativa está voltada para os elementos da política social que expressem a condução política dos financiamentos destinados à Assistência Social, nos governos locais, portanto, trata-se de um recorte investigativo que busca mostrar concretamente o “ambiente da política pública”³⁴, o *locus* institucional e mais especificamente, nos instrumentos legais de gestão fiscal.

No entanto, ao dirigir o olhar para a institucionalidade do financiamento da política de Assistência Social, um primeiro reconhecimento é que, essa instituição não deve ser entendida como uma abstração.

As instituições são produtos de homens reais. Os órgãos públicos são instituições formais identificáveis, com finalidades específicas e de formações muito complexa, sendo um tipo de corporação cheia de contradições e conflitos não

³⁴ O *ambiente da política pública*, ou seja, um conjunto de fatores organizativos e culturais entre os quais o arranjo institucional herdado do passado e seus problemas de funcionamento, assim como os estímulos fornecidos, por exemplo, estrangeiros e por idéias circulantes na agenda de políticas nacional e internacional. (FERREIRA, 1993 *apud* GIOVANNI, 1998:14)

solucionados, que não podem ser reduzidas apenas às atividades de um “aparato estatal ideológico”.

As instituições formais têm uma influência profunda sobre o processo social ativo, é um tipo específico de corporação, que seleciona significados, valores e práticas consideradas necessárias, constituídas de uma base hegemônica.

A hegemonia é um conjunto de práticas e expectativas, sobre a totalidade da vida: nossos sentidos e distribuição de energia, nossa percepção de nós mesmos e nosso mundo. É um sistema vivido de significados e valores – constitutivos e constituidor – que, ao serem experimentados como práticas, parecem confirmar-se reciprocamente. Constitui assim um senso de realidade para a maioria das pessoas na sociedade, um senso de realidade absoluta, porque experimentada, e além da qual é muito difícil para a maioria dos membros da sociedade movimentar-se na maioria das áreas de sua vida. Em outras palavras, é no sentido mais forte uma “*cultura*”, mas uma cultura que tem também de ser considerada como o domínio e subordinação de determinadas classes. (WILLIAMS, 1977:113).

Nesse sentido, o financiamento da Assistência Social é produto de decisões e escolhas de homens reais, inseridos num determinado tempo e espaço que expressam sob as múltiplas determinações de uma dada sociedade, a consciência social de um determinado interesse, e sendo assim, entendo o financiamento da Assistência Social como resultante de uma prática social que conforma múltiplas determinações.

As destinações orçamentárias, as preferências alocativas, a magnitude de dispêndios financeiros, a execução orçamentária, enfim o comportamento do financiamento da Assistência Social sob responsabilidade do órgão gestor dessa política, sendo produto ou atividade específica de uma prática social, incorpora não só as questões econômicas, mas também as contradições através das quais se desenvolveu.

É impossível ou inviável realizar uma análise do financiamento dessa política limitada à prática imediata expressa em valores, pois essa atitude nega o movimento da história e passa a conceber um financiamento, de uma dada política como algo relativamente estático, 'atemporal', que depende mais de determinações legais, regras e normas que de escolhas e decisões de sujeitos sociais, obscurecendo assim as relações materiais constitutivas, que esta na base dessas decisões.

A fonte dessa afirmação encontra-se no Prefácio que Marx escreveu em 1859 para *Contribuição à Crítica da Economia Política*,

Na produção social de sua vida, os homens estabelecem relações definidas que são indispensáveis e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a uma fase definida de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real, sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo social, político e intelectual da vida em geral. Não é a consciência dos homens que determina seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social que determina a sua consciência. (SW *apud* Willians, 1977:83)

Os estudos que desenvolvem análises do campo do financiamento de políticas públicas, freqüentemente têm privilegiado perspectivas mais instrumentais do que perspectivas sociais e culturais constitutivas dessa atividade como resultante de prática social.

Independentemente do recorte analítico em que se situe a análise do financiamento de políticas públicas, é necessário ter claro, como ponto de partida que esse campo é o lócus visível e formal, que pode ser analisado por si mesmo, desde que compreende que ele repousa sobre uma "base": a infraestrutura, "a estrutura econômica da sociedade – a base real, sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política". (MARX, 1859)

A argumentação até aqui apresentada, não limita-se a sugerir uma análise reduzida às explicações das determinações econômicas das práticas sociais que dão a direção ao financiamento de políticas públicas. Não é esse meu entendimento, creio que não seja isso que Marx tenha afirmado, na Carta de Engels e Bloch, em setembro de 1890,

Segundo a concepção materialista da história, o elemento determinante final na história é a produção e reprodução da vida real. Mais do que isso, nem Marx nem eu jamais afirmamos. Portanto, se alguém torce o que dissemos para afirmar que o elemento econômico é o *único* elemento determinante, transforma essa proposição numa frase sem sentido, abstrata, absurda. (Engels *apud* Willians, 1977:84)

Trata-se do reconhecimento das complexidades reais e metodológicas que perpassam qualquer análise do real, numa perspectiva de totalidade da vida social e também uma explícita argumentação contra qualquer crítica que se faça ao método materialista histórico, como um método meramente economicista, reducionista ou determinista.

A situação econômica é a base, mas os vários elementos da superestrutura – formas políticas da luta de classes e seus resultados, ou seja, constituições estabelecidas pela classe vitoriosa depois de uma batalha bem sucedida, etc.; formas jurídicas, e até mesmo os reflexos de todas essas lutas práticas nos cérebros dos participantes, teorias políticas, jurídicas, filosóficas, opiniões religiosas e seu desenvolvimento em sistemas de dogmas – também exercem sua influência sobre o curso das lutas históricas e, em muitos casos são preponderantes na determinação de sua forma. (*Ibid*)

Marx demonstra como os processos sociais reais estão historicamente determinados, dando um peculiar colorido e significação à vida política em

determinados contextos, confirmando processos de produção e reprodução da subjetividade da vida pública.

Essa afirmativa ajuda a entender a sobrevivência de práticas arcaicas na política como o clientelismo, o paternalismo, o mandonismo, entre tantas outras que ainda persistem numa sociedade democrática e se corporificam nos governos, quando através de aparatos institucionais que inibem a participação popular, dificultam o acesso à informação, ou ainda mantêm o servidor público sob pressão moral.

No caso particular da política de Assistência Social, uma atitude que demonstra de maneira muito visível, a resistência dos governantes em assumir essa nova visão, de incorporá-la como política pública, é a atitude de colocá-la sob responsabilidade da 'primeira dama'.

Independentemente das qualidades individuais da primeira dama, sua indicação para assumir o órgão gestor dessa política, desqualifica, de imediato sua natureza, de política pública, traduzindo-se como remanescente cultura monárquica.

Identificar a sobrevivência de práticas arcaicas não é uma tarefa nada fácil, pois a representação ideológica de uma classe social são os valores compartilhados por grupos pluriclassistas, que interagem com maior ou menor repercussão nos rumos das atividades políticas.

Há uma interação de todos esses elementos na qual em meio a interminável seqüência de acidentes (isto é, de coisas e eventos cuja interligação íntima é tão remota, ou impossível de demonstrar, que a podemos considerar como inexistente, desprezível), o movimento econômico finalmente se afirma como necessário. De outro modo, a aplicação da teoria a qualquer período da história seria mais fácil do que qualquer solução de uma equação simples de primeiro grau. (MARX, 1859)

Sendo assim, o financiamento da política de Assistência Social, produto de prática de homens reais, incorpora ligações indissolúveis entre produção material,

instituições, atividades políticas e culturais, que são elementos constitutivos de atividades e produtos de homens reais.

O financiamento de políticas públicas de Assistência Social, no caso específico desse estudo, resulta de práticas sociais de homens reais em condições determinadas, porém essa idéia não trata-se de uma mera abstração, sugerindo um limite insuperável ao poder dos participantes da ação, ou ainda, a impossibilidade de transformação do comportamento dessa atividade social, mas que determinação vai além de um simples determinismo.

Na prática, a determinação não é nunca apenas a fixação de limites, mas também a existência de pressões. É também esse o sentido de '*determine*' em inglês: determinar que se faça alguma coisa, ou estar disposto (*determined*) a fazê-la, é um ato de vontade e propósito. Em todo um processo social, essas determinações positivas, que podem ser experimentadas individualmente, mas que são sempre atos sociais na verdade com freqüência formações sociais específicas, tem relações muito complexas com as determinações negativas que são experimentadas como limites. (WILLIAMS, 1977:91),

Ao realizar análises em campos tão contraditórios como este, onde movem-se a política de Assistência Social e seu financiamento, deve-se considerar que, ao mesmo tempo em que sobrevivem práticas tradicionais e conservadoras, também surgem movimentos progressistas impondo uma nova situação.

Há resistências à incorporação da Assistência Social ao patamar de proteção social como política pública, há também resistências para se abrir o campo de finanças públicas para um maior controle social; mas há pressões e garantias para se reverter esse quadro. E, esses movimentos contrários fazem parte de um mesmo processo num determinado tempo histórico, o que confirma a necessária crítica, e a crença irrefutável no dinamismo da sociedade.

Em outras palavras, a atividade social do financiamento da política de Assistência Social, produto de uma prática social, que tem múltiplas determinações,

não está fadada a ser um mero reflexo de determinações econômicas de uma sociedade capitalista burguesa, ou limitada a determinações de interesses da classe dominante. A sociedade é um processo constitutivo, com pressões muito poderosas, que expressam-se em formações políticas, econômicas e culturais e são também internalizadas, e vitalmente, pressões exercidas por novas formações, muitas vezes com intenções e exigências ainda não explícitas.

Há determinantes específicos e correlatos que constituem a atividade social do financiamento da Assistência Social – são experiências e formações históricas ativas e conscientes, que definem essa atividade social, portanto, não trata-se de atividade autônoma ou interativa simplesmente.

A análise do comportamento do financiamento dessa política não resume-se ao reconhecimento de forças isoladas, dos modos e técnicas de sua sistematização e operacionalização, em situações históricas particulares e nem tampouco como produto resultante de uma totalidade ideal, mas sim como um produto social resultante da complexidade de elementos, “atividade prática... processos práticos de desenvolvimento dos homens”. (WILLIAMS, 1977:92)

Ao reconhecer todos esses elementos constitutivos das múltiplas determinações que conformam o campo de financiamento de políticas públicas como elementos que mantêm ligações indissolúveis, reconheço aqui, também a complexidade que envolve o comportamento do financiamento da política de Assistência Social.

Financiamento deve ser entendido como uma atividade social, produto de práticas sociais de homens reais, inseridos em determinadas instituições hegemônicas, complexas e contraditórias, resultantes da interligação entre infraestrutura e superestrutura, onde a primeira é determinante e a segunda é determinada, mas que não resume-se a um mero reflexo desse modo de produção.

Ao conceber o financiamento da Assistência Social como atividade social, afirmo que é um processo ativo e não mero reflexo das determinações econômicas e, é processo ativo porque não são relações isoladas entre ‘ordens’ separadas que constituem a atividade humana.

São múltiplos os elementos que conformam essa atividade: jurídicas, políticas, culturais, ideológicas entre outras, que são interligadas e indissolúveis. Porém, para finalidade exclusivamente analítica, é possível distingui-las, assim, nesse estudo opto por buscar compreensão das contradições presentes nas determinações da cultura política de governos locais, que conformam o campo do financiamento da Assistência Social no ciclo orçamentário.

Um primeiro conceito que se faz mister explicitar diante dessa opção analítica do comportamento do financiamento em governos locais, é conceito de *cultura*, que parte da definição de Willians (1997:18), “*cultura*, que em si mesmo, através da variação e complicação, incorpora não só as questões, mas também as contradições através das quais se desenvolveu”; onde ele indicou a complexidade em se fixar esse conceito, sem antes colocá-lo no contexto histórico específico em que insere-se seu uso, dificuldade ainda, dada à amplitude do alcance desse conceito.

Retirando-lhe o caráter de cultura como o de ‘entidade percebida’, dada puramente, o autor revisita a trajetória do termo, que até o século XVI era associado à idéia de cultivo de alguma coisa (animais, plantas etc.); a partir do século XVIII, seu significado é ampliado, como conhecimento erudito associado às transformações econômicas e sociais experimentados na Europa naquele momento, junto à idéia de civilização, fruto do pensamento iluminista.

A partir do século XIX, passa-se a questionar essa relação entre as idéias de cultura e civilização e o termo cultura ganha um sentido diferente, associado à religião, família, vida pessoal, significado e valores; este último torna-se um problema, na visão do autor, uma vez que passou a ser encarada como algo dado, algo exterior, fora e distinto da realidade social.

Para contrapor-se a essa concepção de cultura, Willians (1997), resgata as teorias culturais, questionando a noção idealista, que pressupõe uma separação entre cultura e vida material e criticando o pensamento materialista mecanicista avançou na elaboração de uma teoria materialista da cultura.

Para avançar na direção materialista da cultura, Willians recorre a Antonio Gramsci, principalmente na sua concepção de hegemonia, que permitiu a ele afirmar

que a hegemonia produz também contra-hegemonia, ou seja, a cultura dominante produz e limita, ao mesmo tempo suas formas de contracultura.

Além dessas influências teóricas no conceito de cultura elaborado por Willians, ele também apropriou-se da noção antropológica de cultura, como o 'modo de vida', como uma forma de romper com a idéia de que cultura era prerrogativa de elite, passa a ser entendida como um processo ativo na organização social e cultura se torna elemento constitutivo do processo social.

A cultura, como elemento constitutivo do processo social, "é um modo de significados e valores da sociedade" (Willians, 1977), em que as práticas sociais expressam essa cultura, mas também produzem uma nova cultura.

Nesse sentido, amplia-se o conceito. Temos um processo integral da vida, que reconhece as determinações econômicas, mas também o restabelecimento de todo o processo social material, a interdependência das esferas da realidade social, a atuação delas como forças produtivas e elementos da transformação social.

Há idéias e modos de vida com as sementes da vida e outras, talvez profundamente arraigadas em nossas mentes, com as sementes da morte geral. A medida de nosso sucesso em reconhecer esses dois tipos e nomeá-los, possibilitando que sejam reconhecidos por todos pode ser literalmente a medida de nosso futuro. (WILLIANS,1958:338)

Dentro desse quadro teórico, o financiamento da política de Assistência Social em governos locais, materializa uma determinada cultura política, presente na sociedade, que tem os elementos afetivo e valorativo, que abrangem tanto os conhecimentos e crenças sobre essa política, quanto os sentimentos políticos e compromissos com valores políticos determinados para uma dada direção econômica; elementos resultantes de socializações primárias, como aquelas recebidas na família; elementos da exposição à mídia; elementos das experiências em relação às instituições e às ações governamentais, sociais e econômicas; elementos de uma tradição histórica conceitual dessa política, elementos da

formação de uma determinada área do conhecimento e muitos outros elementos interligados.

Ao conceber o financiamento público como uma atividade social resultante da prática social, a cultura política afeta decisivamente a atuação governamental e sua estrutura política, condicionando-a, determinando-a, não diretamente, como relação causal ou fenômenos estáticos, mas sim como um processo ativo.

Todos esses elementos indissolúveis não são estáticos e fluem em duas direções: tanto de conformação como de transformação. Há um movimento dinâmico e intrínseco a toda atividade social: o financiamento da política de Assistência Social é hegemônico, portanto, há uma hegemonia na sua gestão, havendo também uma contra-hegemonia.

Nota-se que sempre há muita resistência na aceitação dos caracteres universais da política de Assistência Social, talvez explicáveis nas próprias origens de seu financiamento e da forma com que tem sido feito, porém já podemos notar novos direcionamentos para suas práticas.

A marginalização histórica dessa política não constitui fato isolado na cultura do país, porém hoje existe a grande preocupação de confirmá-la no campo dos direitos institucionais, rompendo com a cultura política tradicional, feita de escolhas e decisões particulares, para seu financiamento.

O processo ativo de cultura política é feito de ofertas contínuas para a aceitação comum, mas também de novas ofertas, "(...) a qualquer momento, formas de política e cultura alternativa ou diretamente oposta, existem como elementos significativos" que se transforma.

Isto é, a ênfase política e cultural alternativa, e as muitas formas de oposição e luta, são importantes não só em si mesmas, mas como características indicativas daquilo que o processo hegemônico procurou controlar, na prática (...) qualquer processo hegemônico deve ser especialmente alerta e sensível às alternativas e oposição que lhe questionam ou ameaçam o domínio. (WILLIAMS, 1977:116)

Nesse processo complexo do financiamento da Assistência Social, que incorpora experiências, relações e atividades, com pressões e limites específicos e mutáveis, é necessário apreender o hegemônico em seus processos ativo e formativo, mas também transformacional.

As formas e os modos de alocação de recursos destinados ao financiamento da política de Assistência Social, certamente variam segundo critérios históricos e culturais, que sempre trazem implícita ou explicitamente a dimensão política cultural, ou seja, contemplam crenças e valores do conhecimento e expectativas políticas, que são produtos da experiência histórica da sociedade em que estão inseridas.

O desafio imposto para um efetivo financiamento da Política de Assistência Social, em consonância com os pressupostos legais contidos na Lei Orgânica de Assistência Social, na PNAS/2004 e normatizadas pela NOB/SUAS, supõe rupturas com as condições históricas (sociais e econômicas) e com a cultura (fortemente conservadora, presente na concepção de Assistência Social); romper com a resistência de boa parte de seus executores, em adentrar o campo de financiamento, exigindo mudanças no campo governamental dessa política nos governos locais: a mudança na mentalidade dos servidores públicos municipais, definindo prioridades para atendimento das necessidades e demandas da população o que impõe, a criação de uma nova cultura política.

Do ponto de vista institucional e administrativo, é necessário que o servidor público entenda seu papel de cidadão a serviço de cidadãos e não de funcionários a serviço do 'governo de plantão'.

Nessa mesma direção, romper com o poderio burocrático, baseado na hierarquia e no segredo, principalmente no que diz respeito às finanças públicas, esta prática incorpora tradições antidemocráticas, uma vez que a democracia funda-se na igualdade, em oposição à hierarquia, no direito à informação, em oposição ao segredo.

Quanto aos executores e gestores, trata-se de adquirir uma cultura do planejamento, da construção de indicadores, de clareza, objetividade e racionalidade técnica e ética na execução da política, ampliando o diálogo com finanças públicas.

Definir a política pública de Assistência Social numa perspectiva territorial para atendimento a necessidades em oposição à política pública residual, focalizada em segmentos tradicionalmente reconhecidos como usuários por um recorte de renda, trata-se de uma mudança profunda, passando de uma prestação de serviços circunstanciais para prestação de serviços contínuos e universais.

A mudança na cultura política, além de provocar essas transformações no interior do ambiente institucional, também facilitará formas de auto-regulação da sociedade, para consolidar a prática da cidadania participativa e o financiamento da Assistência Social deixará de ser um campo obscuro e nebuloso, distante do alcance de participação efetiva da população para exercer o seu controle, monitoramento e avaliação.

O orçamento social do setor público confere especial importância à discussão sobre o financiamento de Assistência Social, partindo-se desse marco teórico conceitual, cabe a questão: Quais as condições pré-instaladas no campo do financiamento da Assistência Social em governos locais para adesão ao SUAS?

CAPÍTULO II

O CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO

2 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Mesmo quando eu sozinho desenvolvo uma actividade científica, etc., uma actividade que raramente posso levar a cabo em directa associação com outros, sou social, porque é enquanto homem que realizo tal actividade (...). (MARX)

A ação de governos locais no Brasil tem recebido considerada ênfase nos documentos e instrumentos legais da gestão da política de Assistência Social, porém poucas são as análises que se preocupam em sistematizar e entender de modo mais abrangente a sistemática do financiamento desta política em instâncias municipais.

Os princípios estratégicos de descentralização e federalismo, presentes na Constituição Federal de 1988, impuseram importantes mudanças nas práticas e políticas públicas com o intuito de contribuir com as necessidades de melhorar a eficiência na gestão pública, inclusive para ampliar a *accountability*, e a demanda por uma disciplina fiscal mais austera, com controle mais rígido das contas públicas.

As relações intergovernamentais foram redesenhadas, ainda que isto, a princípio signifique maior complexidade para se alcançar esses novos arranjos institucionais.

À luz das recomendações do federalismo, e em consonância com a PNAS/2004, a NOB/SUAS, propõe normas operacionais para a realização do pacto a ser efetivado entre as entidades federativas e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação da política de Assistência Social, afiançada no campo de proteção social.

A atribuição aos governos locais³⁵, de um papel central na prestação de serviços na área de Assistência Social vem sendo afirmado nessa nova sistemática consubstanciada em princípios democráticos que zela pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e pelo controle social sob comando único.

Tal argumento conduz, intuitivamente, à idéia geral de que os governos locais estariam alterando de modo significativo suas preferências alocativas da destinação orçamentária do financiamento da política de Assistência Social e ampliando os dispêndios financeiros destinados a ela em função da descentralização, no entanto, tem sido pouco exposta à comprovação empírica essa tendência.

Ainda são raros estudos³⁶ que se preocuparam em identificar e/ou comprovar se os governos locais ampliaram suas destinações orçamentárias, bem como promoveram de fato um rearranjo de alocações de recursos nos orçamentos para

³⁵ Governos locais: Às vezes o conceito 'governos locais', é utilizado para explicitar o de governos subnacionais, contemplando esferas intermediárias e locais de governo, entretanto, neste estudo, ao utilizar o conceito, a ênfase é nas esferas mais inferiores de governo (as municipalidades); ou seja, aqui entendido como 'governo local' o agente primário da ação estatal e a partir dele se redefine atribuições das esferas superiores, defendendo-se a idéia de que quanto mais próximo o governo do cidadão, maior possibilidade de prioriza ações e realização com menor custo de transação possível.

³⁶ SPOSATI (1988), CORDEIRO (1998), BOSCHETTI (2003), PAIVA (2003), São Autores que tem apresentado preocupações e contribuições acerca da questão de gastos e orçamentos públicos, particularizando a Política de Assistência Social. Aldaíza Oliveira SPOSATI (1998), *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. Oferece uns dos primeiros estudos que se preocupam em sistematizar questões do financiamento dessa política em instâncias municipais, tendo como campo empírico da pesquisa a cidade de São Paulo. O livro conta "a história da pobreza assistida em São Paulo". Beatriz Augusto de PAIVA (2003), Lucas CORDEIRO (1998) e, Ivanete BOSCHETTI (2003), oferecem contribuições no campo do financiamento da política de Assistência Social, tendo como campo investigativo a esfera federal.

consolidação da política pública de Assistência Social, tanto em termos de magnitude quanto ao modo de destinação destes recursos.

Como já referido anteriormente, a Constituição Federal de 1988 distribui as competências no processo orçamentário recuperando o planejamento na administração pública integrando plano e orçamento, como peças fundamentais para identificar prioridades de um dado governo.

Uma análise do processo orçamentário no particular da área de Assistência Social em governos locais numa mesma região, tanto a análise num mesmo município num determinado período, bem como a comparação entre vários municípios numa mesma região permitirá, ainda que preliminarmente, explorar o comportamento do financiamento da política de Assistência Social.

Os resultados dessa análise podem indicar a tendência dos governos locais em relação ao grau de esforço para a consolidação dessa política em consonância com os pressupostos definidos na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e ainda, o alcance do atendimento as Normas Operacionais Básicas propostas sob a direção do Sistema Único de Assistência Social.

A questão que se pretende responder é especialmente: *Como e de que modo o financiamento da Assistência Social vem sendo incorporado nos instrumentos de gestão fiscal de governos?*

O argumento desenvolvido é que os governos locais estão promovendo rearranjos nessa área de prestação de serviços públicos, alterando o aparato institucional em consonância com as definições da descentralização e do federalismo, readequando a sistemática de gestão da política de Assistência Social para atender as normatizações estabelecidas no novo Sistema Operacional dessa política, sem alterar o conteúdo da mesma.

E ainda, essas transformações vêm se dando mais por exigências legais de se adequar à nova sistemática para garantir a transferência de repasses, do que, para consolidar a política de Assistência Social no campo de proteção social e de direito constitucional.

A regulamentação formal, a legislação que garante o patamar de uma nova visão da Política de Assistência Social, não tem implicado imediatamente na efetivação da processualidade institucional, jurídica e de todo o aparato necessário para que se concretize efetivamente a Assistência Social nesse novo paradigma proposto nos marcos legais a partir da Constituição de 1988, no que diz respeito a seu financiamento.

O distanciamento, as contradições, até mesmo, o antagonismo entre a prática do financiamento da política de Assistência Social em governos locais, revelam a resistência presente na sociedade brasileira em incorporar a Assistência Social como uma política pública de proteção social, dada à permanência de uma cultura política conservadora e resistente a mudanças que conformou essa política no campo do não direito.

Porém, as decisões e escolhas de prioridades de alocação de recursos numa determinada política em detrimento de outras, não se reduz a uma escolha individual ou limitada à crítica de interesses hegemônicos – apesar de que, também o é – mas há um conjunto de elementos que conformam todo o processo orçamentário e as decisões políticas para a alocação de recursos em políticas públicas, que também são determinantes nas escolhas e preferências alocativas.

Neste estudo, optou-se por realizar um esforço para identificar alguns desses elementos que conformam o campo do financiamento da política de Assistência Social e que estão presentes nos instrumentos de gestão fiscal de governos locais, com vistas a apreender as pré-condições instaladas para adesão do SUAS que encontra-se em processo de implantação em todo território nacional.

Apoiada nos marcos legais, que definem os conteúdos políticos da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, centrada na análise do comportamento do financiamento em governos locais de uma mesma região, é que este estudo baseia-se no exame empírico dos principais instrumentos de planejamento do financiamento da Assistência Social em municípios da Região Metropolitana de Campinas, a partir de um grande eixo investigativo: o comportamento do financiamento da Assistência Social no ciclo orçamentário em governos locais.

Acredita-se que, a partir desse eixo investigativo, tornar-se-á possível, identificar as preferências alocativas e o padrão de destinação orçamentária ao financiamento da Assistência Social em governos locais de uma determinada região, bem como, o lugar de visibilidade e prioridade alcançado por esta política em relação às demais funções de governos municipais. E, ainda, como essa política vem sendo incorporada nesses instrumentos de planejamento.

A identificação desses elementos poderá contribuir para colocar em debate, questões tanto do campo específico da execução da política de Assistência Social, como do distanciamento entre a política e os processos jurídicos e institucionais; tanto da processualidade institucional como da frágil cultura de planejamento na execução dessa política; e também poderá indicar o quanto os governos locais, ainda não incorporaram essa política como direito constitucional.

O campo empírico dessa análise parte do universo organizacional dos governos municipais, da Região Metropolitana de Campinas – RMC, no que diz respeito à gestão fiscal dos recursos destinados à política pública de Assistência Social, especificamente no ciclo orçamentário de gestão fiscal municipal.

Defende-se a idéia de que, a política pública de Assistência Social se realiza num terreno contraditório, e que sua inoperância em diversos municípios, não se limita à escassez de recursos financeiros, apesar de reconhecer o constrangimento fiscal da maioria dos municípios para responder as demandas sociais.

A decisão, a aprovação e execução de verbas destinadas a esta política transcorrem num ambiente ético e político, “Todo esforço para melhor governar ou administrar com maior eficácia é inerentemente político” (NOGUEIRA, 2004:12), portanto, essas ações se realizam a partir de um conjunto de experiências sócio-culturais historicamente determinadas, que circunscrevem as concepções e práticas do universo organizacional dos governos municipais.

Cabe explicitar que, apesar dessa investigação, ter como contexto empírico municípios de uma determinada região metropolitana, essa referência define-se

como um corte espacial para constituir a amostra, sem entrar no mérito das questões que envolvem gestão metropolitana e, ou metropolização³⁷.

Mesmo reconhecendo que essas regiões não vêm sendo viabilizadas como esperado, registrando-se uma frágil e um insuficiente alcance de alianças políticas capazes de propor alterações estruturais na concepção de município inserido em regiões metropolitanas, resultando em alguns territórios entre os municípios como “terra de ninguém”, este recorte analítico, não será tratado nesta tese.

Diante das explicitações acima, nesse capítulo, apresento alguns indicadores que caracterizam o campo empírico dessa investigação tanto nos aspectos sócio-econômicos e populacionais e a metodologia utilizada para um diagnóstico do território onde estão localizadas as pessoas e famílias dos municípios aqui investigados, para uma posterior análise do financiamento público da política de Assistência Social.

Cabe esclarecer que, os indicadores aqui apresentados, procuram guardar coerência com demandas definidas como público alvo da política de Assistência Social, conforme PNAS/2004 e NOB/SUAS.

2.1 NOTAS METODOLÓGICAS

Articulando-se aos propósitos dessa investigação, nesse capítulo específico, concentrado na caracterização dos municípios que compõe a RMC, busca-se oferecer indicadores e variáveis que mais se aproximam daquelas que identificam

³⁷ Confesso que, houve um esforço inicialmente em definir como campo empírico a Região Metropolitana, entretanto, a recorrência a literatura que trata de questões metropolitanas e metropolização demonstraram o quanto esse tema ainda é polêmico e complexo e requer um maior acúmulo, e, dada a exigência de prazos para a conclusão desse estudo e o limite teórico para tratamento desse campo, a opção foi demarcar a Região Metropolitana apenas como corte espacial, mas reconhecendo e apenas adiando para pesquisas futuras, trazer essa temática para uma reflexão no contexto de regiões metropolitanas.

situações de vulnerabilidade social nos municípios da Região Metropolitana de Campinas, constituindo-se público alvo da política de Assistência Social.

E, ainda, uma breve contextualização da situação do campo de finanças públicas dos municípios da RMC, com o intuito de situar a capacidade fiscal dos municípios da região.

Cabe justificar que, a intenção a priori, foi de construir um indicador de vulnerabilidade social para cada município da região e, da região como um todo, a partir das variáveis indicadas na NOB/SUAS³⁸, no entanto, apesar de todo o esforço empreendido, tornou-se inviável por quatro principais dificuldades encontradas.

Uma primeira dificuldade refere-se à unidade amostral – UA: A UA fixa que compõe as variáveis características de situações de vulnerabilidade social e risco indicado pela NOB/SUAS, é a família, enquanto que a maioria dos dados censitários e as tabelas disponibilizadas pelo IBGE estabelecem como UA os domicílios.

Essa dificuldade encontrada no aspecto operacional da construção de um diagnóstico local de situações de vulnerabilidade, justifica-se diante dos diferentes conteúdos que identificam domicílio e família em seu aspecto conceitual:

Domicílio é a moradia estruturalmente separada e independente, constituída por um ou mais cômodos, sendo que as condições de separação e independência de acesso devem ser satisfeitas. A condição de separação é atendida quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas e outros, é coberto por um teto, permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as suas despesas de alimentação ou moradia. A independência é atendida quando o local de moradia tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por local de moradia de outras pessoas. (IBGE, 2000).

³⁸ Cabe esclarecer que, a elaboração dessa pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2006, período que antecedeu a disponibilização de dados pela WEB/SUAS. A partir de agosto do mesmo ano, quando já concluída essa caracterização dos municípios da Região, foram disponibilizados pelo meio eletrônico no portal do MDS, a ferramenta da WEB/SUAS onde encontram-se todos esses dados disponibilizados de maneira acessível e sistematizados com informações mais completas que atendem as normatizações da política de Assistência Social, possibilitando o acesso público.

Enquanto que, família, como uma unidade amostral, subsidiada no conceito presente na PNAS/2004 e na NOB/SUAS, define-se como um “conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade”.

Portanto, um domicílio, pode agregar mais que uma família e a utilização de dados estatísticos que tem como unidade amostral o domicílio, apesar de permitir uma aproximação da realidade local, não são suficientes para construir um diagnóstico coerente com a centralidade das famílias no âmbito das ações da política de Assistência Social.

Uma segunda dificuldade interligada a primeira, se dá em dois níveis: acessibilidade e operacionalidade.

Para a construção dessas variáveis utilizando-se a unidade amostral família, faz-se necessário o acesso aos micro-dados censitários, que por sua vez, não são de acesso público. O acesso a estes dados encontram-se à venda no portal do IBGE, e ainda, além dos custos, requer aplicativos de instalação.

Quanto ao nível operacional, o tratamento de micro-dados, para construção de variáveis com fixação de unidade amostral, e os respectivos cruzamentos, requerem alto grau de domínio técnico em informática e estatística para sua elaboração.

A terceira dificuldade imposta pela fonte de dados, refere-se aos períodos do censo. O último censo foi realizado há seis (6) anos atrás e os dados mais recentes encontrados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, além de tratar-se de amostragem, contemplam mais o conjunto do país e as grandes regiões do que as municipalidades, cabendo lembrar que, a execução da Política de Assistência Social se dá em âmbitos locais.

E, por fim, a quarta dificuldade, a outra fonte mais utilizada, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, apesar de oferecer um portal de mais fácil acesso para consulta de dados, principalmente para a população leiga, limita-se a pesquisas amostrais do estado de São Paulo.

Diante das dificuldades encontradas que se colocaram como obstáculos, inviabilizando a construção de indicadores de vulnerabilidade social nos municípios da RMC, em consonância com as variáveis indicadas na NOB/SUAS, a opção foi por apresentar características dos municípios que se aproximam dessas variáveis sem a preocupação rigorosa com a fixação da unidade amostral e nem o uso de uma fonte única.

Assim, a caracterização desses municípios com ênfase nas variáveis que indicam situações de vulnerabilidade social, privilegia indicadores de: população, situação do domicílio, renda, escolaridade, segmentos (crianças, adolescentes e idosos), pessoas portadoras de deficiência e Índices de Vulnerabilidade Social e Índice de Desenvolvimento Humano, coletados junto a três principais fontes – IBGE, SEADE, MDS.

Para a construção da amostra dentre os 19 (dezenove) municípios da Região Metropolitana de Campinas, a ser utilizada nessa investigação, os critérios utilizados, atendem aos municípios ‘mais ricos’³⁹ desta região, identificados a partir da Receita Total⁴⁰ per capita de cada município, como principal indicador de ‘riqueza’.

A escolha do critério ‘riqueza’, para definição da amostra, se explica diante da hipótese central apresentada nessa tese, inserida numa discussão mais ampla do que a mera justificativa, de que não se investe em política de Assistência Social nos municípios, devido à escassez de recursos financeiros.

Será que, essa justificativa é suficiente para dar conta de responder toda a complexidade que envolve o financiamento dessa política em particular?

Ora, se coloco em dúvida essa afirmativa tão consensual e habitual, contestá-la, remete a uma investigação onde a priori, os municípios não se apresentam com comprometimento fiscal e financeiro.

³⁹ A expressão, “mais ricos” é utilizada, considerando-se a capacidade fiscal para fazer frente às necessidades da população, ou seja, a arrecadação tributária dos municípios comparados com o número de habitantes atinge uma renda per capita, superior a mil reais em pelo menos três anos.

⁴⁰ Cláudio César PAIVA, FRANCISCO LUÍZ LOPREATO (2002). Receita Total são receitas orçamentárias recolhidas aos cofres públicos por força de arrecadação, recolhimentos e recebimento. Englobam as receitas correntes e as receitas de capital.

Para tanto, o primeiro caminho, foi identificar a região que agrega os municípios com maior capacidade fiscal do território nacional, e assim chega-se a Região Metropolitana de Campinas: por qualquer indicador que se utilize, é considerada uma das regiões mais ricas do país.

O passo seguinte foi identificar nessa região considerada uma das regiões mais ricas do país, os municípios com maior capacidade fiscal e financeira para responder as demandas dessa política a partir do indicador 'riqueza'.

A Receita Total per capita nesse indicador corresponde ao total das receitas municipais dividido pelo total da população, conforme tabela 1.

TABELA 1- DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E EQUIVALÊNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA DE 2001 A 2003				
(em R\$)				
CIDADES	POPULAÇÃO	RT/2001	RT/2002	RT/2003
AMERICANA	182.593	190.274.640	160.275.213	173.467.086
ARTUR NOGUEIRA	33.124	18.954.893	22.166.397	24.612.976
CAMPINAS	969.396	910.777.665	887.223.681	991.269.453
COSMÓPOLIS	44.355	33.848.605	34.564.977	38.964.702
ENGENHEIRO COELHO	10.033	7.653.225	8.475.061	8.094.179
HOLAMBRA	7.211	11.873.742	14.355.303	15.590.469
HORTOLÂNDIA	152.523	92.618.438	106.692.012	155.247.857
INDAIATUBA	147.050	139.956.420	162.970.047	201.387.150
ITATIBA	81.197	61.314.192	74.545.434	84.905.999
JAGUARIÚNA	29.597	47.494.439	54.950.653	70.175.830
MONTE MOR	37.340	28.812.201	29.056.131	30.951.349
NOVA ODESSA	42.071	31.491.423	35.117.700	40.831.751
PAULÍNIA	51.326	265.919.787	359.758.396	405.291.389
PEDREIRA	35.219	22.469.400	25.788.948	30.785.456
STA. B D´OESTE	170.078	87.190.777	92.263.000	103.664.729
STO. A DE POSSE	18.124	10.790.434	12.574.495	16.307.347
SUMARÉ	196.723	104.991.112	113.855.586	126.348.783
VALINHOS	82.973	93.255.928	100.651.833	113.147.270
VINHEDO	47.215	66.461.907	72.458.017	79.126.037

Fontes: População: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE Dados do Censitários de 2001 (<http://www.ibge.gov.br/cidades>)

Receita Tributária: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE (<http://www.seade.gov.br/>)

Para a construção desse indicador foram utilizadas as informações da Receita Total (RT) dos 19 (dezenove) municípios da Região Metropolitana de Campinas nos últimos três anos, respectivamente 2001, 2002 e 2003, definindo-se que, os

municípios a compor a amostra, devem apresentar uma receita per capita anual superior a R\$ 1.000,00 (mil reais)⁴¹, em pelo menos e ou, no mínimo em dois anos.

Esse critério justifica-se por duas principais razões: primeiro, pretende-se evitar o problema da proporcionalidade de municípios com maior índice populacional; segundo, para evitar situações atípicas que afetam as finanças públicas como ocorreu, por exemplo, em Hortolândia, com a sua emancipação de Sumaré.

Os dados populacionais foram obtidos através dos indicadores do censo de 2001 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, pois as projeções de anos mais recentes não são para todos os municípios e, segundo especialistas em censos demográficos, as estimativas têm apresentado distorções.

Com base nesses critérios metodológicos, chega-se na seguinte amostra,

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO SEGUNDO RENDA PER CAPITA			
Período 2001 a 2003			
CIDADES	R T PER CAPITA 2001	R T PER CAPITA 2002	R T PER CAPITA 2003
Americana	1.042,07	877,77	950,02
Artur Nogueira	572,24	669,19	743,06
Campinas (*)	939,63	915,23	1.022,56
Cosmópolis	763,13	779,28	878,47
Engenheiro Coelho	762,81	844,72	806,76
Holambra	1.646,62	1.990,75	2.162,04
Hortolândia	607,24	699,51	1.017,87
Indaiatuba	951,76	1.108,26	1.369,51
Itatiba	755,13	918,08	1.045,68
Jaguariúna	1.604,70	1.856,63	2.371,05
Monte Mor	771,62	778,15	828,91
Nova Odessa	748,53	834,72	970,54
Paulínia	5.181,00	7.009,28	7.896,41
Pedreira	637,99	732,25	874,11
Sta. Bárbara D'Oeste	512,65	542,47	609,51
Sto. Antonio de Posse	595,37	693,80	899,77
Sumaré	533,70	578,76	642,27
Valinhos	1.123,93	1.213,07	1.363,66
Vinhedo	1.407,64	1.534,64	1.675,87

(*) A cidade de Campinas, independente de alcançar o corte de renda per capita definida como amostra para esta pesquisa, foi incluída por se tratar da metrópole da RMC.

⁴¹ Corte de R\$ 1.000, 00 (mil reais), definido aleatoriamente.

A abrangência da investigação se dará no conjunto dos 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas limitada à amostra que inclui Holambra, Indaiatuba, Jaguariúna, Paulínia, Valinhos, Vinhedo e Campinas, sendo que, a inclusão do município de Campinas na amostra, independentemente de atender aos critérios pré-definidos, explica-se por ser a metrópole desta região.

Como já explicado anteriormente, a recorrência a municípios da Região Metropolitana de Campinas, foi uma imposição metodológica de análise a partir do pressuposto central de que, a insuficiência de recursos destinados à política de Assistência Social nos municípios não se justifica pelo limite de receitas disponíveis para investimentos nessa política.

Todavia, o contexto situacional dos municípios da amostra esta intimamente articulada ao contexto regional, portanto, a análise situacional do contexto em que se inserem esses municípios da amostra, incorpora os 19 (dezenove) municípios que compõem a região.

2.2 ANÁLISE SITUACIONAL DAS MUNICIPALIDADES DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: VULNERABILIDADES E RISCO SOCIAL

A análise situacional dos municípios da Região Metropolitana de Campinas, teve como partida uma pesquisa sobre os 19 (dezenove) municípios, coordenada pelo prof. Dr. Carlos A. Brandão e prof. Dr. Wilson Cano através de um convênio com a Prefeitura Municipal de Campinas, arcando com parte substancial da pesquisa e, resultou num livro editado em dois volumes publicado pela editora Unicamp em 2002, intitulado “A Região Metropolitana de Campinas: Urbanização, economia, finanças e meio ambiente”.

Esta pesquisa, ofereceu uma contribuição para apontar os problemas da RMC e de seus municípios, mapeando as principais potencialidades, carências, limites e desafios para a gestão metropolitana.

Sem fixar-me a este estudo, que sem dúvida alguma ofereceu a maior contribuição para a caracterização dos municípios da Região Metropolitana de Campinas aqui apresentada, a recorrência a outras fontes de dados também se fizeram necessárias.

2.2.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC

O conjunto dos municípios que compõe a Região Metropolitana de Campinas – RMC, (19 municípios) insere-se num contexto de dinamismo econômico destacado no estado de São Paulo e no país, com a magnitude da riqueza concentrada em seu território.

Segundo Cano e Brandão (2002:14), “com a mais expressiva concentração industrial do interior de São Paulo e tem ampliado sua participação nas últimas décadas (...) o VAF⁴² total de quase R\$ 28 bilhões, em que Campinas e Paulínia contribuem com 18, isto é, mais de 60%”, e que vem apresentando típicos problemas das grandes metrópoles dos países periféricos.

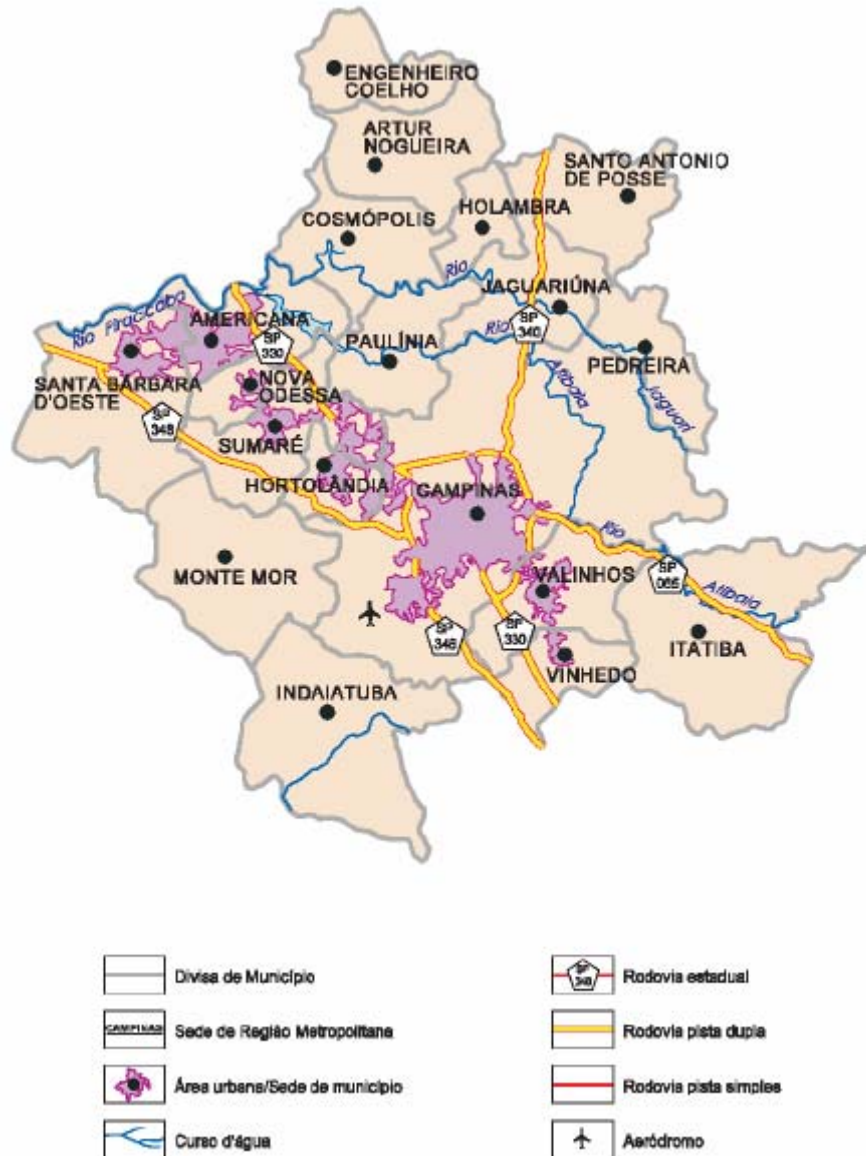
Encontrando-se ainda, diante de grande diversidade e assimetria de situações municipais, registrando-se nesta mesma pesquisa, a constatação de que a maioria dos 19 (dezenove) municípios que compõem esta região apresenta deteriorização dos órgãos públicos: “obsoletude, precária informação histórica, arquivos deficientes, contabilidade deficiente e contendo impropriedades e baixo nível de informática”. (CANO E BRANDÃO, 2002:14).

É importante reafirmar que, com a construção do novo pacto federativo e o papel que cabe aos municípios, a partir da Constituição de 1988 ocorreu a ampliação das responsabilidades destes, no atendimento das demandas sociais. E, independentemente do caráter desordenado dessa reforma, já analisado por vários

⁴² O valor Adicional Fiscal – VAF é o indicador mais adequado para avaliar a economia local.

autores, os municípios ganharam autonomia no exercício das suas competências tributárias e ampliaram a participação no valor da receita disponível e do gasto.

FIGURA 1 – REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS



Fonte:
Secretaria de Economia e Planejamento / IGC
Secretaria dos Transportes / DER

Edição 2003

Criada pela Lei Complementar nº 870, de 19/06/2000, a RMC é a mais nova região metropolitana do Estado de São Paulo, formada por 19 municípios ocupando uma área de 3.348 km², o que corresponde a 0,04% da superfície brasileira e a 1,3% do território paulista, e sua população total atende a seguinte distribuição por municípios,

TABELA 3 - POPULAÇÃO E SITUAÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DA RMC

Valores absolutos

MUNICÍPIOS	POP TOTAL (1)			POP PROJ 2005(2)		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Americana	182 593	182 159	434	196.497	196.106	391
Artur Nogueira	33 124	30 464	2 660	39.465	37.076	2.389
Campinas	969 396	953 218	16 178	1.029.898	1.015.316	14.582
Cosmópolis	44 355	42 546	1 809	50.366	48.737	1.629
Eng Coelho	10 033	7 009	3 024	11.899	9.179	2.720
Holambra	7 211	3 938	3 273	8.162	4.381	3.781
Hortolândia	152 523	152 523	-	184.069	184.069	-
Itaíatuba	147 050	144 740	2 310	172.140	170.062	2.078
Itatiba	81 197	65 925	15 272	92.780	71.879	20.901
Jaguariúna	29 597	25 812	3 785	32.978	29.569	3.409
Monte Mor	37 340	34 173	3 167	44.193	41.345	2.848
Nova Odessa	42 071	41 110	961	45.629	44.763	866
Paulínia	51 326	50 762	564	60.875	60.368	507
Pedreira	35 219	34 132	1 087	39.220	38.241	979
Sta. Bárbara D'Oeste	170 078	167 917	2 161	182.130	180.182	1.948
Sto. Antonio de Posse	18 124	14 673	3 451	20.578	17.472	3.106
Sumaré	196 723	193 937	2 786	220.937	218.431	2.506
Valinhos	82 973	78 506	4 467	90.155	86.131	4.024
Vinhedo	47 215	46 174	1 041	56.062	55.125	937
Total da RMC	2 338 148	2 269 718	68 430	2.578.033	2.508.432	69.601
Total Estado	37.032.403	34.592.851	2.439.552	39.949.487	37.412.251	2.537.236
Total Brasil	169.799.170	137.953.959	31.845.211	184.184.264		

(1) IBGE – Censo 2000

(2) SEADE – As populações aqui consideradas resultam de um modelo de projeção demográfica baseado nos resultados do censo demográfico (Fundação IBGE) e nos Indicadores de crescimento calculados a partir das Estatísticas Vitais processadas na Fundação Seade. Estas estimativas referem-se a 1º. de julho de 2005.

Como pode ser observado na tabela acima, a RMC abriga 1,4% da população nacional, 6,5% da estadual, sendo que, Campinas abriga 40% da população total da região, e 3% da população do Estado de São Paulo. Sumaré, Americana e Santa Bárbara D'Oeste têm cada um, mais de 170 mil habitantes e, em Holambra vivem um pouco menos de 10 mil pessoas, e em Engenheiro Coelho, um pouco acima de 10 mil, caracterizando-se como os dois menores municípios da RMC, em termos populacionais.

A dinâmica populacional é um importante indicador de planejamento de Assistência Social, pois segundo a Política Nacional de Assistência Social, “ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo o território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles”.

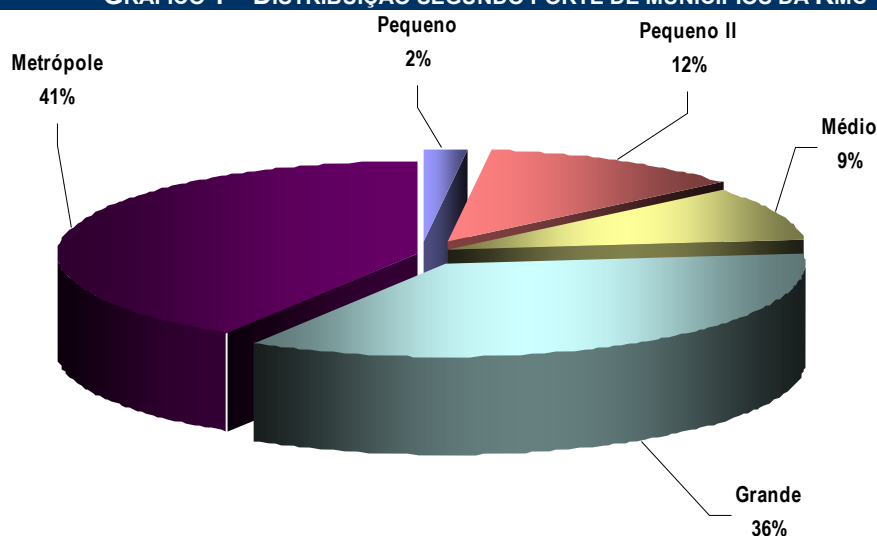
Utilizando a classificação de municípios em grandes grupos conforme a distribuição da PNAS/2004, os 19 municípios da RMC apresentam grande disparidade em termos populacionais conforme pode ser verificado no quadro abaixo:

QUADRO 3 - CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC			
segundo total de habitantes			
PORTE	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	%
PEQUENO I	Engenheiro Coelho	10.033	
	Holambra	7.211	
	Sto. Antonio de Posse	18.124	
	Sub Total	35.368	2%
PEQUENOS II	Artur Nogueira	33.124	
	Cosmópolis	44.355	
	Jaguariúna	29.597	
	Monte Mor	37.340	
	Nova Odessa	42.071	
	Pedreira	35.219	
	Vinhedo	47.215	
	Sub Total	268.921	12%
MÉDIOS	Itatiba	81.197	
	Paulínia	51.326	
	Valinhos	82.973	
	Sub Total	215.496	9%
GRANDES	Americana	182.593	
	Hortolândia	152.523	
	Indaiatuba	147.050	
	Sta. Bárbara'Oeste	170.078	
	Sumaré	196.723	
	Sub Total	848.967	36%
METRÓPOLE	Campinas	969.396	
	Sub Total	969.396	41%
Total RMC		2.338.148	100%

Fontes:Classificação: Porte Populacional dos Municípios. PNAS/2004(Anexo II)
População: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)
censo 2001 (<http://www.ibge.gov.br/cidades>)

De acordo com o quadro acima, quanto à classificação por porte de municípios, a RMC, apresenta a maioria da população vivendo em municípios de grande porte se somado a população que vive na metrópole (77%); quanto ao porte de municípios, a maioria se classifica como pequenos II, ou seja, sete municípios que corresponde a 37% do total de municípios da região. Entretanto, a região concentra 19 (dezenove) municípios distribuídos em diferentes grupos populacionais, confirmando “a desigualdade socioterritorial do país que se reproduz na dinâmica das cidades”. (PNAS/2004)

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO SEGUNDO PORTE DE MUNICÍPIOS DA RMC

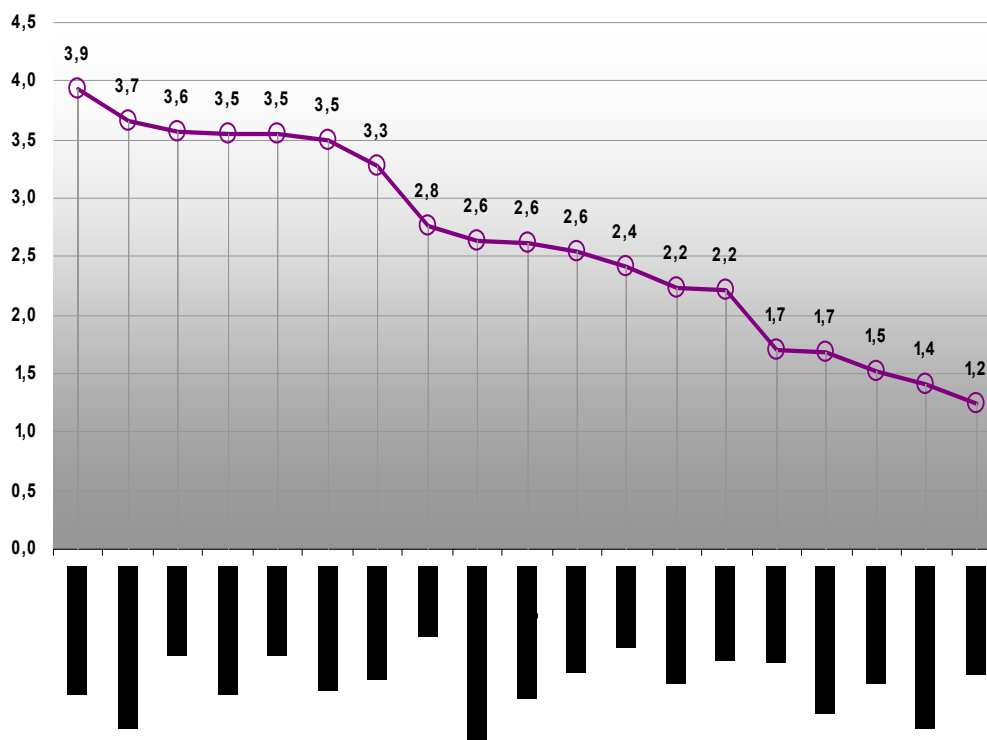


Fonte: Dados Populacionais IBGE – Censo 2000
Classificação por Porte Populacional - PNAS/2004

Os municípios de Engenheiro Coelho, Holambra e Santo Antonio da Posse, concentram 2% da população da RMC; os municípios de Artur Nogueira, Cosmópolis, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Pedreira e Vinhedo, considerados pequeno porte II, concentram 12% da população total da região; Itatiba, Paulínia e Valinhos, municípios de médio porte, concentram 9% do total da população da região; Americana, Hortolândia, Indaiatuba, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré, concentram 36% da população residindo em municípios classificados de grande porte na região e; 41% da população total da região vivem na metrópole.

Impulsionados pelo dinamismo econômico e por um processo de interiorização do desenvolvimento do estado de São Paulo, no período de 1980 a 1991 os municípios da região apresentaram taxas significativas de crescimento populacional acima da média estadual, correspondendo a percentuais de 3,51% contra 2,13% do estado, persistindo esse crescimento até 2000 quando começam a apresentar uma queda geral das taxas de crescimento populacional conforme pode ser constatado,

GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO MÉDIO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC - 2000 A 2005



Fonte: Fundação Sistema Estadual Análise de Dados - Seade
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e PNUD (dados censitários)

Observa-se a maior variação de crescimento médio entre os municípios da RMC de 2000 a 2005, no município de Hortolândia. Esse município teve um rápido crescimento industrial localizado ao longo dos principais eixos viários, tornando um forte atrativo para instalações de empresas. Sua proximidade a metrópole e “(...) baixo custo de suas terras e o menor custo de vida em relação a Campinas estimularam corrente imigratória de mais baixa renda para Hortolândia, passando a caracterizá-lo como ‘cidade dormitório.’” (NEGREIROS E TEIXEIRA, 2002:287)

Artur Nogueira e Vinhedo, municípios de pequeno porte, apresentam as segundas melhores taxas de crescimento da região, o que sugere uma análise em outra direção: o que estaria atraindo a população se instalar nesses municípios, tendo em vista que não dispõem de complexos industriais tão atrativos como no caso de Hortolândia?

No caso de Vinhedo, sabe-se que, a localização privilegiada, próxima à São Paulo e Jundiaí, tem se tornado um verdadeiro “refúgio” a executivos e profissionais liberais que trabalham nestas cidades próximas e, que nos últimos anos, têm se instalado nos condomínios de auto padrão do município, no entanto, desconheço as possíveis razões do crescimento populacional de Artur Nogueira nesse período.

Campinas (1,2%) e Sta. Bárbara D’Oeste (1,4%), apresentaram as menores taxas de crescimento da região no mesmo período. Em parte, a queda de crescimento da população de Campinas, poderá justificar-se pelos elevados custos de vida de uma metrópole, porém, também desconheço as principais razões que levariam a uma redução do crescimento do município de Sta. Bárbara D’Oeste.

Nos últimos anos tem se registrado uma queda geral das taxas de crescimento populacional dos municípios, com diminuição do peso do componente migratório no município sede e um crescimento mais intenso nos municípios do entorno, com importância crescente da migração intrametropolitana.

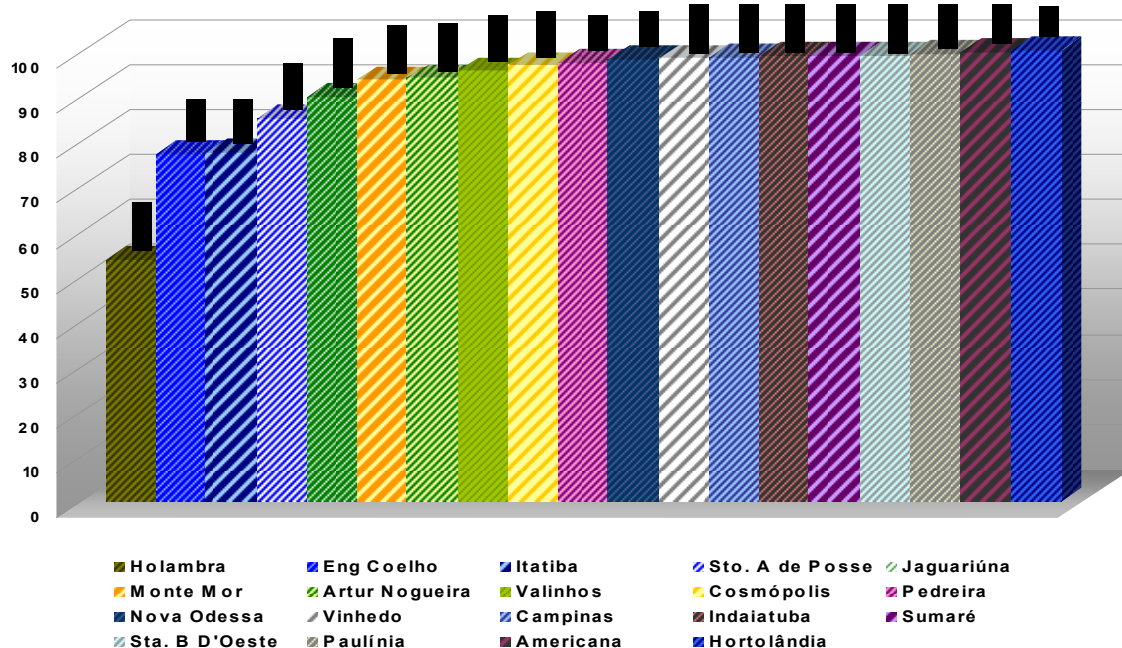
O processo de urbanização e industrialização consolidadas pela malha viária e organizadas em torno de algumas cidades de portes médio e grande, revela processos de conurbação já consolidados ou emergentes.

O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, excludente e periférico, refletiu no meio urbano gerando espaços urbanos segregados, onde convivem grandes parcelas da população excluídas do processo de integração econômica e social.

Na RMC, registra-se um grande volume de “mobilidade pendular”⁴³ entre os habitantes dos municípios, tanto da população economicamente ativa (PEA), como de estudantes, constituindo-se num indicador da crescente interação entre os municípios da região. O contingente populacional revela que o crescimento demográfico tem sido marcadamente urbano e de forma acelerada em todos os municípios que compõe a RMC,

⁴³ Mobilidade pendular: o movimento de pessoas que exercem suas atividades em municípios diferentes daquele em que residem.

GRÁFICO 3 – GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC



Fonte: Fundação Sistema Estadual Análise de Dados - Seade
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e PNUD (dados censitários)

Como pode ser observado no Gráfico 3, excetuando-se os municípios de Holambra (53,7%), Engenheiro Coelho (77,1) e Itatiba (77,5%), os demais municípios da região alcançam percentuais superiores a 85% de população residindo em áreas urbanas.

Esse fenômeno da acelerada urbanização na totalidade da RMC e em cada município resulta num quadro de precariedade “... desigualdade interna, privilegiando alguns territórios em detrimento daqueles especialmente de áreas de fronteira (...)” (PNAS/2004).

Como afirma Caiado (2002), o padrão de urbanização brasileiro é próprio do desenvolvimento econômico de um capitalismo periférico “O modelo de desenvolvimento econômico excludente refletiu no meio urbano gerando espaços urbanos segregados, onde residem grandes parcelas das populações excluídas do processo de integração econômica e social”.

Precários serviços e deficiente infra-estrutura urbana principalmente àqueles relacionados à administração dos recursos hídricos⁴⁴, serviços de transporte e habitação⁴⁵, afetando diretamente a qualidade e condições de vida das famílias e dos indivíduos que residem nos municípios da região.

Se por um lado o desenvolvimento econômico da região, facilitado pela malha viária e pelo considerável pólo científico com universidades de ponta e mão de obra qualificada, ofereceram oportunidades de trabalho, por outro lado, o desenvolvimento social não acompanhou o mesmo desempenho, verificando-se sérios problemas de transporte, saneamento básico, serviços de saúde, degradação ambiental, déficit habitacional entre outros.

Cano e Semeghini (1992), já alertavam para a ausência de uma política de gestão metropolitana paralela à constituição do processo de metropolização que tende a agravar consideravelmente e progressivamente somado a outros problemas do território nacional.

Nesse contexto, apesar de todo dinamismo econômico que confere a região, a população convive com graves questões sociais e ambientais que vêm se acentuando progressivamente com mais intensidade em áreas específicas.

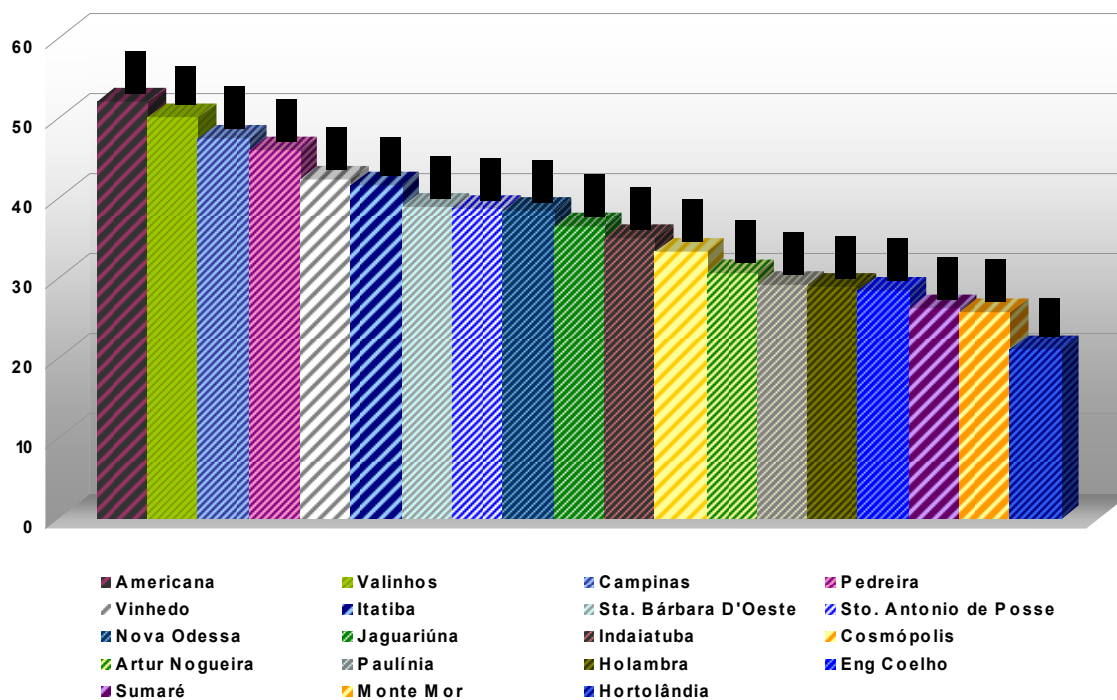
A distribuição da população por grandes grupos etários na RMC aponta uma tendência de “envelhecimento relativo da população com o aumento do peso relativo das faixas etárias de 15 a 59 anos e maiores de 60 anos”⁴⁶, e uma diminuição no grupo etário de 0 a 14 anos.

⁴⁴ Recursos hídricos. Incluindo-se a captação, tratamento e abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos.

⁴⁵ O problema do transporte urbano é agravado na medida em que há o aumento de mobilidade pendular da população como já referido anteriormente, e o problema habitacional resulta da atração exercida pelo pólo dinâmico industrial da região, segundo a análise integrada realizada por Cano, Brandão e Fernandes (2002), ocorre uma espécie de ‘transbordamento’ do município sede da metrópole para “sub-núcleos”, e por toda a periferia quando a população de mais baixa renda é “empurrada” crescentemente para áreas de terrenos mais baratos, acentuando-se os processos de horizontalização e periferização populacional. (ver mais, Cano, Brandão: 2002).

⁴⁶ A maior concentração de população na faixa de 0 a 14 anos da região encontram-se nas áreas com maior concentração de famílias de baixa renda, Sumaré, Monte Mor e Hortolândia, no outro extremo, Pedreira, Americana, Valinhos e Itatiba, apresentam os maiores percentuais de população de 60 anos ou mais. (NEPO/NESUR-IE/Unicamp. *Campinas: Diversidades Sócio Espaciais*. 2003)

GRÁFICO 4 – ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS DA RMC



Fonte: Fundação Sistema Estadual Análise de Dados - Seade
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e PNUD (dados censitários)

Os municípios de Americana e Valinhos apresentam os maiores percentuais de índice de envelhecimento, atingindo mais de 50%, apesar dos demais municípios não alcançarem essa mesma taxa, evidencia-se a tendência, de aumento da população de pessoas de 60 anos ou mais, seguindo a tendência nacional do rápido envelhecimento populacional dada à redução das taxas de fecundidade geral e o aumento da longevidade.

O envelhecimento populacional coloca desafios centrados em três eixos prioritários⁴⁷: 1- como possibilitar um envelhecimento saudável na agenda do desenvolvimento (políticas de urbanismo, iluminação pública, transporte público, calçamento, sinalização de trânsito, etc.); 2- como desenvolver políticas de meio

⁴⁷ Nota da autora: À medida que uma população envelhece, a vulnerabilidade a doenças e agravos é fortemente condicionada pela associação entre idade e pobreza. Um grande problema enfrentado por esta população, e até agora não se tem apresentado soluções efetivas nos municípios desta região, engloba àqueles idosos (as) que se encontram em situação de dependência (física e financeira), e não dispõe de recursos financeiros e nem de uma rede familiar garantidora de acolhida nessa etapa da vida; restando como única alternativa, o asilamento e, por mais bem organizados que estes se apresentem, impõe regras e normas que pouco tem contribuído para uma velhice digna desses sujeitos que ali se encontram. Situação esta, já discutida por vários autores que se preocupam com a problemática do envelhecimento.

ambiente tanto física como social que atendam às necessidades dessa população e;
3- como readequar o sistema de saúde a esta demanda populacional.

Pessoas de 60 anos ou mais, residindo em famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo constituem-se numa importante variável para construção de diagnósticos locais para subsidiar o planejamento de Assistência Social nos municípios que apresentam elevados índices de envelhecimento populacional, conforme indicado na NOB/SUAS, 2004.

TABELA 4 - POPULAÇÃO RESIDENTE, GRUPOS DE IDADE POR MUNICÍPIOS DA RMC.

Em (%)

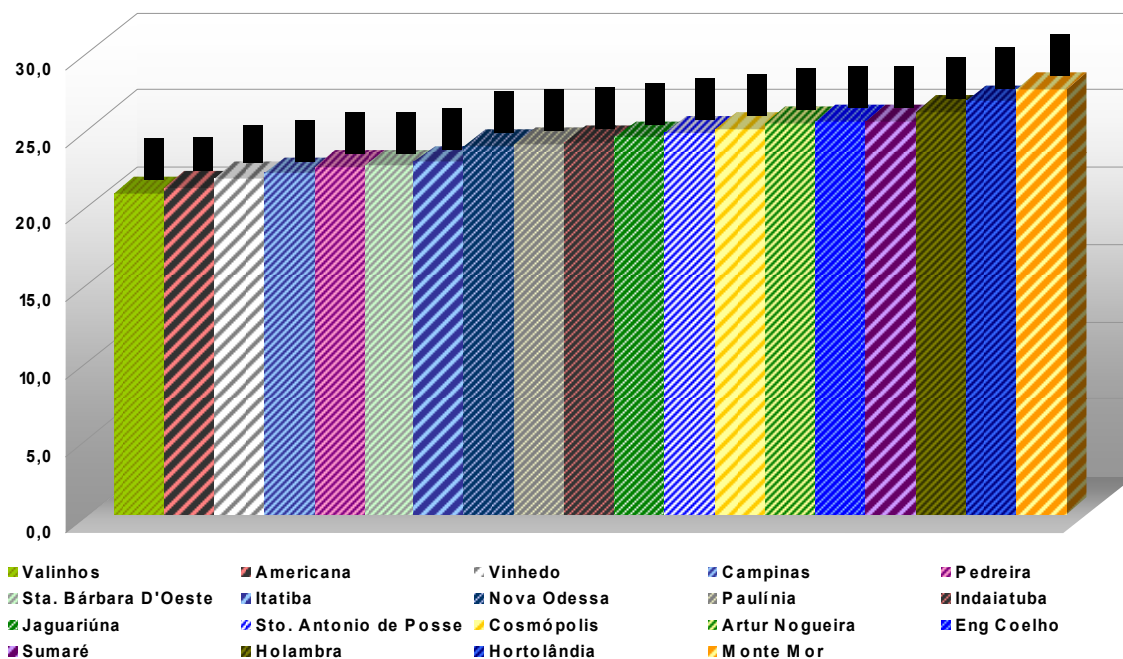
MUNICÍPIOS	GRUPOS DE IDADE (EM %)			
	0 A 4 ANOS	5 A 15 ANOS	16 A 59 ANOS	60 ANOS OU +
Americana	7%	18%	65%	10%
Artur Nogueira	9%	21%	63%	7%
Campinas	8%	18%	65%	10%
Cosmópolis	8%	21%	63%	8%
Engenheiros Coelho	10%	20%	63%	7%
Holambra	9%	19%	65%	7%
Hortolândia	10%	22%	62%	5%
Indaiatuba	8%	20%	63%	8%
Itatiba	8%	19%	63%	9%
Jaguariúna	8%	19%	64%	8%
Monte Mor	10%	22%	61%	7%
Nova Odessa	8%	20%	64%	8%
Paulínia	8%	20%	65%	7%
Pedreira	8%	19%	63%	10%
Santa B D'Oeste	8%	20%	64%	8%
Santo A de Posse	9%	20%	61%	10%
Sumaré	9%	21%	63%	6%
Valinhos	7%	18%	65%	9%
Valinhos	7%	19%	65%	9%
RMC	8%	19%	64%	9%

Fonte: IBGE - 2000

Em números absolutos de população residente nos municípios da RMC, registram-se os percentuais mais elevados nas faixas de 16 (dezesseis) a 59 (cinquenta nove) anos, atingindo a média de 64% do total da população seguidos por grupo etário de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos.

As áreas com maiores proporções de população na faixa de 0 a 15 anos, estão localizadas nos municípios de Monte Mor, Hortolândia, Holambra e Sumaré, registrando os índices mais expressivos desse grupo etário no total da população,

GRÁFICO 5 – ÍNDICE DE POPULAÇÃO DE 0 A 15 ANOS



Fonte: Fundação Sistema Estadual Análise de Dados – Seade
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e PNUD (dados censitários)

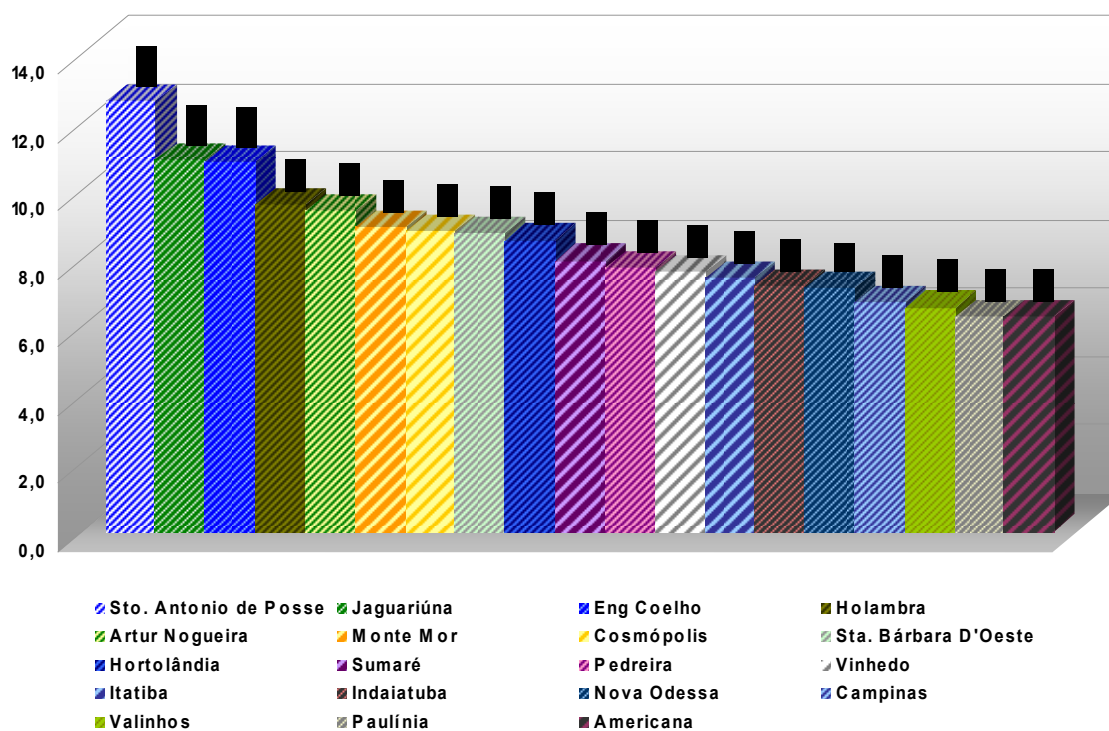
Os municípios que concentram as populações mais jovens, Sumaré, Monte Mor e Hortolândia, (exceto Holambra), também apresentam a concentração de famílias de mais baixa renda.

Um dos resultados do processo de envelhecimento relativo da população da RMC é a redução da razão de dependência (RP): população de 0 a 14 anos e mais – que por um lado, pode sugerir a existência de uma ‘janela de oportunidades’, tendo em vista a redução das demandas de certos serviços ligados ao atendimento da população infantil e a maior disponibilidade de população em idade para produzir riquezas; por outro lado torna-se preocupante tendo em vista que a região convive com o fantasma do desemprego crescente e a

falta de alternativas de inserção produtiva para milhares jovens⁴⁸.

Quanto à população de crianças e adolescentes, uma preocupação que tem ocupado a agenda das políticas sociais destinadas aos grupos etários que se encontram na adolescência, principalmente as políticas sociais de saúde, refere-se à gravidez precoce,

GRÁFICO 6 – NÚMERO DE MÃES ADOLESCENTES POR MUNICÍPIO



Fonte: IBGE PNUD 2004
Seade

Santo Antonio de Posse, Engenheiro Coelho, Jaguariúna e Holambra, apresentam os maiores índices registrados nos período de 2000 a 2005 de mulheres que se tornaram mães na adolescência.

⁴⁸ NEPO/NESUR-IE/UNICAMP. *Campinas: Diversidades Sócio Espaciais*. 2003.

Apesar de a gravidez ser um fato natural, sob o ponto de vista da categoria gênero, constitui uma problemática maior para a adolescente, principalmente quando se agrega os fatores sociais, como baixa renda e interrupção aos estudos,

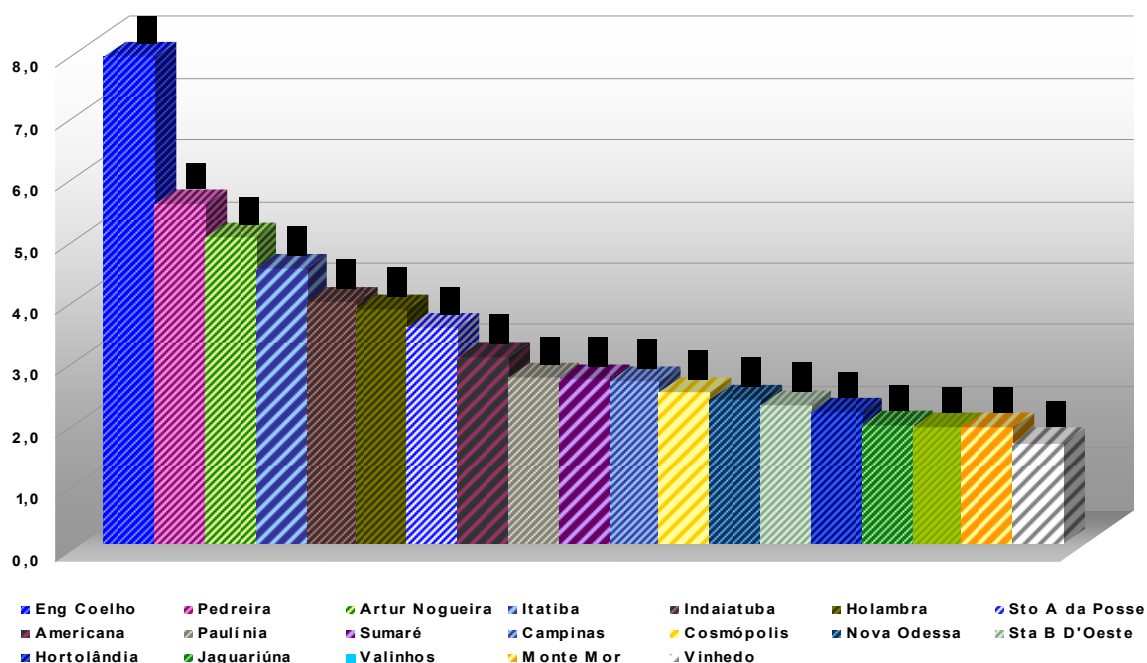
...a explosão demográfica, com o aumento significativo da população jovem, e a ampliação da faixa etária com características da adolescência, decorrente, sobretudo nas áreas urbanas, da necessidade de melhor preparo para o trabalho, bem como da maior dificuldade para encontrá-lo, aumentando o tempo de dependência econômica. O aparecimento, nessa faixa etária, de problemas especiais, como o aumento do consumo de drogas, a incidência de doenças sexualmente transmissíveis e de gravidez precoce, faz acentuar o interesse pela adolescência. (GUIMARÃES & COLLI, 1998:16).

Outra situação de vulnerabilidade e risco social muito presente nessa demanda de faixa etária mais jovem, insere-se nas situações de violência que ocorre no interior dos lares, atingindo crianças e adolescentes.

Estudo realizado no Ambulatório de Pré-Natal de Adolescentes do Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher (CAISM) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Rossi et al (1994), registram que "... de abril de 1989 a janeiro de 1993, de 665 adolescentes grávidas atendidas, onze foram vítimas de violência sexual tendo como consequência a gravidez", e ainda, a frequência maior ocorreu no âmbito familiar.

A identificação de famílias na qual há crianças e adolescentes que trabalhem, é fundamental para subsidiar o planejamento das ações da Assistência Social nos municípios, pois se trata de características de população em situação de vulnerabilidade social e risco, constituindo-se o público alvo dessa política, conforme explicitado na NOB/SUAS.

GRÁFICO 7 – TRABALHO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DA RMC



Fonte: IBGE PNUD 2004

Apesar de não se ter registro de dados censitários acerca do número ou de proporções de crianças que vivem ou moram na rua, cada vez mais, é perceptível ‘a olhos nus’, um expressivo aumento de meninos e meninas que se encontram nessa situação, nos municípios da RMC.

Um estudo realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, da UNICAMP, em abril de 2001, intitulado “Projeto de Identificação de Crianças e Adolescentes que trabalham nas ruas do centro da cidade de Campinas em pequeno comércio ou serviços”, aponta que,

As crianças e os adolescentes exercendo atividades de trabalho nas ruas centrais do município, que perfazem 252 pessoas, são em sua maioria residentes em Campinas (171 crianças e adolescentes), representando cerca de 70% do total. Dentre aqueles não residentes (81 crianças e adolescentes), a predominância é da presença de trabalhadores infanto-juvenis de Hortolândia, que são cerca de 19% dos que trabalham nas ruas do município. Em segundo lugar em importância numérica estão aqueles procedentes de Monte Mor, que representam quase de 10% desses

trabalhadores. São bastante menores as proporções apresentadas pelos provenientes de Sumaré (3,2%) e de Indaiatuba (0,8%).

Considero que, seria interessante cada município realizar uma pesquisa local, com vista a identificar quem são esses meninos e meninas que exercem atividades de trabalho na rua no âmbito local, tendo em vista o aumento dessa população nos municípios dessa região.

Tem se tornado freqüente, a abordagem nos semáforos de crianças e adolescentes de ambos os sexos e das mais distintas idades desse grupo etário, que oferecem serviços como: vendas de balas, chocolates ou limpar o para brisa do carro, a troca de alguma moeda ou ainda aqueles ou aquelas meninos e meninas que simplesmente solicitam uma ajuda financeira.

Essa abordagem realizada por crianças e adolescentes, tão freqüente durante o dia, também tem ocorrido na madrugada, tanto no município sede da RMC como nos demais municípios e, numa observação mais atenta, é possível perceber que eles causam uma reação na população que transita entre o desprezo e temor.

Desprezo por não estarem inseridos na estrutura social que vivemos e, temidos devido ao estilo de vida na rua. Ou seja, são vistos como crianças e adolescentes que fizeram ‘escolhas’ de estar ou morar na rua ao invés de estarem na escola ou nos seus lares como as crianças e adolescentes ‘ideais’. E nessa situação, encontram-se totalmente expostas ao tráfico e ao roubo, experimentando, tão precocemente uma das piores situações de vulnerabilidade e risco social.

A teoria do Darwinismo social⁴⁹ em relação a essa população, tanto de crianças e adolescentes de e na rua, como de adultos de ambos os sexos, parece-me muito mais visível e concreta nos municípios de menor população do que nos grandes centros urbanos, ocultando-se a possibilidade de desenvolver ações socioassistenciais que busquem promover a justa inclusão dessa população. Além

⁴⁹ **Darwinismo social** é a forma como é conhecida, atualmente, a tentativa de se aplicar o mesmo processo evolucionário para sociedades humanas. É uma teoria naturalista defendida por Charles Robert Darwin (1809 – 1882) que explicou como a evolução da espécie se dá por meio da seleção natural e sexual.

da orfandade, do abandono, das tensões e conflitos familiares, comum às famílias de mais baixa renda, a rua se torna um local de defesa e de sobrevivência dessas populações.

Das crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade que residem em domicílios cuja responsável é mulher e com rendimentos de até 2 (dois) salários mínimos, os municípios de Hortolândia e Engenheiro Coelho apresentam os maiores percentuais de crianças nessas condições,

TABELA 5 - CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE QUE RESIDEM EM DOMICÍLIOS COM RESPONSÁVEIS MULHERES, TOTAL E AS QUE RESIDEM EM DOMICÍLIOS COM MULHERES COM RENDIMENTO DE ATÉ 2 SALÁRIOS MÍNIMOS, SEGUNDO MUNICÍPIOS – 2000

MUNICÍPIOS	CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE QUE RESIDEM EM DOMICÍLIOS COM RESPONSÁVEIS MULHERES		
	TOTAL	EM DOMICÍLIOS COM RESPONSÁVEIS MULHERES COM RENDIMENTO DE ATÉ 2 SALÁRIOS MÍNIMOS	
		TOTAL	PERCENTUAL (%)
Hortolândia	138	100	72,5
Engenheiro Coelho	246	174	70,7
Vinhedo	25	17	68,0
Paulínia	237	161	67,9
Santa B D'Oeste	582	370	63,6
Cosmópolis	29	18	62,1
Holambra	431	250	58,0
Americana	56	31	55,4
Sumaré	103	57	55,3
Jaguariúna	187	102	54,5
Monte Mor	47	24	51,1
Artur Nogueira	1.517	766	50,5
Pedreira	1.312	619	47,2
Campinas	580	271	46,7
Nova Odessa	43	20	46,5
Indaiatuba	329	143	43,5
Santo A de Posse	101	41	40,6
Valinhos	553	214	38,7
Itatiba	298	100	33,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: Domicílios particulares permanentes

Em termos de participação relativa no total de crianças que residem em domicílios nessas condições em cada município, cabe destacar o percentual de importância alcançado pelos municípios de Vinhedo e Paulínia que, na maioria dos

indicadores, encontram-se no eixo da riqueza da região. A tabela 5 indica que, o total de crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos que residem em domicílios cujo responsável seja mulher e com renda até 2 (dois) salários mínimos, atendem a 68% em Vinhedo e 67,9% em Paulínia.

Desde a década de 70 até os dias de hoje, a participação das mulheres no mercado de trabalho tem apresentado uma expressiva progressão, entretanto, o trabalho das mulheres não depende somente da demanda do mercado e das suas qualificações para atendê-las, mas decorre de uma articulação complexa de características pessoais e familiares. A presença de filhos, associada ao ciclo de vida, à posição no grupo familiar como cônjuge, chefe de família etc., à necessidade de prover ou complementar o sustento do lar, são fatores que estão sempre presentes nas decisões das mulheres de ingressar ou permanecer no mercado de trabalho.

É possível afirmar, que, no âmbito da oferta de trabalhadoras, tem havido significativas mudanças. Restam, no entanto, algumas continuidades que dificultam a dedicação das mulheres ao trabalho ou fazem dela uma trabalhadora de segunda categoria. Em primeiro lugar, as mulheres seguem sendo as principais responsáveis pelas atividades domésticas e pelo cuidado com os filhos e demais familiares, o que representa uma sobrecarga para aquelas que também realizam atividades econômicas. Estando ou não no mercado, todas as mulheres são donas-de-casa e realizam tarefas que, mesmo sendo indispensáveis para a sobrevivência e o bem-estar de todos os indivíduos, são desvalorizadas e desconsideradas nas estatísticas, que as classifica como "inativas, cuidam de afazeres domésticos".

Para contribuir com um diagnóstico local, em se tratando de população de crianças e adolescentes em relação à chefia da família e a renda percapita familiar, a NOB/SUAS, indica como variáveis a serem identificadas para construção de um diagnóstico local de situações de vulnerabilidade social: pessoas de 0 (zero) a 14 (quatorze) anos em famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo e cujo responsável tenha menos de 4 (quatro) anos de estudo; crianças e adolescentes menores de 15 (quinze) anos cujo chefe familiar seja mulher sem cônjuge e analfabeta.

Quanto a pessoas portadoras de deficiência, a Lei 7.853 de 24 de outubro de 1989 dispõe sobre o apoio as pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, assegurando o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos, instituindo a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas.

Segundo a Organização Mundial de Saúde, as “pessoas portadoras de deficiência” correspondem a 10% de toda a população do mundo, portanto, reconhecimento das diferenças e das “pessoas portadoras de deficiência” nos territórios representam hoje um grande desafio de todos, no sentido de propiciar uma equiparação de oportunidades para essas pessoas,

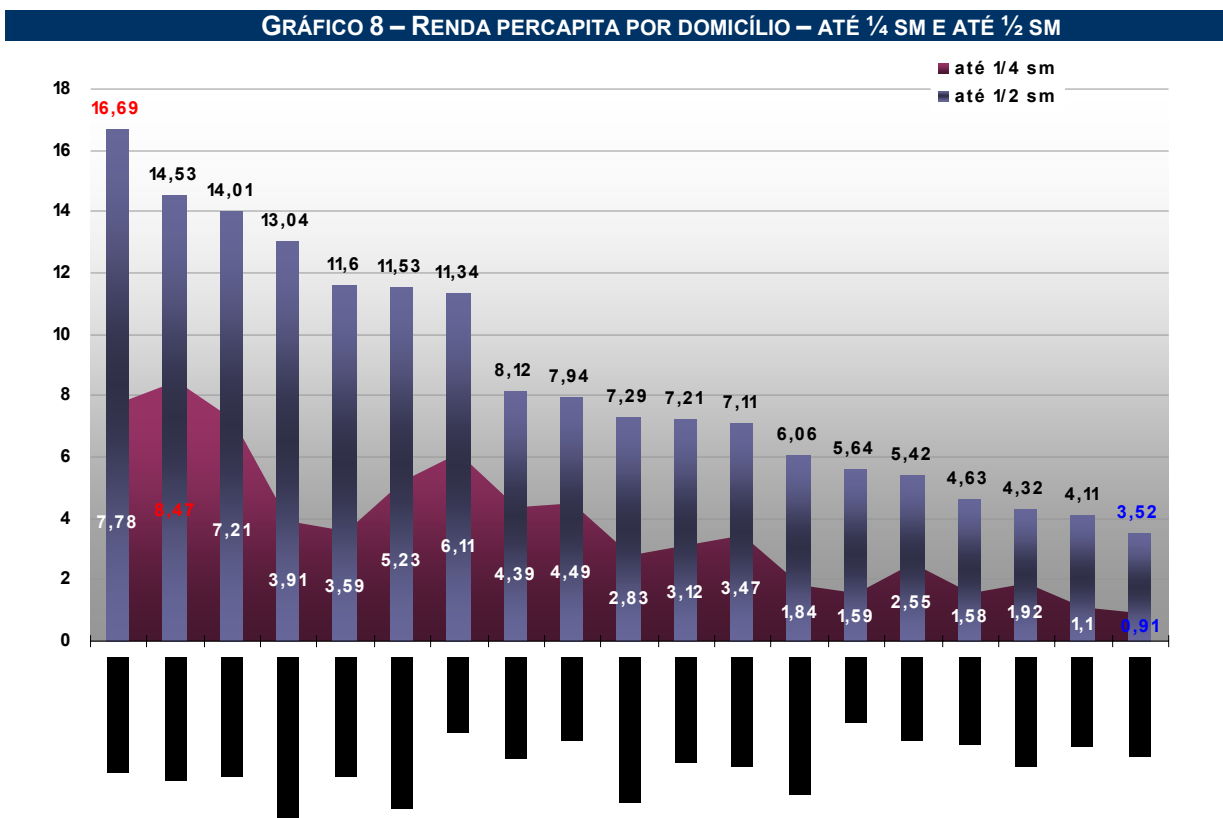
TABELA 6 - PORTADORES DE DEFICIÊNCIA						
Valores absolutos e percentuais						
Município	População por Tipo de Deficiência					
	Visual	%	Auditiva	%	Caminhar	%
Americana	1.504	2,86	877	1,67	2.113	4,02
A Nogueira	247	2,74	140	1,55	256	2,84
Campinas	8.881	3,13	4.580	1,61	11.098	3,91
Cosmópolis	327	2,64	259	2,09	597	4,83
Eng Coelho	35	1,35	34	1,31	71	2,74
Holambra	75	4,00	36	1,92	86	4,59
Hortolândia	1.060	2,61	483	1,19	1012	2,49
Indaiatuba	1.662	4,11	817	2,02	1.967	4,86
Itatiba	503	2,26	333	1,49	785	3,52
Jaguariúna	171	2,15	119	1,49	196	2,49
Monte Mor	275	2,77	268	2,70	374	3,77
N Odessa	251	2,13	165	1,40	416	3,53
Paulínia	481	3,48	271	1,86	522	3,77
Pedreira	214	2,21	111	1,14	251	2,59
Sta. B D'Oeste	1.716	3,64	717	1,52	1.693	3,59
Sto. A de Posse	69	1,41	43	0,88	100	2,04
Sumaré	1.951	3,62	1.008	1,87	1.821	3,38
Valinhos	766	3,28	275	1,18	782	3,35
Vinhedo	329	2,56	189	1,47	542	4,21

Fontes: IBGE 2000

Secretaria Estadual do Estado de São Paulo – SEESP
SEADE – Infoexe 2002/2005

No conjunto das pessoas portadoras de deficiência, Sumaré e Santa Bárbara D'Oeste, apresentam os maiores percentuais relativos dessa demanda por serviços. Campinas, apesar de relativamente não apresentar os maiores percentuais, mas em números absolutos registra um número significativo de pessoas que apresentam uma ou mais deficiência.

Quanto à insuficiência de renda percapita dos domicílios particulares permanentes, na participação de domicílios classificados nessas condições, com rendimentos percapita até $\frac{1}{4}$ e até $\frac{1}{2}$ salário mínimo num mesmo município, Cosmópolis é o município que apresenta o maior percentual de importância de domicílios com renda percapita inferior a $\frac{1}{4}$ salário mínimo no total de domicílios atendendo ao percentual de 8,47%, enquanto Monte Mor, apresenta o maior percentual de famílias com renda percapita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo,



Fonte: IBGE. Dados do censo 2000

Quanto à participação total de domicílios com renda até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e $\frac{1}{4}$ do salário mínimo no total de domicílios no município, Monte Mor, é o município que apresenta o maior percentual de domicílios nessas condições, atingindo o percentual de 24,47%.

Holambra e Valinhos apresentam os menores percentuais de domicílios particulares permanentes com renda percapita até $\frac{1}{2}$ salário mínimo no total de domicílios em cada município. Atendendo a 3,52% e 4,11% respectivamente, registrando-se um diferencial muito expressivo entre a melhor condição e a pior condição de situação por renda percapita domiciliar entre as municipalidades da RMC.

Essa mesma disparidade entre as piores e melhores situações por renda percapita nos municípios da RMC, confirma-se em relação a domicílios com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, no total de domicílios nessas condições num mesmo município, onde Holambra (0,91%) e Valinhos (1,1%) mantêm-se no ranking de melhor situação e Cosmópolis e Monte Mor com percentuais de 8,47% e 7,78% respectivamente.

Possivelmente, em termos de território nacional, quando comparado com outras regiões, esses percentuais não são tão alarmantes, no entanto, a questão que deve ser levada em conta, refere-se às necessidades criadas em regiões com maior índice de riqueza, registrando-se altos índices de especulação imobiliária, o indispensável custo com transportes entre outras necessidades criadas pelo desenvolvimento industrial e urbano, portanto o que está em jogo, não é a pobreza pela insuficiência de renda, mas sim a desigualdade social nesses territórios,

O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdades do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas (...); considerando as medidas de pobreza (renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo) e indigência (renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) pelo conjunto dos municípios brasileiro, já é possível observar as diferenças de concentração da renda entre os municípios, o que supõe a necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade. (PNAS, 2004)

Portanto, a variável renda é um importante indicador, mas não o único para se identificar o público alvo da Assistência Social.

Elaborar um plano de Assistência Social sustentado apenas em indicadores de renda, referenciada na pobreza absoluta e cuja ação privilegia a subsistência de pessoas cujo mínimo vital encontra-se ameaçado, resulta numa “política que trabalha com os necessitados e não com as necessidades”. (SPOSATI, 1997:25)

A combinação desse indicador com outras variáveis é fundamental para ir além de ações focalizadas, restritivas e seletivas, pois o recorte renda foi muito e tem sido utilizado como uma forma discriminatória de caracterizar a pobreza como um atributo de pessoas incapazes de se emanciparem.

A Assistência Social como política de proteção social pressupõe uma visão inovadora, rompendo com a tradicional identificação de ‘usuários’ da Assistência Social isolados de um contexto societário que tem na sua base o problema crônico da má distribuição de renda.

Bem como, limitar o diagnóstico de população alvo da Assistência Social pelo recorte renda, impede de criar serviços, programas e projetos que sejam capazes de incluir as possibilidades dessa população, a partir de sua própria capacidade de alterar esse quadro em que se encontram, tornando-os dependentes dos serviços sociais.

Há uma intrincada associação entre pobreza e ausência de direitos básicos que produz um contexto de complexa atenção, embora há um reconhecimento de que a pobreza é multidimensional, com preponderante determinação econômica, na hora de aprendê-la em sua totalidade, e de contribuir com sua superação, é definido o critério exclusivo da renda ou consumo estritamente material – por serem os demais considerados intangíveis, subjetivos.(...) Carece de medidas sem perspectivas de transformação nas relações de poder(...). (Paiva, 2006:20)

Assim, a variável renda, pode ser o indicador mais visível, e possibilitar programas que assegurem a sobrevivência desses sujeitos, mas ele por si só é insuficiente para garantir ações e serviços sócio-assistenciais da Assistência Social

que garantam autonomia se não forem consideradas as circunstâncias que envolvem esses sujeitos, pois a proteção social deve garantir: “segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (PNAS, 2004).

Ainda, a vulnerabilidade social, identificada como pobreza pelo recorte de renda, diagnosticada num dado território sem considerar a riqueza desse mesmo território, poderá incorrer em programas, ações e serviços de Assistência Social de pouca qualidade obscurecendo o maior problema de fundo que é a desigualdade social.

Sem a mediação dos direitos coletivos, a individualidade das ajudas e o poder de decisão fundado sobre interconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido. (Castel, 1998:607)

Ao se considerar essas duas variáveis pobreza e riqueza, permitirão redefinir o que são necessidades num dado território, avançando para o atendimento de necessidades além daquelas de sobrevivência.

Muitas vezes, mesmo os executores da política de Assistência Social mais comprometidos, no ímpeto de promover a devida justiça social, limitam o olhar para a população mais vulnerável por um recorte de carência de renda insuficiente, no entanto, considero que, justiça social pressupõe igualdade: igualdade de acesso e igualdade de direitos.

Além do que, a riqueza e a pobreza, vista pelo recorte de renda, nas sociedades modernas pressupõe também, poder.

Portanto, nessa concepção de Assistência Social que, reconhecidamente assume um campo abrangente para sua ação, não se pode esquecer que, abrange também a dimensão política da crítica a política econômica determinante da

sociedade capitalista que tem na sua base a produção e a reprodução da desigualdade social.

Nesse sentido, ao se considerar os municípios com menores percentuais de renda percapita há que se considerarem, Campinas, Valinhos e Vinhedo que registram os maiores percentuais de domicílios com renda per capita superior a 10 salários mínimo, concentrando o eixo da riqueza regional.

Entre 1980 e 2000 houve um aumento na proporção de domicílios com renda per capita maior de 10 salários mínimos em todos os domicílios da RMC. Apenas Sumaré e Hortolândia o percentual permaneceu abaixo de 1% do total de domicílios em 2000. (CANO & BRANDÃO, 2002)

Considerando-se tratar de municípios de região metropolitana e como já referida em outros estudos, há um considerável contingente populacional no entorno dos municípios, a chamada 'conurbação' urbana, que possuem uma ou mais características de população em vulnerabilidade e risco social, no entanto, têm ficado ausentes dos planos de Assistência Social local, ações de parcerias e consórcios, que incluam essa demanda.

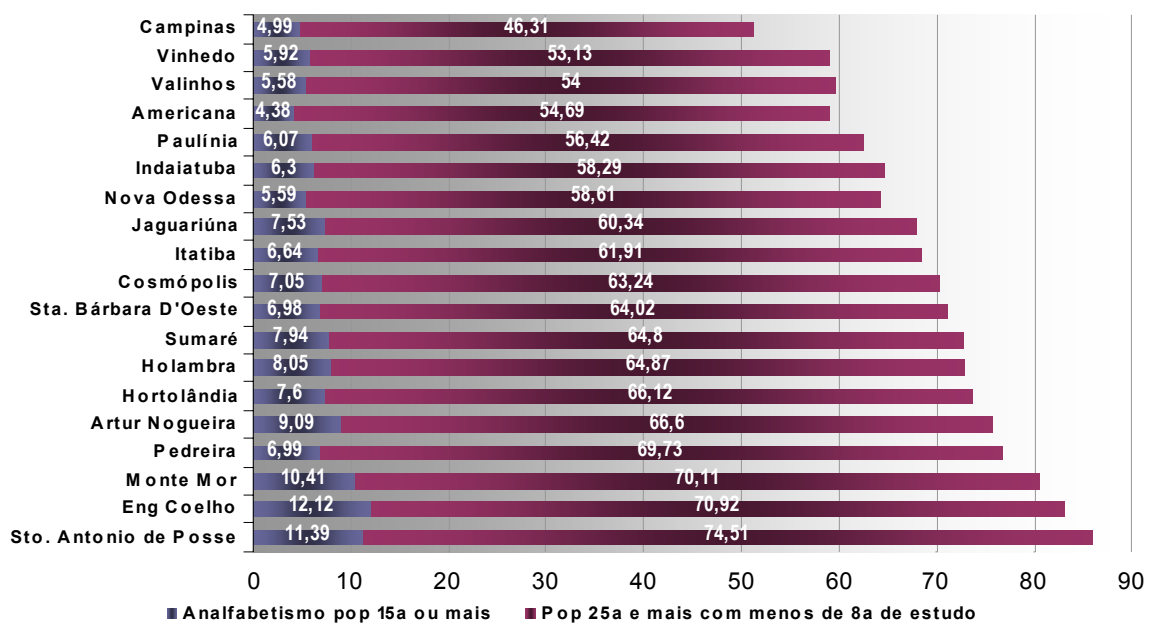
A inexistência dessas ações, ou mesmo o obscurecimento dessa situação por parte de muitos municípios, reflete uma cultura política discriminatória e conservadora dos 'mais ricos para com os mais pobres', pois é freqüente alegações de que os moradores de rua ou mesmo as situações mais críticas de vulnerabilidade que ficam expostas nos municípios de melhores situações, são provenientes de municípios mais pobres da mesma região.

Essa cultura política expressa nas atitudes dos governos locais, faz parte de mais um dos efeitos perversos da econômica capitalista que tem repercussões diretas na prática social e na vida cotidiana, tão bem descrita por Netto e Carvalho (1996:35), "a substituição quase total de um processo de solidariedade espontânea por um processo de solidariedade mecânica emanada do Estado".

Cultura política, tão presente em municípios conservadores e com populações de maior poder aquisitivo, torna-se um grande desafio para a consolidação da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, ao negar os princípios democráticos desse sistema.

Em termos de escolaridade, a maior precariedade concentra-se nos municípios periféricos, destacando-se, em 2000, Santo Antonio da Posse que apresentou os maiores percentuais de jovens e adultos com menos de 4 anos de estudo, seguido por Engenheiro Coelho e Monte Mor que apresentaram as piores taxas tanto de analfabetismo como de anos de estudo.

GRÁFICO 9 – ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS E POPULAÇÃO DE 25 ANOS OU MAIS COM MENOS DE 8 ANOS DE ESTUDO



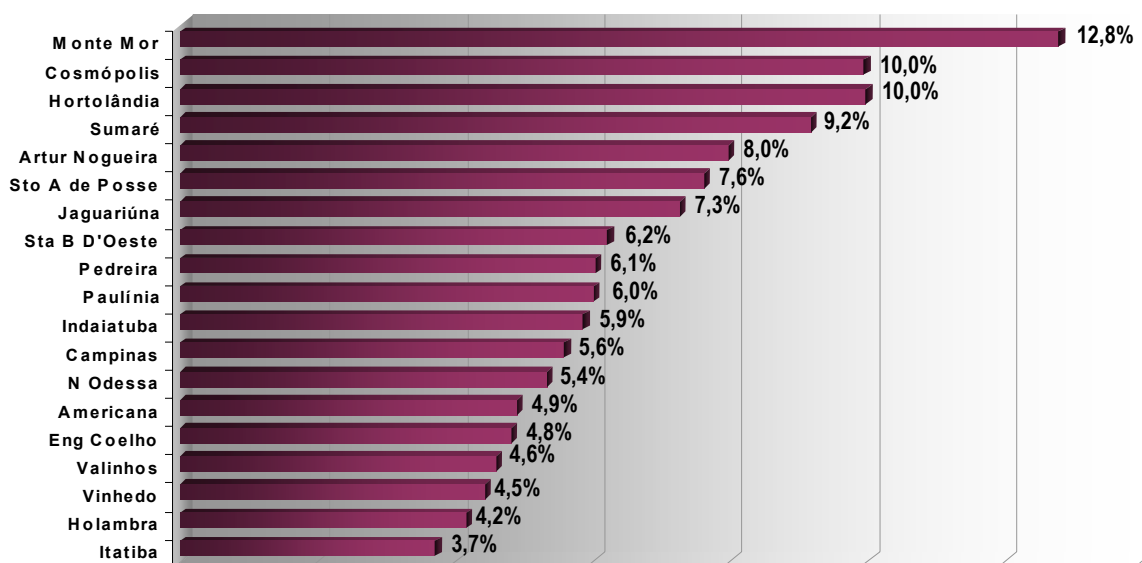
Fonte: IBGE – PNUD Censo 2000

Novamente o eixo de melhor situação municipal parte de Campinas, em direção a Valinhos, Vinhedo, Paulina e Americana, registrando a melhor situação relativa de escolaridade.

Esses municípios, em melhor situação de escolaridade, também concentram as populações com maior grau de escolaridade, incluindo-se nessa situação, Engenheiro Coelho que, se coloca entre os municípios de pior situação em termos das escolaridades mais baixa e por outro lado, concentra um elevado percentual de pessoas com maior escolaridade.

Outra variável que é considerada como uma característica de populações em situação de vulnerabilidade e risco social, tornando-se fundamental a sua identificação para planejamento de ações da Assistência Social nos municípios, indicada pela NOB/SUAS refere-se a famílias com pelo menos uma pessoa de 16 anos ou mais, desocupada a procura de emprego com menos de 4 anos de estudos.

GRÁFICO 10 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE FAMÍLIAS COM UMA PESSOA > DE 15 A, DESOCUPADA PROCURANDO TRABALHO, COM ATÉ 4 ANOS DE ESTUDO – RELAÇÃO TOTAL DE FAMÍLIAS RESIDENTES



Fonte: IBGE – PNUD Censo 2000

O percentual de maior importância de famílias com uma pessoa de 15 (quinze) anos ou mais desocupada procurando trabalho com até 4 (quatro) anos de estudos, em relação ao total de famílias residentes no município, é verificado em Monte Mor (12.8%), seguido por Cosmópolis e Hortolândia com percentuais de 10%

e, em terceiro lugar no ranking de famílias nos municípios da amostra que encontram-se nessa situação, aparece Sumaré (9,2%).

Já os municípios que apresentam os menores percentuais de famílias nessas condições são: Itatiba (3,7%), Holambra (4,2%), Vinhedo (4,6%) e Valinhos (4,6%).

Quanto ao perfil dos responsáveis e chefe de domicílios, verifica-se que o maior percentual de domicílios chefiados por mulheres localiza-se em Campinas (20,8%), seguido por Sumaré e Paulínia com os mesmos percentuais (17,3%), enquanto que os municípios de Engenheiro Coelho, Holambra ultrapassam o percentual de 88% de domicílios que tem como principal responsável homens.

Nos municípios de menor porte populacional verifica-se um menor percentual de responsáveis mulheres,

TABELA 7 – RESPONSÁVEL DO DOMICÍLIO: RAZÃO SEXO, ESCOLARIDADE INFERIOR A 4A DE ESTUDO E S/INSTRUÇÃO (em %)

MUNICÍPIOS	HOMEM			MULHER		
	TOTAL	SEM INSTRUÇÃO	MENOS DE 4A ESTUDO	TOTAL	SEM INSTRUÇÃO	MENOS DE 4A ESTUDO
Americana	83,9	3,6	9,3	16,1	1,8	3,0
Artur Nogueira	84,8	8,9	15,8	15,2	2,8	3,1
Campinas	79,2	4,1	9,0	20,8	2,1	3,1
Cosmópolis	84,3	5,8	12,9	15,7	2,8	3,6
Eng Coelho	89,9	14,7	19,0	10,1	2,7	2,3
Holambra	88,6	9,6	16,2	11,4	1,3	2,8
Hortolândia	84,0	6,2	13,1	16,0	2,5	3,2
Indaiatuba	83,8	5,4	12,9	16,2	2,3	3,2
Itatiba	83,0	5,9	15,2	17,0	2,0	3,6
Jaguariúna	84,9	6,8	12,0	15,1	2,4	2,4
Monte Mor	86,5	10,6	16,3	13,5	3,0	3,3
Nova Odessa	84,5	5,0	10,2	15,5	2,1	2,9
Paulínia	82,7	4,3	11,9	17,3	2,3	3,1
Pedreira	84,3	5,6	14,5	15,7	2,6	3,1
Sta B D'Oeste	84,9	5,0	11,8	15,1	2,4	3,3
Sto A de Posse	86,1	9,9	18,3	13,9	3,0	3,1
Sumaré	82,7	6,4	13,0	17,3	2,9	3,5
Valinhos	85,7	4,6	10,9	14,3	1,7	2,8
Vinhedo	86,1	5,4	11,4	13,9	1,9	2,7

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

No que se refere aos anos de estudos e alfabetização, em todos os municípios as mulheres indicam melhores percentuais quando comparadas aos homens, o que não é garantia de melhores rendimentos.

Cabe considerar que, há um número considerável de pessoas responsáveis por domicílios sem alfabetização e com menos de 4 anos de estudos em ambos os sexos, com destaque para Monte Mor e Engenheiro Coelho.

Essas variáveis, sexo e escolaridade, explicam em parte a desigualdade de rendimentos dos chefes de domicílios, em se tratando dessa região em específico, por duas principais razões a princípio.

Primeiro dada às exigências para ingresso nas indústrias de médio e grande porte onde cada vez mais o grau mínimo de escolaridade tem sido o fundamental completo, para ambos os sexos, e em se tratando de uma região predominantemente industrial a escolaridade e outros pré-requisitos como capacitação, qualificação entre outros é fundamental, apesar de não ser garantia de emprego.

Por outro lado, a chefia feminina de domicílio vem crescendo em âmbito global e o Brasil não fica fora desta tendência e ainda acompanha o aumento de mulheres chefe de famílias entre as mais pobres.

A literatura que trata das temáticas relações de trabalho e gênero já alertou para a feminilização da pobreza num contexto societário construído a partir de relações hierárquicas de poder,

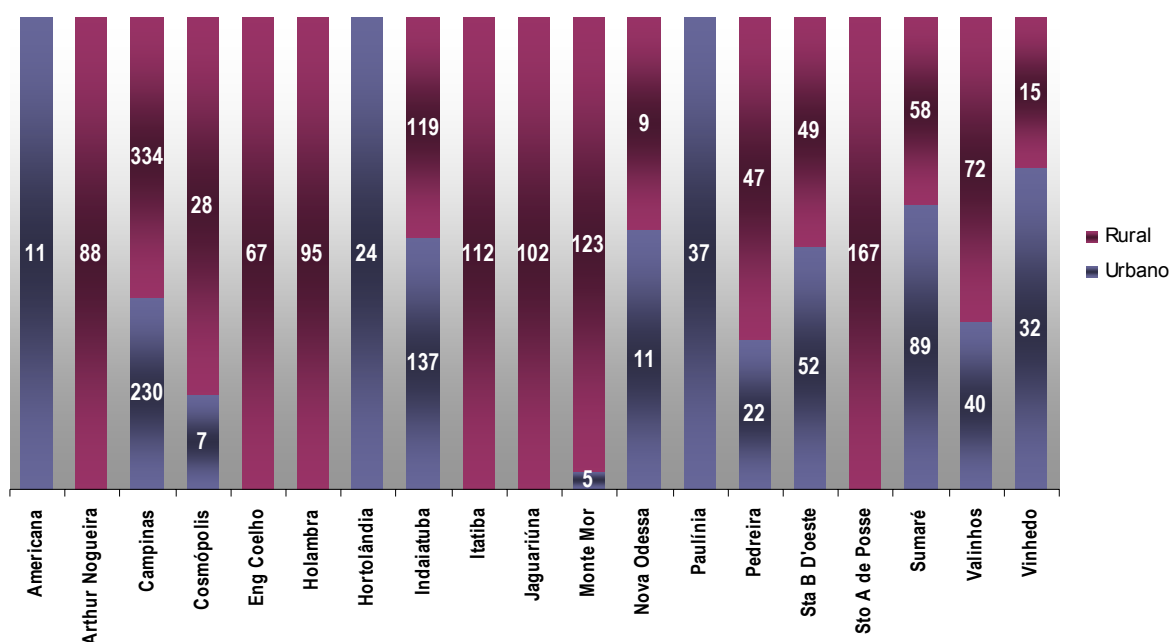
A realidade tem mostrado que se por um lado cresce o número de domicílios no qual a mulher tem papel fundamental na manutenção econômica, com ou sem a presença do marido/companheiro, por outro, ela ainda é na maioria das casas a responsável pela esfera doméstica. Esta situação se agrava entre as mais pobres, pela absoluta falta de acesso a formas de apoio, como creches, escolas em período integral, sistema de saúde de qualidade, moradias dignas e de mais fatores que poderiam aliviar a sobrecarga de trabalhos domésticos. (CARLOTO, 2006:139)

Diante desse quadro, a NOB/SUAS, indica como uma das características de vulnerabilidade social do conjunto da população, família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, analfabeta e com filhos menores de 15 anos, como uma importante variável a ser identificada para definir as ações de Assistência Social nos territórios. Essa é uma variável importante a ser identificada, principalmente nos Municípios de Campinas, Sumaré e Paulínia por registrarem os maiores percentuais de domicílios cujo responsável seja mulher, sugerindo-se uma pesquisa local para identificar essa população e suas condições de vida.

Nesse cenário de desenvolvimento urbano, as famílias e os indivíduos experimentam um intenso processo de condições precárias de vida, em meio a um avanço tecnológico, modernas instalações industriais e todo conforto que o capitalismo avançado vem imprimindo nas sociedades modernas.

Nos municípios da RMC, há significativo contingente populacional que habitam em domicílios com serviços de infra-estrutura inadequados, conforme definição do IBGE, e indicado pela NOB/SUAS como mais uma variável que deve ser considerada para caracterizar a população situação de vulnerabilidade,

GRÁFICO 11 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE FAMÍLIAS QUE RESIDEM EM DOMICÍLIO COM SERVIÇO DE INFRA-ESTRUTURA INADEQUADOS POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS NESSAS CONDIÇÕES - 2000



Fonte: IBGE 2000

No total de famílias que residem em domicílios que apresentam serviços de infra-estrutura inadequados em cada município, em relação à situação do domicílio, verifica-se que, apesar do alto índice de urbanização dos municípios dessa região, os domicílios nas áreas rurais apresentam-se com maior precariedade.

Portanto, a maior concentração relativa de famílias que vivem em domicílios de infra-estrutura inadequada, encontram-se em áreas rurais na maior parte dos municípios, obscurecidas pela crescente urbanização, enfrentam precárias condições de infra-estrutura, 'empurrando-as' cada vez mais para a ocupação urbana.

Dos municípios que ainda mantêm ocupação territorial rural, Arthur Nogueira, Engenheiro Coelho, Holambra, Itatiba, Jaguariúna e Santo Antonio da Posse, concentram a totalidade das famílias que residem em domicílios inadequados nessas áreas, por outro lado Americana e Paulínia, registram a totalidade dessas famílias que se encontram nessa condição de moradia na área urbana.

Nesse contexto, as famílias, tanto àquelas que vivem em áreas rurais como urbanas caracterizam-se como público alvo das políticas sociais e principalmente da política de Assistência Social, dada a situações de vulnerabilidade social em que se encontram.

Se por um lado, as famílias que vivem em áreas rurais estão menos expostas a violência urbana, a ruptura de vínculos familiares, enfrentam, a precariedade das condições de moradia e até mesmo a dificuldade de locomoção devido aos insuficientes serviços de transporte, impedindo-as de acesso aos serviços sociais, de saúde e de educação.

Por outro lado, as que vivem em municípios de médio e grande porte, em áreas urbanas, passaram a experimentar precárias condições de vida frente ao desemprego, violência, fragilização dos vínculos sociais e familiares entre outras.

As necessidades demandadas pelos grandes centros urbanos, sugerem a combinação de muitas outras variáveis a serem identificadas além dessas expostas nesse estudo, ao considerar que, situações diversas e distintas, vêm conformando a vida das famílias e dos indivíduos nas grandes cidades, onde muitas vezes, a ilusão

do desenvolvimento industrial, do grande número de comércio e serviços dessas regiões, como a melhor resposta para enfrentar a pobreza, obscurece a situação de vulnerabilidade social e riscos que ficam expostas às famílias e os indivíduos estabelecidos nessas regiões.

Um bom exemplo dessa situação pode ser verificado na MetrÓpole de Campinas que registra em vários indicadores, um alto índice de desenvolvimento econômico, de comércio e serviços, industrial e tecnológico, entretanto, as estimativas de empobrecimento das famílias, indica este município com os maiores percentuais de variação de empobrecimento das famílias, no período de 2001 a 2004,

TABELA 8 – ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO POBRE ATUALIZADA			
Valores absolutos			
MUNICÍPIO	FAMÍLIAS POBRES – 2001	FAMÍLIAS POBRES – 2004	VARIAÇÃO 2001-04
Campinas	22.895	24.079	5,2
Santa Bárbara D'Oeste	3.643	3.815	4,7
Americana	3.010	3.145	4,5
Valinhos	1.267	1.317	4,0
Nova Odessa	917	952	3,8
Cosmópolis	1.567	1.627	3,8
Pedreira	653	676	3,5
Santo Antônio de Posse	609	629	3,3
Jaguariúna	684	703	2,8
Itatiba	1.595	1.639	2,7
Holambra	71	73	2,6
Paulínia	1.040	1.059	1,9
Sumaré	5.673	5.781	1,9
Vinhedo	694	706	1,8
Monte Mor	1.498	1.517	1,3
Indaiatuba	2.918	2.956	1,3
Engenheiro Coelho	338	340	0,6
Artur Nogueira	974	968	-0,6
Hortolândia	4.944	4.896	-1,0
Total RMC	54.990	56.878	3,4
Total Estado de São Paulo	1.157.764	1.212.950	4,8
Total Brasil	11.208.390	11.102.763	-0,9

Fonte: PNAD 2004

A tabela 8 demonstra que, o município com o maior percentual de empobrecimento das famílias de 2001 a 2004, considerando-se a variação nesse

período, é o Município de Campinas, seguido por Santa Bárbara D'Oeste, Americana, Valinhos e Nova Odessa.

Portanto, apresentando distintas necessidades, tanto as famílias que vivem em áreas rurais, mesmo em menor número absoluto relativamente à população total, como àquelas que vivem em áreas urbanas, encontrando-se expostas a situações de risco e vulnerabilidade social, excluídas desse desenvolvimento econômico e urbano, revelando um crescimento bastante perverso que aprofunda as desigualdades sociais.

A Fundação SEADE disponibiliza índices de diagnóstico das situações locais dos municípios paulistas, considerando-se as reservas metodológicas desses índices, poderão contribuir com a elaboração de planejamento de ações na área de Assistência Social em governos locais.

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS identifica nos setores censitários de cada município seis grupos de vulnerabilidade social resultantes da combinação de dois fatores: socioeconômico e demográfico. O primeiro contempla a escolaridade e a renda do chefe do domicílio e o segundo a escolaridade e o percentual de crianças até quatro anos.

A classificação por grupos de vulnerabilidade segue as dimensões descritas no quadro abaixo,

QUADRO 4 - ÍNDICE DE VULNERABILIDADE PAULISTA – GRUPOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL			
Grupos	Dimensões		IPVS
	Sócio-Econômica	Ciclo de vida familiar	
1	Muito Alta	Famílias Jovens e Adultas ou Idosas	Nenhuma Vulnerabilidade
2	Alta	Famílias Jovens e Adultas	Vulnerabilidade muito Baixa
3	Média	Famílias Adultas	Vulnerabilidade Baixa
4	Média	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Média
5	Baixa	Famílias Adultas e Idosas	Vulnerabilidade Alta
6	Baixa	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Muito Alta

Fonte: Seade 2000

De acordo com a classificação contida no quadro 4, os municípios da Região Metropolitana de Campinas apresentam os seguintes percentuais,

TABELA 9 - ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DA RMC (EM %)

Municípios	GRUPOS					
	1	2	3	4	5	6
Americana	5,6	40,9	37,9	8,5	5,2	1,9
Artur Nogueira	3,4	15,6	13	32	24,5	11,4
Campinas	17,9	29,9	22	13,9	7,4	8,9
Cosmópolis	-	21,8	35,8	17,8	15,3	9,3
Eng Coelho	5,8	8,9	19,6	9,5	10,2	45,9
Holambra	7,5	-	32,1	28,7	15,5	16,1
Hortolândia	0,1	5,1	36,5	42,9	5,3	10,1
Indaiatuba	1,6	23,5	26,2	37,3	10,1	1,3
Itatiba	1,5	28,6	26,9	20	17,8	5,1
Jaguariúna	-	20,8	34,4	22,5	16,9	5,4
Monte Mor	-	9,1	16	11,3	26,8	36,9
N Odessa	1,5	22,9	43,7	24,4	7,5	-
Paulínia	2	17,6	40	26,5	13,6	0,2
Pedreira	1,1	17,6	37,4	4,4	34,3	5,2
Sta B D'Oeste	0,4	20,6	46,9	16,2	10,9	5
Sto A de Posse	-	13,2	22,6	3,3	24,5	36,4
Sumaré	1,8	8,9	31,2	35,5	9,2	13,4
Valinhos	4,6	33,5	33,5	18	8,4	2
Vinhedo	13,7	27,8	39,3	13,8	5	0,4
RMC	8,8	24,6	29,2	19,9	9,6	7,9

Fonte: Seade 2000

O IPVS dos municípios da RMC possibilita constatar Campinas, o município que concentra o maior número de famílias vivendo em nenhuma situação de vulnerabilidade na região (17,9%), enquanto os municípios de Cosmópolis, Jaguariúna, Monte Mor e Santo Antonio de Posse apresentam percentuais relativos nulo de famílias que não apresentam nenhum tipo de vulnerabilidade. Ou seja, dentro da classificação desse índice, nestes últimos municípios, não registra nenhuma família jovem adulta ou idosa que esteja isenta de apresentar algum tipo de vulnerabilidade social.

Hortolândia (0,1%) e Santa Bárbara D'Oeste (0,4%) apresentam baixo percentual de famílias que se encontram nesse mesmo grupo de Campinas, onde registra famílias com alta condição sócio-econômica e nenhum índice de vulnerabilidade social.

É importante observar que os municípios de Cosmópolis, Monte Mor, Santo Antonio de Posse, Hortolândia e Santa Bárbara, cumprem um papel de cidades 'dormitório' na região, onde um grande contingente populacional migra para trabalhar em Paulínia ou em Campinas principalmente.

Americana é o município com o maior número de famílias com vulnerabilidade muito baixa e Holambra (0%), seguido por Hortolândia (5,1%), com as menores taxas de famílias com vulnerabilidade muito baixa.

Cabe um destaque para Hortolândia onde concentra a segunda menor taxa de famílias com vulnerabilidade muito baixa, por outro lado, esta entre os municípios que concentra as maiores taxas de famílias sem nenhuma vulnerabilidade.

Com o maior índice de vulnerabilidade baixa, comparece o município de Santa Bárbara D'Oeste, com uma taxa de 46,9% de grupos nessa situação.

O município que apresenta o menor número de famílias com vulnerabilidade baixa é Artur Nogueira com taxa de 13%.

Tratando-se de vulnerabilidade média, Hortolândia é o município com o maior número de famílias nessa condição, 42,9% e Santo Antonio de Posse (3,3%) o município que apresenta o menor índice de famílias com vulnerabilidade média.

Com o maior índice de vulnerabilidade alta, aparece o município de Pedreira, com 34,3% de famílias nessa condição, por outro lado, Vinhedo, apresenta o menor índice por situação de vulnerabilidade alta, atingindo 5% de famílias nessa condição.

No município de Engenheiro Coelho, 45,9% das famílias encontram-se em situação de vulnerabilidade muito alta, enquanto o município de Nova Odessa, Paulínia e Vinhedo, apresentam os menores índices, 0%, 0,2% e 0,4% de famílias de famílias que encontram nessa situação.

Pode ser observado que os 5 municípios com maiores índices de vulnerabilidade social são Artur Nogueira, Engenheiro Coelho, Santo Antonio de Posse, Hortolândia e Sumaré, municípios que são utilizados como cidades 'dormitórios' e não apresentam crescimento econômico no mesmo ritmo que outros

municípios dessa região e ainda, apresentam uma infra-estrutura insuficiente para atender a população residente.

Por outro lado, percebe-se que, os municípios com os menores índices de vulnerabilidade social são Americana, Vinhedo, Valinhos, Campinas e Itatiba, municípios que possuem infra-estrutura básica e uma rede de serviços mais ampla e consolidada.

Cabe advertir o cuidado que se deve tomar quanto à utilização direta desse índice sem considerar a metodologia usada, pois essa atitude poderá levar a distorções, por exemplo, quando comparado o índice alcançado por cada município dentro da metodologia utilizada para a construção do IPVS, em certa medida, contradizem a tabela anterior, onde Campinas aparece com estimativas consideráveis de maior empobrecimento das famílias, por outro lado, ao considerar as metodologias utilizadas para construção desse índice e a metodologia utilizada para construção da tabela de variação do empobrecimento das famílias, pode-se confirmar que, bons níveis de renda e escolaridade não tem sido suficientes para garantir qualidade e condições de vida adequada para as famílias dessa região.

O Índice Paulista Responsabilidade Social – IPRS busca mensurar ao lado dos aspectos sociais, dimensões relativas à vida social e à qualidade de vida, sendo três indicadores: riqueza, longevidade e escolaridade, dividindo-se os municípios em 5 grupos de 1 a 5, sendo que 1 representa a melhor situação,

- Grupo 1 - Municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais
- Grupo 2 - Municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais.
- Grupo 3 - Municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões.
- Grupo 4 - Municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/ou escolaridade

- Grupo 5 – Municípios com Vulnerabilidade Alta (% da população exposta)

TABELA 10 – ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DOS MUNICÍPIOS - RMC

MUNICÍPIOS	GRUPO
Americana	1
Artur Nogueira	4
Campinas	1
Cosmópolis	2
Eng Coelho	2
Holambra	1
Hortolândia	2
Indaiatuba	1
Itatiba	1
Jaguariúna	1
Monte Mor	2
N Odessa	1
Paulínia	2
Pedreira	3
Sta B D'Oeste	2
Sto A de Posse	2
Sumaré	2
Valinhos	1
Vinhedo	1

Fonte: Seade 2002

Na RMC concentram 9(nove) municípios inseridos no grupo 1 (um) do Índice Paulista de Responsabilidade Social, elaborado pelo SEADE. Os municípios de Americana, Campinas, Holambra, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Nova Odessa, Valinhos e Vinhedo, integram esse grupo de nove municípios onde são considerados municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis de nos indicadores sociais.

No grupo 2(dois) do mesmo índice, encontram-se inseridos outros 8(oitos) municípios da RMC. De acordo com essa classificação, os municípios de Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Hortolândia, Monte Mor, Paulínia, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse e Sumaré apresentam níveis elevados de riqueza, mas não exibem bons indicadores sociais.

O município de Pedreira é o único integrante da RMC, inserido no grupo 3(três) do IPRS, que classifica o município com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões. Artur Nogueira foi classificado no grupo (quatro) desse índice, considerado um município que apresenta baixo nível de riqueza, nível intermediário de longevidade e, ou escolaridade.

A classificação dos municípios da RMC, no IPRS realizado pelo SEADE, não identificou nenhum município que insere-se no grupo 5 (cinco), onde classifica aqueles municípios que apresentam situações de vulnerabilidade alta. Por outro lado, nesta classificação dos municípios da RMC, é possível ser observado que os níveis de riqueza elevados de alguns municípios dessa região, não têm assegurado o alcance de bons indicadores sociais, como no caso do município de Paulínia.

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, a cargo do PNUD, leva em conta três dimensões⁵⁰: renda, longevidade e educação. A melhor classificação auferida por esse índice entre os municípios da RMC, encontra-se Vinhedo (0,857), e a pior situação do ranking classifica-se Monte Mor (0,783), onde existem diversos problemas de infra-estrutura e demandas reprimidas na oferta de equipamentos sociais. (CAIADO, 2002)

TABELA 11 – IDH MUNICIPAL(1)

MUNICÍPIO	ÍNDICE
Monte Mor	0,783
Hortolândia	0,790
Sto. Antonio de Posse	0,790
Eng Coelho	0,792
Artur Nogueira	0,796
Cosmópolis	0,799
Sumaré	0,800
Pedreira	0,810
Sta. Bárbara D'Oeste	0,819
Nova Odessa	0,826
Holambra	0,827
Itatiba	0,828
Indaiatuba	0,829
Jaguariúna	0,829
Americana	0,840
Valinhos	0,842
Paulínia	0,847
Campinas	0,852
Vinhedo	0,857

Fontes: Seade 2001

(1) IDH – Indicador que focaliza o município como unidade de análise, a partir das dimensões de longevidade, educação e renda que participam com pesos iguais na sua determinação.

⁵⁰ Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Disponível <http://www.pnud.org.br/idh> (Pnud, 2006)

Todavia, tais índices padecem de problemas metodológicos graves dado que trabalham com médias regionais (nacionais, estaduais, municipais etc.) e ocultam a questão essencial:

(...) as diferenças entre as famílias e pessoas numa mesma região. Ora, é bastante conhecida a contínua piora, entre outros, nos níveis de distribuição de renda, duplicação da taxa de desemprego e crescimento da violência, que afetam principalmente as famílias de baixa renda, fatos que ficam ocultos quando se calcula uma média regional. (CAIADO e outros: 2002:105)

Essa parcial contextualização dos municípios que compõe a Região Metropolitana de Campinas, além de possibilitar a identificação de algumas características que delineiam a situação de vida das famílias e indivíduos que residem nessa região, também teve como objetivo, oferecer alguns indicadores e variáveis que são fundamentais para serem construídos em regiões com esse perfil no decorrer do processo de elaboração de planejamento de políticas públicas.

Ao considerar uma contextualização parcial da situação que caracteriza a região, implicitamente e agora, explicitamente, afirmo a necessidade da construção de indicadores a partir de combinações de variáveis de acordo com a especificidade regional como um elemento imprescindível, para constituir o planejamento de políticas públicas e, nesse estudo, remeto-me especialmente, no particular da política de Assistência Social que parece carecer dessa cultura de incorporar na prática de sua execução pesquisas locais.

E, ainda reforçando a fundamental importância desse exercício de diagnóstico local, sustentado em indicadores científicos, reconheço que esse é um dos elementos que a sua ausência, conforma o financiamento da política de Assistência Social num lugar secular no orçamento público dos municípios.

2.2.2 CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARA ENFRENTAMENTO DAS DEMANDAS SOCIAIS

Em decorrência da Constituição de 1988 ao promover a ampliação das transferências constitucionais favorecendo a expansão das receitas disponíveis dos municípios, na opinião de alguns analistas, esse movimento inibiria o esforço fiscal no aumento da arrecadação própria dos municípios, entretanto, Lopreato & Paiva (2002), sustentando-se num informe do BNDES, apontaram uma tendência contrária, “ao contrário do que muitos imaginam, 99% (4.575) dos municípios da amostra cobraram, algum ou todos, os tributos cuja competência lhes é atribuída pela Constituição Federal”.

Dado este, coerente com a informação da carga tributária divulgada pela Receita Federal, registrando o crescimento da arrecadação municipal em relação ao PIB, ou seja, os municípios têm elevado à arrecadação própria.

O exame da RT/RPL, realizada por estes economistas, mostra que o conjunto da RMC alcançou o maior valor em 1980 (28,2%) e perdeu peso nos anos seguintes até 1990 e voltaram a apresentar uma tendência de recuperação do peso dos tributos municipais com oscilações de 25% em 1999 e 22,3% em 2000.

Apesar da diferenciada importância dos tributos próprios na arrecadação de cada município, de modo geral, registrou-se um comportamento semelhante no total da região, com queda na década de 80 e crescimento nos anos 90.

O IPTU e o ISS explicam parte desse comportamento, onde o primeiro teve baixo peso na grande maioria dos municípios em 1980 na participação relativa na receita, com alteração no período seguinte, observando-se o crescimento desse imposto no total da RMC, com variações de comportamento entre os municípios, porém, “a trajetória padrão foi de crescimento em 1995-1997 e queda em 1999 ou 2000” (Ibid).

Já o ISS, ao lado do IPTU, o imposto de maior potencial tributário de finanças municipais, alcança destaque em Campinas, com maior arrecadação do tributo da região, não tendo o mesmo destaque na receita dos demais municípios, sendo em

geral, inferior ao do IPTU, exceto Paulínia, que mantém baixo índice de arrecadação de IPTU quando comparada a arrecadação do ISS, devido à distribuição de combustíveis.

A tendência dominante na RMC como um todo, a partir de 1997 (exceto Campinas), apesar do crescimento de arrecadação do ISS em termos reais, registra-se a perda de participação relativa desse imposto em favor do IPTU.

As transferências correntes têm grande peso na composição orçamentária dos municípios brasileiros, no entanto, esse peso não foi sempre uniforme: o menor índice de participação total das transferências correntes na RPL da RMC (58,8%), ocorreu em 1980, o pico foi em 1990 e os dados de 1995 e dos anos seguintes demonstram que caiu em relação ao ano de 1990, embora se mantenham superiores a 1980. (LOPREATO & PAIVA, 2002)

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é pouco representativo nessa região, contrastando com o que ocorre em regiões de baixo nível de renda.

O ICMS é a principal fonte de receita da RMC, e seu peso é ainda maior quando considerada a RMC, com exceção de Campinas.

Cabe destacar a alteração que vêm se processando no interior total das transferências correntes, verificando-se o peso de outras transferências para os municípios “(...) Nos anos 90, apesar das oscilações da participação do total das transferências correntes da RPL da RMC, pode-se observar que caiu o peso relativo das transferências constitucionais e aumentou a relevância das outras transferências correntes”. (LOPREATO & PAIVA, 2002:268)

Confirmando-se assim, como principal fonte de recursos em todos os municípios da RMC, as transferências correntes, respondendo por mais de 70% da receita total dos municípios, excetuando-se Campinas, Indaiatuba, Pedreira e Vinhedo onde as transferências correntes respondem por valor médio próximo a 53% da receita total.

Essa estrutura de arrecadação que confirma o peso das transferências correntes é resultante do redesenho das relações do novo pacto federativo, cabendo

indagar se esses municípios têm ampliado as ações de acordo com as necessidades da demanda.

Outro dado importante para se refletir o planejamento de políticas públicas e em particular nesse estudo, o financiamento da política de Assistência Social, articulada a capacidade fiscal dos municípios para prestar serviços públicos a suas demandas locais, trata-se da identificação da receita per capita, tanto pessoal quanto institucional.

Realmente é mexer na “ferida”, pois esse aspecto remete ao problema crônico da má distribuição de renda, onde os mecanismos de equalização ganham um papel de destaque no planejamento dos governos em todos os níveis, seja má distribuição de renda pessoal ou institucional, pois ambos, registram a mesma tendência em todo território nacional.

A situação verificada nas municipalidades da RMC, segundo dados da análise de Lopreato e Paiva (2002), indicam que, “(...) os valores da receita tributária per capita, mesmo dos municípios em melhores condições, apontam claramente as restrições para o atendimento das demandas da população”.

Todavia, esses autores, alertam para o fato de que, este indicador é insuficiente para análise da capacidade dos municípios de atender a demanda, visto que as transferências correntes respondem pela elevada estrutura de receita dos municípios, sendo assim, são elas que determinam a efetiva capacidade de gastos.

A afirmativa acima é procedente quando analisada a relação de capacidade fiscal dos municípios e gastos em termos de maior participação das transferências, no entanto, os gastos pressupõem escalonamento de prioridades, sobretudo, em relação às receitas provenientes de recursos próprios dos municípios, o que garante total autonomia de investimentos.

Sustentada pelo exame de receita tributária per capita realizada por Lopreato e Paiva (2002), apenas para finalidade de demonstração, nesse estudo, apresento um quadro comparativo entre a capacidade dos municípios em relação à renda per capita, atendendo as variáveis com e sem as transferências constitucionais, que segundo estes autores sugerem-se a divisão em três grupos,

TABELA 12 – RECEITA TRIBUTÁRIA (1) E R TOTAL PERCAPITA DOS MUNICÍPIOS DA RMC
PERÍODO BASE: PLANO REAL/R\$

RT PER CAPITA			RT PER CAPITA INCLUÍDA TRANSFERÊNCIAS		
GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 1(2)	GRUPO 2 (3)	GRUPO 3
MÉDIA SUPERIOR A 150,00	MÉDIA ENTRE 100,00 E 150,00	MÉDIA ABAIXO DE 100,00	MÉDIA SUPERIOR A 500,00	MÉDIA ENTRE 400,00 E 500,00	MÉDIA INFERIOR A 400,00
Campinas	Jaguariúna	Demais	Campinas	Pedreira	Sto. A.da Posse
Holambra	Pedreira	Municípios	Holambra	Itatiba	Eng. Coelho
Indaiatuba	Valinhos		Indaiatuba	Cosmópolis	Artur Nogueira
Paulínia			Paulínia	Monte Mor	Sta. B. D'Oeste
Vinhedo			Vinhedo	Americana	Sumaré
			Jaguariúna	Nova Odessa	
			Valinhos		

Notas: Fonte de Dados: Lopreato & Paiva (2002). *Evolução das Finanças Públicas da RMC*. Quadro de elaboração própria.

(1) Os dados são do período de vigência do Plano Real

(2) A diferença de renda nesse grupo é acentuada: as cidades de Paulínia, Holambra e Vinhedo têm renda per capita muito acima da média da RMC

(3) Esse grupo tem média inferior a média da RMC, e a situação é mais problemática nos municípios de Sta. Bárbara d'Oeste e Sumaré onde apresentam a menor renda da região e tem demandas sociais importantes.

Esse quadro acima demonstra o quanto às transferências tem alavancado a receita per capita nos municípios da RMC permitindo uma maior aproximação na disponibilidade de recursos entre os municípios, no entanto, não alteram de modo significativo a hierarquia dos grupos, indicando que o valor das transferências constitucionais no período analisado, não foi suficiente para reduzir de maneira significativa, ou eliminar, as disparidades entre os municípios da região.

A análise das despesas correntes e a distribuição do valor total de gastos da RMC, realizada por Lopreato e Paiva (2002), indicam um significativo comprometimento da receita municipal com as despesas correntes na maioria dos municípios da RMC, sugerindo que as unidades perderam poder de ampliar investimentos e outros gastos sem comprometer a capacidade de financiamento.

Os municípios da RMC apresentam uma significativa taxa de resultado primário negativo, ou seja, muitos municípios tem gasto mais do que a receita prevista, por outro lado há municípios que em determinados anos tiveram um superávit fiscal considerável, confirmando-se novamente a diversidade entre a capacidade fiscal dos municípios responderem as demandas,

TABELA 13 – DESPESAS/RECEITAS ESTIMADAS EM RELAÇÃO A RCL

(em %)

Municípios	2001		2002		2003		2004		2005	
	superávit	déficit	superávit	déficit	superávit	déficit	superávit	déficit	superávit	déficit
Americana	6,32		19,51		10,93			-5,31		
Artur Nogueira	3,39		2,59			-16,62		-14,15	5,86	
Campinas	13,24			-1,64		-6,45		-6,3		
Cosmópolis	5,66		5,63			-2,11		-2,78		
Eng Coelho	14,1		2,9		10,69		4,44			-1,25
Holambra	8,43		7,98			-2,14	10,31		6,59	
Hortolândia	10,9		5,83		16,51			-3,14		
Indaiatuba	3,39		5,12		11,71		6,42			
Itatiba	0,65		13,1			-3,47		-4,6		-2,46
Jaguariúna	0,14		11,2		4,91		11,85			-0,85
Monte Mor	8,48			-0,48		-7,18		-5,15		
Nova Odessa	9,59		3,4			-2,94		-3,83		
Paulínia	0,06		11,69		9,26		15,58		7,44	
Pedreira	0,45			-14,87		-1,44	39,28		2,76	
Sta Bárbara	2,06			-0,36		-5		-2,79	9,5	
Sto A de Posse	11,04		0,27		3,49			-2,34		-2,32
Sumaré	2,15			-2,98		-12,8		-6,86		-7,88
Valinhos	0,4		2,94			-2,82		-4,99		-1,22
Vinhedo	4,32		2,55			-8,63		-3,53	9,35	

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE
Tabela elaboração própria

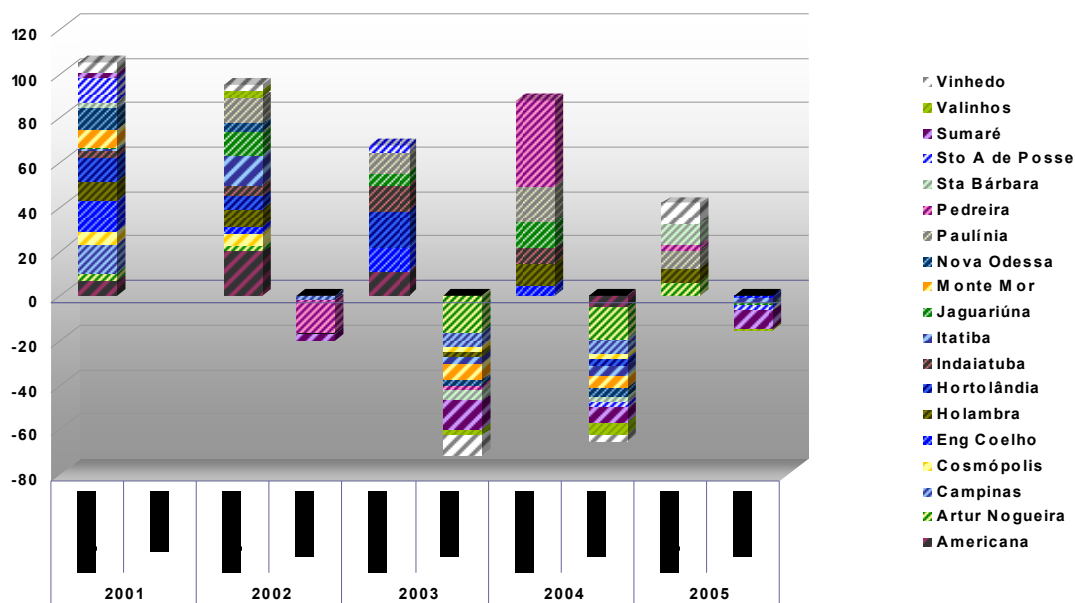
A tabela acima demonstra que no ano de 2001 todos os municípios da RMC gastaram menos do que a receita prevista, com Campinas, Monte Mor e Santo Antonio da Posse alcançando os maiores percentuais de superávit primário, a partir de 2002, progressivamente os municípios começaram a apresentar maiores taxas de déficit primários, o que indica maior comprometimento de despesas.

Paulínia é o único município da região que, mantém um superávit primário em todos os anos, seguido por Pedreira e Americana que, na média do período analisado as despesas correntes foram inferiores do que o previsto.

Já os municípios de Santa Bárbara D'Oeste, Sumaré e Valinhos, tiveram um maior comprometimento dos orçamentos no mesmo período.

A figura abaixo permite uma melhor visualização dos conjuntos dos municípios da RMC em relação ao comprometimento das receitas e despesas orçadas no período de 2001 a 2005,

GRÁFICO 12 – RESULTADO PRIMÁRIO DOS MUNICÍPIOS – PERÍODO 2001 A 2005



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE
Tabela 13

Os indicadores de despesas correntes e despesas de custeio, descritos acima, apontam a deteriorização das finanças públicas dos municípios da RMC no período recente, reduzindo a disponibilidade de recursos para investimentos, contrariando o cenário idealizado na Constituição Federal de 1988.

Os municípios (...) vivem uma situação contraditória, qual seja, ao mesmo tempo em que cresceu o papel que desempenham na oferta de serviços, passaram a enfrentar dificuldades financeiras e uma crise de identidade diante do desafio de superarem as restrições financeiras e atenderem às demandas sociais com criatividade e aumento dos investimentos⁵¹. (LOPREATO & PAIVA, 2002:275)

Apesar de não ser objetivo desse estudo a análise das finanças pública desses municípios, ora aqui apresentada apenas para situar a situação global dos

⁵¹ Grifo meu: acredito que, esse seja um grande desafio colocado aos gestores municipais – atender com criatividade para aumentar o alcance.

municípios para posterior análise dos orçamentos e gastos com a Assistência Social, esses dados acima chamam a atenção para um maior aprofundamento da gestão de finanças públicas nos municípios dessa região.

Quanto aos gastos sociais, a implantação dos Sus respondeu pelas principais alterações na aplicação destes gastos, ocorrendo principalmente devido aos repasses de recursos e convênios com a União e os estados, no entanto, em várias ocasiões, os municípios tiveram de ampliar gastos em função de cortes de outras esferas de governo, elevando o grau de comprometimento com as demandas sociais. (Ibid, 280)

As alterações na área de educação foram semelhantes, ganhando impulso com a implantação do FUNDEF a partir de 1998. Os gastos com habitação e urbanismo perderam participação continuamente no decorrer do tempo.

As evidências indicam que não houve apenas uma mudança na composição, mas elevação dos gastos sociais. A relação gasto social/RPL mostra significativa expansão dos gastos na RMC entre 1980 e a década de 90, refletindo o processo de descentralização em curso (...) Entretanto os gastos sociais não escaparam do movimento de contração das despesas (...) elevados cortes de investimentos e de outras formas de despesas, incluindo os gastos sociais. (Ibid, 280)

Essa mesma tendência do conjunto dos municípios da RMC verificou-se em cada município onde sofreram uma inflexão em 1977, voltando a crescer em 1999.

Esses dados ofereceram um panorama geral das finanças públicas no conjunto dos municípios da RMC, indicando limitações de gastos.

Cabe observar que os dados oferecidos pela principal fonte utilizada, tratam de uma pesquisa que examinou um período de mudanças institucionais e econômicas que tiveram repercussões diretas nas receitas e despesas municipais. Esse período impôs desafios consideráveis aos gestores municipais para equacionar essa estrutura tributária para melhorar as contas públicas, sem colocar em xeque ou

deixar em último plano o atendimento a crescente demanda por serviços sociais na região.

E ainda, observa-se que, não se apresentou um único indicador que tratasse dos gastos sociais com a área de Assistência Social, o que mais uma vez vem confirmar a escassez de sistematização de dados financeiros nessa área.

2.3 A EMERGÊNCIA DA CULTURA DE CONSTRUÇÃO DE DIAGNÓSTICOS LOCAIS

No desenvolvimento da investigação das principais características dos municípios que compõe a RMC, buscou-se contornar os diversos problemas e dificuldades encontradas para conciliar as fontes de dados públicas com as variáveis de vulnerabilidade social indicadas pela NOB/SUAS, acreditando que possam ser melhorados com diagnósticos locais a serem realizados pelos próprios municípios.

Cabendo aqui duas advertências metodológicas para construção de diagnósticos em municípios da RMC. A primeira refere-se a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações municipais atualizadas e com unidade amostral a família.

A segunda, quanto às informações de finanças públicas municipais. Se por um lado os municípios oferecem pouca transparência nesse campo, de outro, as informações disponibilizadas no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE, não atendem a nova classificação da função programática Assistência Social, onde ainda permanece a classificação Assistência Social e previdência, além do que, dos 19 (dezenove) municípios da região, cinco municípios não têm seus dados disponibilizados referente o ano de 2005.

O conjunto dos municípios dessa região teve sua configuração sócio-espacial alterada de maneira acelerada a partir da aceleração do processo de expansão urbana, apesar de apresentarem ritmos distintos na urbanização de cada um,

sugerindo desafios relacionados à gestão urbana, principalmente os relacionados à infra-estrutura e prestação de serviços, afetando diretamente a qualidade e condições de vida das famílias e indivíduos.

Os municípios apresentam especificidades que requer diagnósticos locais para incluir nos planos municipais de Assistência Social, ações que visem minimizar ou erradicar determinadas demandas específicas de cada município.

Apesar de a RMC, quando analisada no seu conjunto, apresentar índices consideráveis de condições de vida de seus habitantes, um dos maiores dinamismo econômico nacional, elevado nível de renda e de crescimento, a análise de cada município particularizada permite constatar situações locais com índices piores do que municípios localizados em regiões com menor índice de riqueza.

Além de problemas específicos em cada município, o conjunto dos municípios da RMC também enfrenta o problema da mancha urbana que se espalha com expressivos processos de conurbação.

Em síntese, o esforço para elaboração de indicadores de situações características de vulnerabilidade social que compõe a RMC, ainda que precários diante da limitação de fontes de dados permitem, a princípio, sugerir três constatações:

A primeira, talvez resida no aspecto mais visível. O rápido processo de urbanização que vêm promovendo a segregação de populações em situações de vulnerabilidade social em territórios que se avoluma com carências de vários serviços: emprego, habitação, transporte, saúde, educação, segurança, saneamento etc.

Essas necessidades não atendidas resultam em novas necessidades que colocam as famílias e os indivíduos em exposição à violência urbana, a drogadição, a furtos, a condições de moradia e trabalho precário entre outras vulnerabilidades e riscos próprios de uma urbanização acelerada e sem planejamento.

Os indicadores de crescimento médio da população entre 2000 e 2005, permitem uma segunda reflexão ao apontar os municípios de pequeno porte II e dois municípios de grande porte (Hortolândia e Paulínia) com os maiores percentuais.

Esse indicador sugere a necessidade de um diagnóstico local com o intuito de identificar as causas desse crescimento, procurando mapear onde e em que condições essas populações se encontram.

No primeiro caso, dos municípios de pequeno porte, esse crescimento pode ser justificado por famílias e indivíduos que procuram esses municípios como um 'refúgio' das grandes cidades, como por exemplo, em Vinhedo onde se registram verdadeiros 'guetos de auto-exclusão', formados por condomínios fechados de auto-padrão: domicílio de famílias que trabalham e estudam em São Paulo.

Já no segundo caso, Paulínia e Hortolândia, esse crescimento pode ser justificado por razões de outra natureza como, por exemplo: emprego.

Portanto, identificar a natureza desse crescimento é fundamental, considerando que esses municípios possuem características distintas em termos de atrativos para fixação de moradia e residência, conseqüentemente o perfil da população que elevou esse crescimento apresenta diferentes características e distintas necessidades.

E, uma terceira reflexão refere-se aos altos índices relativos de gravidez na adolescência, baixa escolaridade, famílias com renda percapita inferior a ½ salário mínimo, famílias que residem em domicílios que apresentam condições inadequadas de moradias e outros indicadores de população em situação de vulnerabilidade e risco, em alguns municípios.

Esses indicadores confirmam o caráter distintivo de cada município da RMC que deve ser considerado para planejamento público, visto que, para necessidades específicas, impõe políticas públicas específicas, no entanto, não se pode desconsiderar os problemas e gargalos do desenvolvimento metropolitano, visto que, muitas dessas situações transcendem os limites locais.

Em alguns casos, ações regionais e ou convênios poderão apresentar-se como alternativa para responder as necessidades dessas populações. Em outros casos, esses indicadores, apontam a emergência de um diagnóstico local para incorporar nos programas, projetos e serviços de Assistência Social a essas novas demandas sociais que são específicas do âmbito local.

A insuficiência quantitativa e qualitativa de informações municipais dificultou uma análise mais detalhada da realidade municipal no recorte das famílias em situações de vulnerabilidade e riscos sociais, porém, a descrição dos indicadores apontam grandes tendências que requer maior aprofundamento e a construção de diagnósticos locais que leve em conta o território como um todo.

Uma outra situação muito crítica, apesar de não ter sido apresentada em dados nesse estudo, mas que merece destaque na região e em cada município, sendo apontada pela população de um modo geral, como uma das maiores preocupações atuais, é a violência urbana, conforme afirma Cano (2002:254).

A violência urbana possui determinante e fatores múltiplos, com várias dimensões (...) Seu combate efetivo depende da articulação de uma série de políticas públicas (sociais, urbana etc....), além de ações específicas no campo da segurança *stricto sensu*.

Quanto a capacidade fiscal dos municípios para responder as demandas sociais, uma análise preliminar permitiu constatar que há certo constrangimento para investimentos em políticas sociais apesar do considerável índice de desenvolvimento econômico e capacidade de arrecadação dos municípios.

A principal fonte de receitas têm sido as transferências correntes, em todos os municípios da região.

Quanto à relação receita e despesas, na maioria dos municípios no período analisado há uma dificuldade em se gastar menos do que o previsto na receita

municipal, exceto Paulínia, os demais municípios tiveram no mínimo um ano que fecharam o balanço anual em déficit.

Também se constata que, em quase todos os municípios o maior comprometimento dos gastos é com despesas correntes de custeio, limitando consideravelmente a capacidade de despesas com gastos sociais nas atividades fins de cada política social.

Diante desse quadro apresentado, constata-se por um lado uma crescente demanda por ações da Assistência Social, tanto em âmbito local como regional, por outro lado, apesar de todo dinamismo da região, uma limitada capacidade de fiscal de novos investimentos.

Essa constatação sugere a elaboração de um planejamento adequado, baseado em diagnósticos locais e regionais, tendo como principal objetivo o atendimento das necessidades da população para a retomada do crescimento econômico de forma sustentável, para tanto, exigirá, uma mudança da cultura política dos governos locais para que sejam capazes de colocar como prioridade nas agendas governamentais o atendimento das demandas sociais.

Apesar dos limites dessa contextualização dos municípios da RMC, essa tarefa, contribuiu decisivamente para confirmar a precariedade de diagnósticos a partir de indicadores locais, sob os quais se elaboram o planejamento de Assistência Social.

A Política de Assistência Social é um processo complexo, como afirma Pereira (2000), "... um processo racional, ético e cívico".

Ético, por que é uma responsabilidade moral do Estado. *Cívico*, dada à vinculação inequívoca com a garantia de direitos de cidadania social, como dever do Estado. E, *Racional*, por que não se resume aos programas, serviços e recursos, voltados para a subsistência de indivíduos e grupos, mas principalmente de definição de prioridades, estratégias e metas, tendo como compromisso a otimização da satisfação de necessidades básicas, o que requer decisões coletivas baseadas e, indicadores científicos.

E o planejamento público envolve ética, moral e racionalidade.

A informação, o diagnóstico é insumo fundamental para planejamento e formulação de políticas públicas.

Diante da abrangência da política de Assistência Social, para efetivação de seu financiamento, é imprescindível antecipar de modo consistente os cenários futuros, estabelecer metas realistas, dimensionar o público-alvo, definir planos de contingência, enfim, tomar decisões em bases técnicas, sustentadas em indicadores.

Além do que, esses indicadores permitem fazer estimativas, expansão, monitorar e avaliar resultados, além de garantir um maior controle social.

Esse conjunto de elementos requer capacidade técnica administrativa e recursos financeiros, ao mesmo momento que, alocações de recursos financeiros requerem racionalidade argumentativa, com metas claras, dados consistentes e indicadores científicos.

Mais do que boa vontade, que os executores da política de Assistência Social tiverem em seus âmbitos de atuação, exigirá capacitação técnica, construção de metodologias de pesquisa, recursos humanos e materiais qualificados para alcançar de fato, uma consistente aproximação do quadro situacional local, que seja capaz de incorporar o público alvo dessa política, e assim garantir um plano coerente e racional que justifique seu financiamento pelo Estado.

Caso contrário, os gestores e executores da política de Assistência Social, em seus respectivos âmbitos de atuação, ao definir as ações dessa política, numa tentativa de se adequar a visão inovadora da política de Assistência Social, se limitarão a alterar as nomenclaturas e as formas sem alterar seu conteúdo, sem alterar seu financiamento, e continuará como uma política que ' não justifica gastos' para o Estado.

As inversões de prioridades de financiamento em políticas públicas pelos governos locais, em grande medida, dependerão da consistência argumentativa dos executores e gestores da política de Assistência Social, bem como da força social

que os movimentos organizados e instâncias de participação da sociedade civil exerçam sobre os poderes legislativo e executivo.

Como afirmou Willians (1997) “Na prática, a determinação não é nunca apenas a fixação de limites, mas também a existência de pressões”.

Por um lado, o quadro situacional em que se inserem os municípios dessa região, indica significativo crescimento de demanda por serviços sócio-assistenciais e outros serviços sociais como àqueles próprios de regiões mais desenvolvidas economicamente como: transporte, habitação, serviços de infra-estrutura entre outros.

Por outro lado, o quadro de capacidade fiscal para investimentos em novas indústrias, abertura de novos empregos etc., apresentam constrangimento fiscal para atender a necessidade demandada pelo crescimento populacional, principalmente os jovens.

Tendo em vista, esse constrangimento para aumento de arrecadação para novos investimentos, a questão que se coloca diante deste quadro é a seguinte: enquanto os governos locais, não encontram alternativas para equacionar essa situação, como estão respondendo àqueles serviços sócios assistenciais frente a essa demanda que se encontra em situações de vulnerabilidade social e riscos?

CAPÍTULO III

O COMPORTAMENTO DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

3- NOTAS INTRODUTÓRIAS

O financiamento de políticas públicas, em alguns casos, a lei obriga um limite máximo para os gastos, como o gasto com pessoal e, para outras, um limite mínimo como no caso das despesas com educação e saúde; para as demais, incluindo-se as despesas com a política pública de Assistência Social, deve valer mais do que bom senso, um norteamto político que priorize o atendimento de necessidades essenciais da população.

No entanto, o que se tem presenciado nas escolhas e decisões de recursos em relação aos dispêndios destinados às políticas públicas, em especial à área da Assistência Social, um lugar de quase nenhuma prioridade.

Portanto, a lógica de financiamento tem obedecido à lógica política de escolhas e decisões que favorece algumas demandas por serviços em detrimento de outras, dependendo do que for considerado 'prioritário' nas agendas governamentais de um ou outro governo.

Como demonstrado anteriormente, sustentada pela recorrência a literatura de finanças públicas, os municípios da RMC, enfrentam constrangimento fiscal para responder às suas demandas por serviços sociais, apesar de todo dinamismo econômico que a região apresenta.

Constrangimento fiscal este diagnosticado por vários autores, entre eles, Lopreato e Paiva (2002), “as restrições para ampliação de investimento e o constrangimento da capacidade fiscal desses municípios é fato verificável por qualquer indicador que se utilizem”. Em contrapartida, os indicadores também expressam um aumento de demandas por serviços sociais, tanto àqueles de infraestrutura urbana, como por serviços sócio-assistenciais.

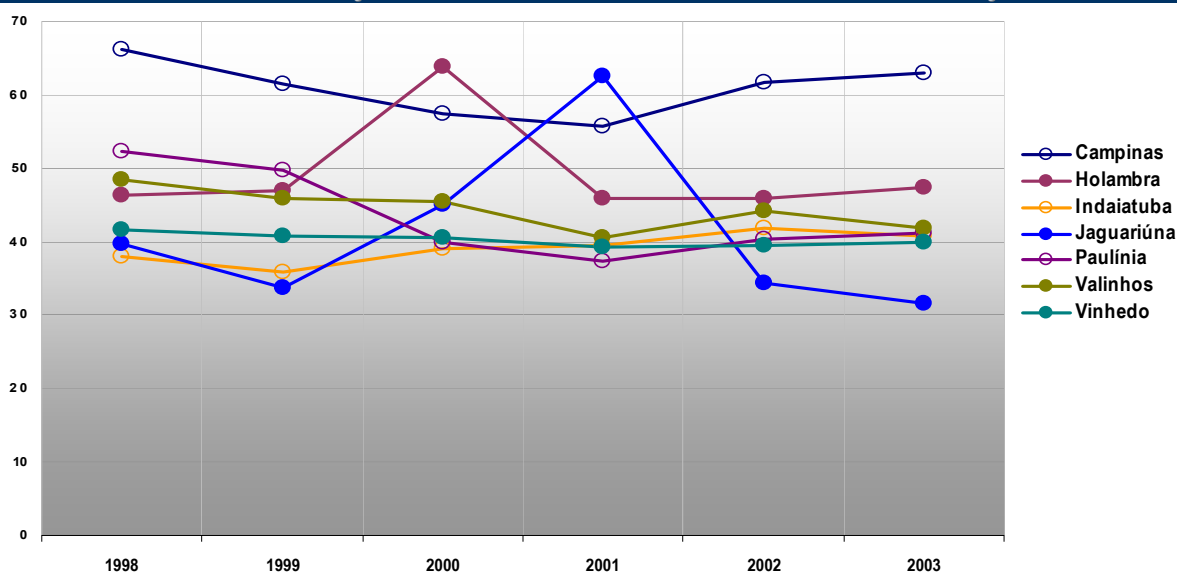
Constrangimento fiscal, diz respeito à limitação que os municípios da região vêm apresentando para aumentar a capacidade de arrecadação, principalmente diante de uma ‘freada’ ao acelerado desenvolvimento econômico que marcou historicamente essa região, reduzindo-se assim a capacidade de novos investimentos.

Tem sido muito recorrente, o discurso de prefeitos da região, justificando a falta de recursos para investir em despesas de corte social principalmente em serviços sócio-assistenciais, a alegação de comprometimento com ‘folha de pagamento’. Não que duvidasse totalmente dessa afirmativa, pois a prática de criação de novos cargos, principalmente assessores e cargos de comissão, tem sido prática freqüente nas prefeituras municipais dessa região, o que sem dúvida onera consideravelmente os cofres públicos⁵².

Todavia, as informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, demonstram que os municípios da amostra, vêm cumprindo a LRF e ainda, deixando uma margem para outros gastos, conforme poderá ser observado na figura 13,

⁵² Afirmativa auferida a partir de observação assistemática.

GRÁFICO 13 – PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DE CUSTEIO COM PESSOAL EM RELAÇÃO A RCL



Fonte: Secretaria do tesouro Nacional
Elaboração própria baseada na Tabela 13a (Anexo IV)

Apesar de não ser especialista em finanças públicas municipais, os dados acima, baseados em informações da Secretaria do Tesouro Nacional indicam que as despesas com pessoal em relação à RCL excetuando-se Campinas, os demais municípios tem ficado abaixo de 50% de despesas comprometidas com 'folha de pagamento', o que indica o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As receitas para atender outras despesas correntes⁵³, talvez não garantam uma boa margem para novos investimentos, no entanto, questiona-se a preferência de alocações de recursos para os serviços sócio-assistenciais dentro desse percentual.

Os municípios de Indaiatuba, Jaguariúna, Paulínia, Valinhos e Vinhedo, não ultrapassaram a média de 43% de comprometimento com despesas de custeio de

⁵³ Outra questão que despertou certa inquietude, mediante essa informação, refere-se as despesas obrigatórias: mínimo de 25% à educação; 15% à saúde e, considerando o percentual máximo de 54% com despesas de pessoal, totalizam um comprometimento considerável dos orçamentos nos municípios. Nesse patamar de comprometimento dos orçamentos, questiona-se a viabilidade de garantir o mínimo de 5% para Assistência Social, além das questões próprias da política em relação ao seu financiamento, também há elementos das vinculações orçamentárias das outras políticas que remetem a questão da governabilidade destas. Nesse sentido, considera-se que há emergência de estudos que sejam capazes de avançar nessa discussão da vinculação de um patamar mínimo para despesas com Assistência Social e a governabilidade das despesas já vinculadas com patamares mínimos.

pessoal em relação à RCL no período de 1998 a 2003. Campinas e Holambra apresentaram em média os maiores percentuais relativos de gastos com pessoal em relação à RCL no mesmo período, sendo que Holambra atingiu o pico máximo (63%) em 2000 e nos anos seguintes voltou a manter uma média inferior a 50% de despesas com pessoal. Já Campinas, é o único município da amostra que mantém altos percentuais com custeio de pessoal.

Portanto, o que está em jogo novamente, é o estabelecimento de prioridades em despesas o que pressupõe uma análise em outra direção: De que modo e quais são as prioridades orçamentárias, estabelecidas no processo de planejamento dos municípios dessa região, no particular da política de Assistência Social? Qual é o padrão de comportamento do financiamento da Assistência Social nesses municípios? Que escolhas políticas expressam o financiamento da Assistência Social mediante o comportamento do processo de orçamentação no rol de prioridades dos governos locais dos municípios dessa região? Enfim, Que elementos conformam o processo de planejamento de gestão do financiamento de Assistência Social?

O orçamento público se traduz também na “vontade política” expressa em números. Os avanços trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁴ trouxeram maior transparência aos relatórios públicos do processo orçamentário e de balanços em todas as esferas e unidades governamentais, permitindo traçar um diagnóstico bastante atualizado e consistente da estrutura do orçamento público em todo território nacional.

A observação rigorosa e atenta aos dados desses relatórios, quando utilizados numa perspectiva analítica reflexiva, possibilita a identificação das prioridades políticas de cada governo, na verdade, observar a prioridade dada a uma determinada política pública, no caso particular dessa investigação, à alocação de recursos orçamentários destinados a política pública de Assistência Social, permite uma análise para além das retóricas dos governos.

⁵⁴ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam risco e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas. Acesso disponível no Portal do Ministério da Fazenda. (STN, 2006)

Ou seja, para além da descrição e apresentação dos recursos e suas fontes que se ocupam do financiamento da política de Assistência Social em termos de magnitude de valores, esses dados possibilitam a análise da relação entre o econômico e o social, entre o financeiro e a direção política no âmbito do respectivo governo, ou ainda, entre o campo da política de Assistência Social e o campo de finanças públicas.

No que se refere aos relatórios anuais de finanças públicas, em termos de governo federal, os dados encontram-se disponibilizados *on line*, cada vez mais detalhados e de fácil acesso no portal do Tesouro Nacional e mesmo nos sites dos diversos Ministérios. Já, em se tratando de governos municipais, a mesma transparência não foi verificada, apesar do dispositivo legal de Responsabilidade Fiscal em tornar público os relatórios anuais de balanços e processo de planejamento.

A grande maioria dos municípios, aqui investigados, não disponibilizam por meio eletrônico os instrumentos de finanças públicas e, quando o fazem, limitam-se a disponibilizarem apenas àqueles obrigatórios por lei e ainda de forma resumida em páginas e *links* de pouca visibilidade e de acesso restrito, sem contar os problemas de manutenção de páginas com informações desatualizadas e incompletas.

Justificar essa precariedade de relatórios de gestão pública, disponíveis em meio eletrônico, nos governos municipais pelo viés dos limites do alcance da informatização das prefeituras locais, não me parece suficiente na região aqui investigada. Os municípios da RMC dispõem tanto em termos de recursos humanos como estruturais para apresentar um portal eficiente para tornar a gestão pública de fato pública.

Tornando-se possível comprovar a afirmativa acima, ao observar a sofisticação dos *designers* das páginas que disponibilizam notícias locais, eventos, acontecimentos e obras realizadas nos municípios, se traduzindo em verdadeiro *marketing* publicitário tanto para enaltecer os atuais governos municipais como para divulgar os atrativos turísticos locais.

Entretanto, as informações de interesse público, principalmente àquelas relacionadas às finanças públicas que permitem o controle social da população, apresentam-se precárias e insuficientes nos portais da rede informacional das prefeituras municipais.

O acesso à boa parte dos relatórios de finanças públicas municipais, que serão analisados nesta tese foram obtido através de acesso direto aos documentos *in loco*. No entanto, não foi tarefa fácil.

A maioria das vezes exigiu protocolar a solicitação, responder a várias questões dos motivos dessa solicitação, enfrentar a desconfiança expressa pelos servidores públicos, realizar vários contatos, inúmeras ligações, e ainda utilizar diferentes caminhos para conseguir o acesso para consulta, desde câmaras municipais, secretarias de finanças, departamentos jurídicos, boletins municipais⁵⁵, e ainda em última instância, fazer uso de influências pessoais.

Apenas o relato detalhado dessa experiência vivida na coleta de dados de finanças públicas municipais, já se constituiria num objeto de estudo para uma dissertação, bem como a incursão pela seara de finanças públicas, a partir da área de formação do Serviço Social, também se constituiria num outro recorte analítico, diante de todas as dificuldades enfrentadas no decorrer da coleta de dados e elaboração dessa tese, tendo em vista a crucial importância da transparência para efetivação do controle social para concretização do SUAS.

Mesmo diante de todo esforço exigido para acessar os relatórios públicos municipais, as informações disponibilizadas não foram suficientes, impondo a recorrência a registros disponíveis *on line* em sites como SEADE, IBGE, Tribunal de Contas do Estado e Tesouro Nacional que, disponibilizam os dados resumidos dessas instâncias de governos e na maioria das vezes, desatualizados.

Portanto, essas dificuldades encontradas para obter acesso aos relatórios públicos municipais, principalmente os quadros anexos dos orçamentos anuais e balancetes consolidados, limitaram a possibilidade da análise de todos os governos

⁵⁵ Arquivados em diferentes órgãos de um município para outros, por exemplo, em Campinas, na Biblioteca Jurídica, em Valinhos no departamento de imprensa e assim por diante.

municipais da RMC, o que impôs uma análise por amostragem dos municípios da região e impediu de desenvolver a análise de gastos executados em sua plenitude.

Ainda cabe esclarecer que, a precariedade de informações e dados disponibilizados pelos municípios, bem como os limitados dados de contas públicas municipais disponibilizados *on line*, impôs, muitas vezes, abrir mão de um rigor metodológico, principalmente quanto aos períodos estabelecidos para análise.

Embora preliminarmente, e com os limites apontados acima, os resultados obtidos apontam uma direção e as grandes tendências, colocando em pauta, questões e elementos que poderão se constituir em objetos de estudos futuramente.

E, em se tratando de uma investigação científica, a própria dificuldade de acesso às informações de finanças públicas em instâncias municipais, se constitui num indicador para análise de financiamento da política de Assistência Social nessas instâncias, visto que, coloca em questão o alcance e o controle social.

No tocante a contextualização do campo de finanças públicas, com o objetivo de apresentar alguns indicadores que permitissem sugerir a capacidade financeira destes municípios responderem a suas demandas sociais, a principal fonte utilizada foi o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE. A recorrência a essa fonte se justifica por este ser o órgão máximo de fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios e que tem por princípio manter a fidelidade a Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando públicas as contas públicas.

A principal dificuldade encontrada nessa fonte de informação, além de nem todos os municípios terem seus dados referentes ao ano de 2005 disponibilizados, também a discriminação da alocação de recursos na Assistência Social (função 8) ainda comparece na função programática Assistência Social e previdência (função 15) para anos recentes.

A unidade principal de investigação é composta pelos instrumentos de gestão fiscal dos governos locais, centrada na função programática Assistência Social (8).

A unidade investigativa secundária é composta pelos planos e relatórios municipais de gestão da Assistência Social.

O informante principal em cada município é a prefeitura, através dos setores e órgãos responsáveis pelo planejamento, finanças públicas e gestão da política de Assistência Social (Anexo III) e, quando necessário os demais órgãos e câmaras municipais.

Assim, os dados apresentados nessa tese, correspondem às informações coletadas em relatórios e leis que tratam de finanças públicas de governos municipais, caracterizando-se como uma pesquisa documental, privilegiadamente através de documentos de natureza legal.

Além da coleta de dados diretamente dos instrumentos legais fornecidos e ou consultados juntos às instituições municipais, as fontes eletrônicas se constituíram importante canal de coleta de dados, destacando-se como as principais: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Tesouro Nacional através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, Tribunal de Contas da União – TCU, Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE, Associação Paulista de Municípios – APM e Portais de Governos Municipais.

Diante dos objetivos propostos nesta tese, de analisar o comportamento do financiamento da Assistência Social nos governos municipais da RMC a partir dos instrumentos básicos de gestão pública, os instrumentos de coleta de dados utilizados atendem duas principais etapas⁵⁶:

- Numa primeira etapa, a análise documental do ciclo orçamentário do financiamento de política públicas nos municípios da amostra: a coerência reservada entre o PPA

⁵⁶ Uma terceira etapa pretendida, a comparação entre o orçado e o executado, não foi alcançada nesse estudo devido a insuficiência de informações disponibilizadas pelos municípios, como já referido anteriormente, entretanto, quando o acesso foi possibilidade, utiliza-se a título ilustrativo essa comparação.

2002/2005 e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO, na função Assistência Social;

- Numa segunda etapa, a sistematização e análise das destinações orçamentária constantes na Lei Orçamentária Anual - LOA, 2004, 2005 e 2006; e os respectivos quadros demonstrativos de despesas (QDD) do orçamento, quando foi obtido acesso, centrada na funcional programática Assistência Social, função (8).


Para atender a primeira etapa e possibilitar a visualização do PPA de cada município e identificar a coerência e discrepância contida neste instrumento referente à sua elaboração em consonância com a política de Assistência Social e a racionalidade explicitada na lei de finanças públicas, estabeleceu-se metodologia de tratamento e apresentação das informações a luz dos PPAS de Assistência Social, baseada nos seguintes procedimentos e critérios aplicados⁵⁷:

1- Base estratégia – Identificação da construção da situação atual.


- Utilização de indicadores científicos e de fontes de abrangência regional e nacional;
- Indicadores coerentes com a definição de público alvo da política de Assistência Social definido pela LOAS e PNAS/2004;
- Concepção de Assistência Social implícita na delimitação de indicadores que sustentam a construção da análise situacional
- Registro das ações desenvolvidas na área da Assistência Social
- Registro de desempenho das ações

⁵⁷ Para o estabelecimento desses critérios a base foram documentos legais que tratam da regulamentação desses instrumentos; recorrência a literatura de planejamento público; manuais de elaboração de PPA, LDO e LOA, acessados tanto em livros e revistas especializadas nessa área como em artigos e manuais disponibilizados em meio eletrônico.

2- Programas e Projetos – Identificação da consistência e coerência da descrição dos programas e projetos articulado aos objetivos e metas aferíveis, subdividido em:

 *Finalísticos* – resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à população na função da Política de Assistência Social

- ✓ Presença/ausência
- ✓ Clareza e objetividade
- ✓ Coerência entre os objetivos, ações, público alvo e metas.
- ✓ Abrangência
- ✓ Coerência com a base estratégica e com a Política de Assistência Social
- ✓ Possíveis de aferição

 *Administrativo* – são as despesas de natureza tipicamente administrativa que, embora sejam para atender os programas finalísticos, dizem respeito a sua manutenção acima de tudo nos aspectos físicos como: construção reforma de centros comunitários, espaços de convivência, casa abrigo etc.

- ✓ A presença/ausência
- ✓ Objetividade
- ✓ Previsão de capacitação de Recursos Humanos
- ✓ Coerência com os programas finalísticos

Para apresentação e análise da Ldo serão utilizados os mesmos critérios, incluindo-se a identificação de prioridades em cada ano respectivo da lei analisada e a coerência mantida com o PPA respectivo nas ações da Assistência Social.

Em atendimento a segunda etapa, a LOA e o Orçamento Anual de cada município, receberão um tratamento a parte, por trazer explicitamente os valores destinados à função Assistência Social e permitindo a comparação com as demais funções de governo; ainda procedendo ao detalhamento do Orçamento Anual para

identificar a alocação em órgãos, fundos e preferências alocativas por serviços, atividades e ou projetos.

E, como última observação metodológica, cabe esclarecer que toda a sistematização e análise dos instrumentos de gestão fiscal dos municípios foram realizadas sob a luz dos respectivos PPA, planos e relatórios de Gestão da Assistência Social, quando disponibilizados pelo órgão gestor dos municípios⁵⁸.

Vale ressaltar que a opção por análise do PPA E LDO, decorre da convicção que o financiamento de qualquer política pública, neste estudo, especialmente a política de Assistência Social, resulta de um processo mais amplo do que a mera análise do gasto diretamente. E, ainda, na insistente defesa da consolidação de um planejamento público transparente, consistente, racional e que possibilite de fato o monitoramento e avaliação de seu impacto na população.

Essas etapas compõem o processo de planejamento público de gestão fiscal dos municípios, e são interdependentes e articuladas entre si. A recorrência aos Planos de Assistência Social Municipal no período referente ao processo orçamentário analisado atravessa todas as etapas.

A análise de cada etapa se deu primeiramente dentro de cada município e, a análise conclusiva apresenta a grande tendência do comportamento do financiamento da política de Assistência Social no conjunto dos municípios da RMC e, aponta questões que surgiram como elementos que conformam o processo orçamentário do financiamento público da política de Assistência Social nos municípios da amostra.

A escolha desse campo investigativo que inclui o conjunto dos municípios da Região Metropolitana de Campinas justifica-se por apresentar o perfil adequado para os objetivos propostos nesse estudo a partir do pressuposto central da necessidade de se romper com o discurso fácil de 'não há recursos para atender a crescente

⁵⁸ Apenas o Município de Campinas disponibiliza por meio eletrônico os instrumentos de gestão da Assistência Social referentes ao período investigado nessa tese, aos demais municípios foram solicitados aos órgãos gestores, conselhos municipais de Assistência Social, sendo que, em boa parte não houve êxito na disponibilização desses instrumentos, prejudicando consideravelmente a análise.

demanda', o que pressupõe a construção de uma nova prática de cultura política, na gestão do financiamento da Assistência Social,

O exame da receita per capita revela que o problema da má distribuição institucional de renda é relevante na Região Metropolitana de Campinas e deve se constituir em fonte de preocupação para aqueles que olham a oferta de serviços públicos além das fronteiras de um único município. (PAIVA, 2002:270).

A recorrente alegação “da falta de verbas”, presente no discurso corrente do executivo, do legislativo e de técnicos que operam esta política no âmbito municipal, como justificativa e explicação para a inoperância da política de Assistência Social, obscurecem e ofuscam os conteúdos éticos, políticos e operacionais que conformam o seu financiamento por resistirem em incorporar o novo paradigma dessa política.

Esses conteúdos éticos, políticos e operacionais se definem a partir de uma cultura política presente numa determinada sociedade e se materializa em práticas sociais de diferentes modalidades.

O financiamento de políticas públicas pressupõe escolhas e decisões praticadas por sujeitos sociais que mesmo dentro de limites fiscais definem onde irão investir a partir do que consideram prioridades, bem como, incorporar o financiamento da política de Assistência Social não se restringe a criar um conjunto de leis e normas que a regulamentam.

A prática do financiamento é uma prática social resultante de preferências, escolhas e atitudes materializadas, de um lado, pelos governantes e, grande parcela da sociedade que resiste em entender essa política como uma prioridade e de responsabilidade do estado seu financiamento; de outro, uma dificuldade de boa parcela dos executores e gestores dessa política, em adentrar o campo de finanças públicas.

Sem dúvida, essa discussão é abrangente e remete a um conjunto de elementos que ultrapassam a esfera da análise de magnitudes de valores orçados e

executados, pois o reconhecimento do financiamento como uma prática social, expressa uma determinada cultura política.

Reconheço também, que os desafios colocados no campo dos direitos sociais existem em todas as políticas sociais, porém, em especial a política de Assistência Social atinge um grau de abrangência de diversas ordens, considerando-se a entrada tardia desta política no campo dos direitos de proteção social, reconhecida legalmente.

Um país com mais de 500 anos, somente há 18 anos o Estado assume, por imposição da lei, a sua responsabilidade de garantidor de direitos sociais e de assegurar proteção às necessidades demandadas numa sociedade de classes que registra uma das maiores dívidas sociais do mundo moderno, basta-se ver os índices de desigualdades sociais.

3.1 PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES NA COMPOSIÇÃO DE RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Com a descentralização dos tributos e sua importância na composição das receitas municipais e o constrangimento fiscal dos municípios da RMC em períodos recentes, as transferências correntes são importantes indicadores para análise de financiamento de uma determinada política pública.

Tal afirmativa justifica-se pela seguinte razão: considerando-se que se trata de municípios que dispõe de considerável capacidade de arrecadação⁵⁹ e significativo VAF, os gastos e ou, as destinações orçamentárias são, acima de tudo, uma prática política, ou seja, uma preferência de alocação de recursos numa determinada política de governo em relação à outra.

⁵⁹ Apesar do constrangimento fiscal afirmado anteriormente, mesmo assim, os municípios dessa região, quando comparados a municípios de outras regiões do país, apresentam capacidade fiscal considerável.

Portanto, identificar o grau de participação dessas transferências na composição de receitas para as despesas com a Assistência Social nos municípios é fundamental, especialmente com o intuito de apreender em que medida os municípios tem incorporado a responsabilidade de afiançar às ações dessa área em seu âmbito, seja de forma complementar aos repasses ou mesmo integralmente as ações mais específicas.

Uma outra dimensão que essa informação pode atender, refere-se ao grau de dependência que os municípios mantêm aquelas ações que são financiadas pelo governo federal e estadual, sem expandir ações que atendam certas particularidades locais.

Em se tratando de municípios de uma das regiões brasileiras que, por qualquer indicador que se utilize, confirma o elevado grau de desenvolvimento econômico industrial, o Valor Adicional Fiscal – VAF torna-se um importante indicador da capacidade fiscal dos municípios.

Tabela 14 - Receita Tributária, Valor Adicional Fiscal e Receita Disponível

Em R\$

MUNICÍPIO	2004			2005		
	Rt	VAF	RCL	Rt	VAF	RCL
Campinas	402.148.564	10.591.325.744	1.074.514.086	460.267.350	12.898.079.956	
Holambra	3.334.593	213.004.049	15.635.249	3.501.903	225.199.394	17.767.000
Indaiatuba	46.660.524	2.516.812.850	203.734.684	52.044.441	2.619.863.194	233.048.349
Jaguariúna	8.645.574	2.905.813.729	87.100.030	10.301.626	3.961.141.999	100.344.220
Paulínia	37.491.694	17.367.712.465	524.137.296	34.930.986	19.703.106.643	616.305.301
Valinhos	28.004.106	1.530.497.661	112.092.173	35.522.431	1.614.627.154	118.144.295
Vinhedo	24.758.435	1.444.591.389	90.405.467	30.449.167	1.766.155.102	97.918.291

Fonte: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Fazenda. Disponível in <http://www.fazenda.sp.gov.br/dipam>

O VAF é a base de cálculo da participação dos municípios no rateio da parcela dos 25% de arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias Saídas – ICMS, acrescido do valor das prestações de serviços, no município, deduzido o valor das mercadorias entradas no ano civil correspondente e tamanho da população.

Quando observado o VAF desses municípios, deduz-se que, a transferência do ICMS, alcançará um grau de importância considerável na composição das receitas dessa região, seguido pelas arrecadações do IPVA,

TABELA 15 – TRANSFERÊNCIAS DE ICMS E IPVA

(R\$)

MUNICÍPIOS	ICMS (**)		IPVA	
	2004	2005	2004	2005
Campinas	238.328.432,12	263.100.130,89	74.287.554,06	89.236.924,81
Holambra	4.383.351,96	5.116.398,64	626.026,99	807.880,39
Indaiatuba	35.116.102,91	46.047.577,08	8.731.574,46	10.803.625,24
Jaguariúna	48.512.586,92	52.734.730,33	2.082.466,68	2.641.094,01
Paulínia	355.475.769,33	424.961.834,41	4.536.482,59	5.710.991,47
Valinhos	30.417.649,11	34.819.858,19	6.574.783,97	8.336.378,85
Vinhedo	24.649.343,84	29.000.206,71	4.682.249,27	5.790.367,82

Fonte: Portal do Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Fazenda

(**) Valores já descontados os 15% do Fundo de Educação (Fundef) de acordo com a Lei 9.424 de 24/12/96

O IPVA é um tributo da competência dos estados membros e do Distrito Federal (artigo 155, inciso III, da Constituição Federal) e, por tal motivo, a legislação pode variar em cada unidade federada, na legislação paulista, qual seja, a Lei 6.606, de 20 de dezembro de 1989, é transferido aos municípios 50% do valor do IPVA arrecadado, sendo considerado um imposto progressivo⁶⁰.

Entre os repasses para os municípios oriundos de tributos, o ICMS e o IPVA constituem-se os de maior importância nessa região devido a estreita ligação que ambos mantêm com a média de renda da população e um determinado padrão de desenvolvimento econômico.

Há três principais modalidades de transferências federais aos municípios: Transferências Constitucionais, Transferências Legais e Transferências Voluntárias.

As transferências constitucionais resultam do processo orçamentário anual, sua utilização apresenta maior flexibilidade e são os recursos transferidos mediante o Fundo de Participação dos Municípios – FPM⁶¹, Fundo de Manutenção e

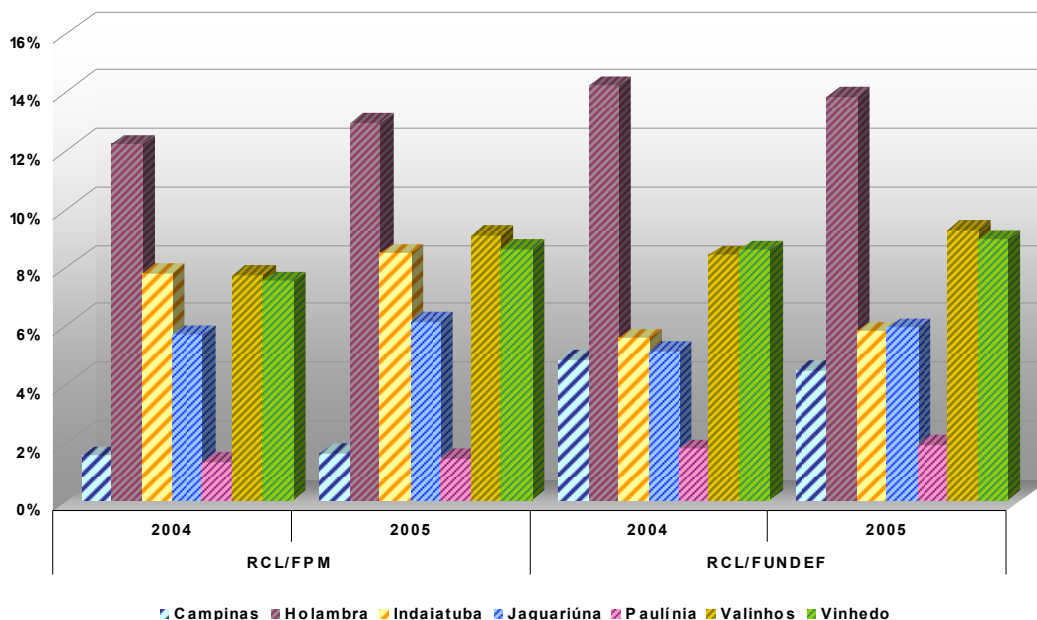
⁶⁰ *Imposto Progressivo*: Para compreender a regressividade e a progressividade de um tributo, é preciso avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os diretos incidem sobre a renda e o patrimônio (não são passíveis de transferência para terceiros) – são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros (para os preços e produtos adquiridos pelos consumidores) – de fato são os consumidores que acabam pagando o tributo, mediado pelo contribuinte legal – empresário produtor ou vendedor (fetiche do imposto) – imposto regressivo. Ver mais BOSCHETTI, 2006.

⁶¹ O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% de arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos

Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF⁶², Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e Compensações Financeiras.

Entre as principais transferências constitucionais para os municípios brasileiros, o Fundo de Participação dos Municípios, caracteriza-se como o tributo que opera de forma mais redistributiva entre os municípios de menor capacidade fiscal. Contrastando com o que ocorre em regiões de menor nível de renda, o FPM, nesses municípios da amostra é pouco representativo, não atingindo mais que 13% da RCL, no mesmo patamar de participação que o FUNDEF, que vem apresentando tendencialmente desempenho mais elevado nas receitas municipais,

GRÁFICO 14 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA COMPOSIÇÃO DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA



Fonte: Portal do Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Fazenda (Tabela 14a Anexa III)

Industrializados, distribuído aos municípios de acordo com o número de habitantes divulgado pelo IBGE. Os critérios utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação estão baseados na Lei nº. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei nº. 1.881/81.

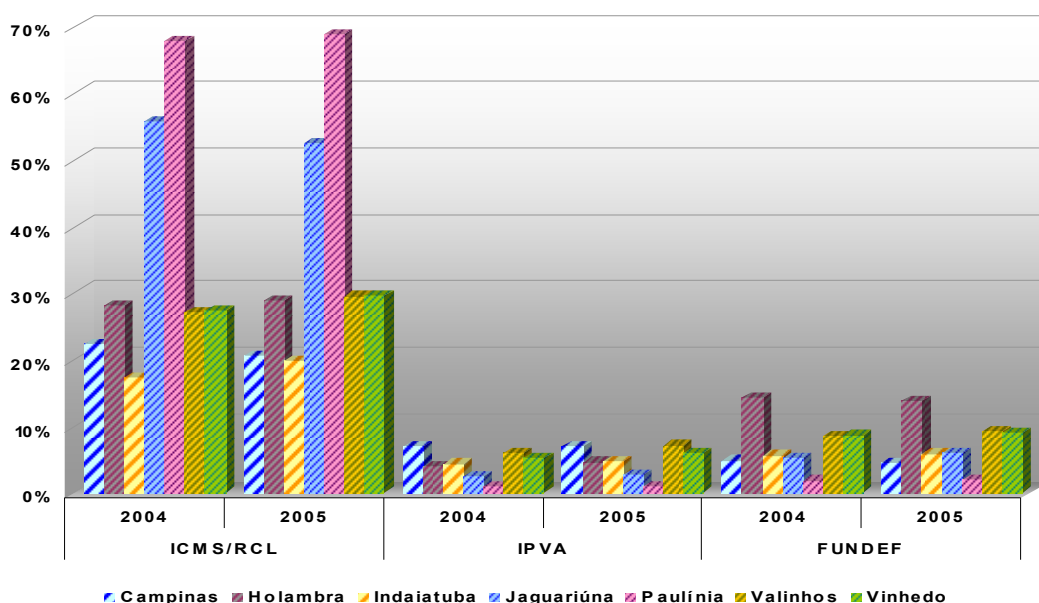
⁶² A Constituição Federal vincula algumas receitas ao financiamento da educação, em seus diversos níveis. Emenda Constitucional nº. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº. 9.424 e pelo Decreto nº 2.264, de 24 de dezembro de 1996 e 27 de junho de 1997, respectivamente. Tem como foco o ensino fundamental público. A Lei nº 9.424/96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, a ser assegurado ao Governo Estadual e aos Governos Municipais localizados nos Estados onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental (redes estadual e municipal) for inferior a esse valor mínimo. Consultado e disponibilizado no site <http://www.bb.com.br/appbb/portal/gov/ep/srv/fed/TransfConstitucionaisEduc.jsp>

A maioria dos municípios da amostra, quando comparada a participação do FPM e do FUNDEF em relação a RCL, num mesmo período em cada município, observa-se que o FUNDEF vem alcançando maiores percentuais de participação em relação ao FPM. Nos dois anos analisados, o FPM não ultrapassou percentuais de 12,5% em nenhum dos municípios da amostra, enquanto o FUNDEF vêm apresentando maiores percentuais e ainda indicando expansão de participação relativa na RCL, alcançando o pico máximo em 2004 no município de Holambra, atingindo percentuais superiores a 14% da RCL do município.

Essa é a tendência verificada em regiões com maior nível de renda. Contrastando com regiões onde os municípios apresentam menor nível de renda, nos municípios da RMC, o FUNDEF tem garantido maior participação na composição da RT dos municípios da região. Apenas os municípios de Indaiatuba e Jaguariúna, nos anos e 2004 e 2005, registraram maior percentual de participação do FPM em relação ao FUNDEF na composição da RT.

O movimento de descentralização tem impulsionado os gastos sociais na área de educação. A municipalização do ensino fundamental tem garantido um crescimento do FUNDEF, apesar de não escapar, de maneira geral, da contração de despesas nos gastos sociais frente à demanda por este serviço.

GRÁFICO 15 – COMPARAÇÃO ENTRE A TRANSFERÊNCIA CONSTITUCIONAL FUNDEF E PRINCIPAIS TRIBUTOS QUE COMPÕE A RCL DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA



Fonte: Portal do Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Fazenda
Elaboração própria – base Tabela 14ª (Anexo IV)

A título de comparação do grau de importância das transferências do FUNDEF e dos principais tributos, o ICMS E O IPVA, para os municípios da RMC, observa-se que nessa região, o ICMS é de longe a principal fonte de receita. Essa informação é importante por confirmar o grau de relevância das transferências correntes nos municípios.

Considero que, num país com tamanha disparidade em vários níveis e dimensões, devem-se levar em conta os diferentes graus de importância que os tributos e transferências têm para cada região.

A 3ª. Meta de Financiamento deliberada na V Conferência Nacional de Assistência Social, deliberou o ajuste anual dos valores estabelecidos para os pisos de proteção social segundo índices inflacionários mais o índice de crescimento do PIB e percentual de aumento da arrecadação da seguridade social do ano precedente; segundo a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro deve crescer 3,61% em 2006, em um cenário no qual a taxa básica de juros, a Selic (atualmente em 14,75% ao ano) seria de 14,14%.

No entanto, nem sempre o PIB apresenta taxas de crescimento, a exemplo, “... a crise de 1981/1984 foi a mais severa, com queda de 12% do PIB per capita, enquanto que a de 1988/1994, a mais prolongada”⁶³.

Retomando as questões da composição de receitas municipais, a outra modalidade de transferência são as legais.

As transferências legais são aquelas cujos critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos estão especificados em Lei ou na Constituição. Essas leis determinam a forma de habilitação; transferência, aplicação de recursos e prestação de contas. Sendo realizadas sob duas formas e duas modalidades: quanto à forma - transferências automáticas e transferências fundo a fundo. Quanto à modalidade numa primeira, as aplicações dos recursos repassados não estão vinculados a fim específico, o município possui discricionariedade; na segunda modalidade, a aplicação dos recursos repassados estão vinculados a um fim específico.

⁶³ Para ver mais consulte Produto interno Bruto. <http://www.ipib.com.br/pibbrasil/pibbrasil.asp>

O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social (Decreto nº.1.605/1995, art. 1º.). (TCU, 2005)

As transferências na área de Assistência Social são repassadas do FNAS, para os fundos das esferas estadual ou municipal, prescindindo da celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

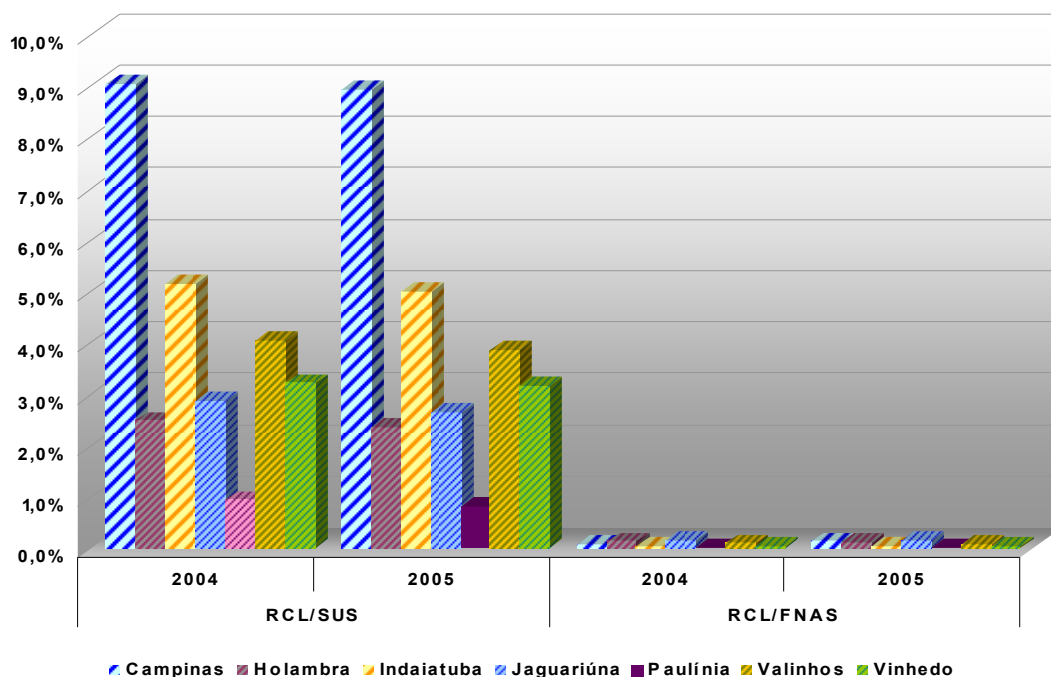
A condição para os repasses obedece a condicionais já especificadas anteriormente, no capítulo que tratou do financiamento da Assistência Social na perspectiva do SUAS. Para os repasses de recursos necessários ao atendimento do benefício de prestação continuada, previsto na LOAS, prescindindo dessas condicionais.

Ainda, alguns repasses aos municípios e estados podem ser automaticamente repassados, independentemente de convênio, ajuste, acordo ou contrato, sendo depositados em conta vinculada ao fundo destinatário (Lei nº. 9.604/1998, art. 2º, e Decreto nº. 2.529/1998, arts. 1º. e 4º.).

Em caráter emergencial, o MDS pode autorizar o repasse de recursos financeiros do FNAS para os Municípios ou entidades e organizações de Assistência Social, por meio de instituição financeira oficial, caso se verifique algum prejuízo para os beneficiários na utilização dos meios ordinários de repasse (Decreto nº. 1.605/1995, art.5º § 2º).

Entre as transferências legais repassadas aos municípios da RMC, neste estudo apresentam-se apenas as que compõem as políticas de Seguridade Social não contributivas, ou seja, as transferências fundo a fundo do Sistema Único de Saúde – SUS e as transferências do FNAS.

GRÁFICO 16 – PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS LEGAIS DA SEGURIDADE SOCIAL NA RCL DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional
 Dados: Tabela 16a (Anexa IV)

Tanto as transferências do SUS quanto do FNAS, configuram-se como transferências legais fundo a fundo. As informações contidas no gráfico acima, apontam a emergência da consolidação do SUAS, pois quando comparadas a participação das transferências à política de saúde e à Assistência Social em relação ao RT dos municípios é realmente de ‘saltar os olhos’ em relação ao diferencial de percentuais.

Porém, de qualquer forma, há de se considerar que, o SUS, iniciou seu processo de organização do atendimento à saúde desde a década de 90, imprimindo uma nova forma de organização, garantindo uma maior racionalidade ao seu funcionamento e conseqüentemente ao financiamento, no caso da Assistência Social, o SUAS encontra-se em fase de implantação.

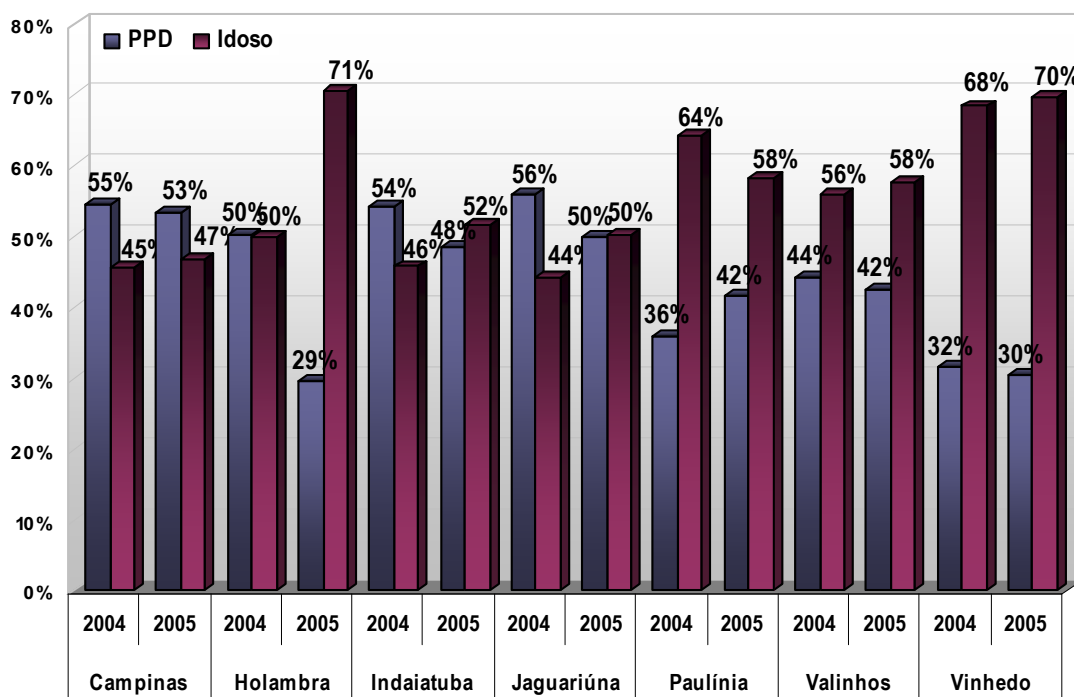
Como já referido anteriormente, o FNAS, apresenta tendência crescente na participação do orçamento da Seguridade Social, tendo o maior crescimento entre os fundos nacionais, com 26,1% em relação a 2004, revelando um forte investimento na Política de Assistência Social no governo Lula.

A título ilustrativo e até justificando algumas informações trazidas nesse estudo, faço a seguinte consideração: mais do que saber quem investe mais ou quem investe menos na Assistência Social, a preocupação central é de que modo os municípios, principais executores dessa política, vêm afiançando as ações para esta área: expansão ou adequação de conteúdos? Por isso, identificar as transferências federais, permitem avançar de maneira mais consistente numa análise da participação e/ou do comportamento de alocações de recursos destinados a Assistência Social em governos municipais.

Em obediência ao disposto no inciso V do artigo 203 da CF/88 que garantiu o pagamento mensal de um salário mínimo aos idosos e portadores de deficiência, que não consigam se manter por si próprio ou com a ajuda da família, adveio na LOAS, em seu artigo 20, a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada.

O FNAS, além de proporcionar recursos e meios para apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social, também tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada, que se constitui numa transferência de renda direta.

Gráfico 17 - Participação relativa por modalidade de transferência de renda direta no total de transferências



Fonte: MDS (Referência Tabela 17a Anexo IV)

O desdobramento dos recursos aplicados nos municípios da amostra pelo programa federal de transferência de renda direta, Benefício de Prestação Continuada – BPC, nos anos de 2004 e 2005, em relação aos percentuais por segmentos, aponta o seguinte quadro:

- Os municípios de Vinhedo, Valinhos e Paulínia apresentaram nos dois anos analisados, maior demanda de BPC Idoso;
- Campinas, foi o único município que nos dois anos analisados apresentou maior demanda de BPC PPD;
- Já os municípios de Holambra, Indaiatuba e Jaguariúna, apresentaram alternância entre as demandas segmentarias para este programa: Holambra em 2004 e Jaguariúna em 2005, tiveram exatamente uma participação demandatária para o BPC de 50% para cada segmento; Holambra (54% e Indaiatuba (52%) em 2005, registraram maior demanda para BPC Idoso; Indaiatuba (54%) e Jaguariúna (58%), apresentaram maior demanda em 2004 para o BPC PPD.

Esses dados permitem constatações e questões de várias ordens, como por exemplo: que fenômeno local tem propiciado essas alterações de demandas segmentarias ao BPC de um ano para outro? O que justifica a disparidade percentual em alguns municípios entre os demandatários do BPC por segmento? E, ainda, o que justifica a acentuada redução de demandatários do BPC PPD em alguns municípios da amostra?

Sem sombras de dúvida, para alcançar uma resposta consistente a estas questões possibilitadas pelos dados apresentados no gráfico 17, exigirá um maior tratamento dos dados considerando-se outras dimensões em que se inserem esses programas nos municípios.

Entretanto, esses dados associados a outros dados censitários, em relação aos municípios com maiores percentuais de BPC destinados ao segmento idoso,

permitem sugerir que, reservam uma estreita vinculação ao envelhecimento demográfico e o significativo número de idosos dessa região, descendentes ou imigrantes italianos que trabalharam no rural, sem carteira assinada.

O crescimento progressivo e acelerado do envelhecimento populacional em todo território nacional, em parte, explicam o padrão expansivo do BPC idoso, todavia, a regressividade dos percentuais de participação do BPC PPD em relação ao total de benefícios concedidos aos municípios carece de uma investigação: pode ser um indicador dos efeitos positivos das lutas pelos direitos do portador de deficiência que tem garantido uma maior inserção no mercado de trabalho com renda adequada e assim, adquirindo autonomia para obter recursos próprios, por outro lado, pode também indicar, maior restrição de benefícios a essa demanda, articulado aos critérios 'médico'.

Esse é um indicador que tanto poderá ter uma natureza positiva, como negativa: declínio positivo se estiver indicando os resultados concretos da maior inserção do segmento de portadores de deficiência no mercado de trabalho e maior autonomia; declínio negativo se indicar a seletividade e critérios definidos pela 'classe médica', restringindo o acesso ao benefício.

Persistindo a questão quanto a queda de beneficiários do BPC PPD de 2004 para 2005 nos municípios de Campinas, passando de 55% para 53%; Holambra de 50% para 46%; Indaiatuba, 54% para 48%; Jaguariúna 56% para 50%; Valinhos 44% para 42% e Vinhedo 32% para 30% e, apenas Paulínia ampliou a participação dos beneficiários do BPC PPD de 2004 para 2005.

A observação acima, pretendeu apenas demonstrar o quanto os números expressam para além de valores, indicando elementos para se analisar no âmbito da gestão de quaisquer políticas, e neste estudo, particularmente a política de Assistência Social.

Quanto aos recursos financeiros dos municípios para financiar a política de Assistência Social, tudo indica que, estas transferências têm impulsionado significativamente a elevação da renda percapita das pessoas incluídas na

população pobre dos municípios, bem como tem incrementado o percapita no total da população.

Quando incluído as transferências do Bolsa Família e demais transferências do FNAS, observa-se patamares superior a um salário mínimo e meio percapita por pessoas pobres, nos municípios da amostra, conforme tabela abaixo,

TABELA 16 – TRANSF FEDERAL LEGAL: RELAÇÃO RENDA PERCAPITA DA POP TOTAL E POP POBRE
(Ano Base 2005)

MUNICÍPIOS	% DE PESSOAS POBRES (RENDA PER CAPITA ABAIXO DE 1/2 SM)	RCL PERCAPITA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS LEGAIS						
			FNAS PERCAPITA POP TOTAL (R\$)	PERCAPITA POR PESSOAS POBRES (R\$)	BPC PERCAPITA PESSOAS POBRES (R\$)	BF PERCAPITA/POP TOTAL (R\$) (*)	BF PERCAPITA POP POBRE (R\$)	PERCAPITA TRANSF LEGAIS X POP TOTAL (R\$)	TOTAL TRANSF LEGAIS X T POP POBRE (R\$)
Jaguariúna	8,67	2.952	4,16	48,00	329,37	14,41	166,19	47,13	543,56
Valinhos	5,83	1.278	1,01	17,34	445,19	3,67	62,97	30,64	525,50
Holambra	6,16	2.132	2,42	39,29	343,26	6,35	103,07	29,91	485,62
Campinas	10,20	1.227	1,55	15,19	259,54	8,85	86,78	36,87	361,52
Indaiatuba	9,07	1.325	0,50	5,52	308,47	4,25	46,86	32,73	360,85
Paulínia	8,34	10.189	0,45	5,42	228,51	6,53	78,28	26,04	312,21
Vinhedo	6,55	1.757	0,43	6,57	118,43	6,43	98,16	14,62	223,16

Fonte: Pop 2005 - Estimada pelo IBGE para o TCU, disponível no MDS página do GeoSuas <http://aplicacoes.mds.gov.br/geosuas/frmResultadoCons.php>

IBGE

Governo Federal: Portal da Transparência/TCU/FNAS

NOTA: O Bolsa Família foi incluído como uma transferência legal, por mais se aproximar a esta modalidade de transferência, no entanto, não há nenhuma garantia que este benefício se caracterize nessa modalidade.

O maior percentual de pessoas pobres nos municípios da amostra, identificados a partir do critério renda, considerados pobres aquelas pessoas cuja renda per capita seja inferior ou igual a ½ salário mínimo, registra-se no município de Campinas (10,2%), seguido por Indaiatuba (9,07%); Jaguariúna (8,67%) e Paulínia (8,34%).

Os menores percentuais em relação a população total, de pessoas com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, são verificados nos municípios de Valinhos (5,83%); Holambra (6,16%) e Vinhedo (6,55%).

Quanto a RCL percapita em relação a população total, Paulínia ganha o maior destaque, atingindo o percapita de R\$ 10.189 (dez mil reais, cento e oitenta nove centavos). Em patamares bem menores, o segundo município com o maior percapita em relação a RCL, encontra-se Jaguariúna, atingindo a percapita de R\$ 2.952 (dois mil reais, novecentos e cinquenta e dois centavos), seguido por Holambra com percapita de R\$ 2.132 (dois mil reais, cento e trinta e dois centavos). Vinhedo, o quarto município do ranking, com maior renda percapita da população total em relação a RCL, alcança R\$ 1.757 (mil setecentos e cinquenta e sete reais). Valinhos, R\$ 1.278 (mil reais, duzentos e setenta e oito centavos); Indaiatuba R\$ 1.325 (mil trezentos e vinte e cinco reais) e Campinas R\$ 1.227 (mil duzentos e vinte e sete reais), ultrapassando patamares de R\$ 1.200 (mil e duzentos reais) percapita, mas não alcançam R\$ 1.300 (mil e trezentos reais), ficando bem abaixo da maior renda percapita em relação a RCL do primeiro colocado do ranking com maior renda percapita dos municípios da amostra. Esses dados colocam Paulínia *out concurrent* quanto a renda percapita relação RCL.

Quanto ao impacto quantitativo em termos de magnitude percapita relação população total, as transferências do FNAS alcançam os maiores valores no município de Jaguariúna (R\$ 4,16); Holambra (R\$ 2,42), Campinas (R\$ 1,55) e Valinhos (R\$ 1,01). Os valores menos significativos em relação às transferências do FNAS, e percapita população total, registra-se nos municípios de Vinhedo (R\$ 0,43); Paulínia (R\$ 0,45) e Indaiatuba (0,50) percapita da população total.

No que se refere às transferências do FNAS relação população pobre⁶⁴, o ranking dos municípios permanece praticamente inalterado, comparado ao impacto às transferências do FNAS na renda percapita da população total. Jaguariúna mantém-se na primeira posição, atingindo a percapita da população pobre com as transferências do FNAS, um patamar de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais), seguido por Holambra, R\$ 2,42 (dois reais e quarenta e oito centavos) percapita. A primeira

⁶⁴ População Pobre: definida segundo critério renda. Pessoas com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, relação população total.

alteração verificada no ranking percapita, impacto transferências FNAS população pobre para os municípios da amostra, verifica-se no município de Valinhos, que passa do 4º. Lugar do ranking percapita população total, para o terceiro lugar do ranking em relação percapita transferências do FNAS população pobre, com R\$ 17,34 (dezesete reais, trinta e quatro centavos); Campinas (R\$ 15,19 percapita/pop pobre), passa da 3ª. posição para a 4ª. posição; Vinhedo, altera duas posições em relação às transferências do FNAS, percapita população total R\$ 0,43 (quarenta e três centavos) e percapita população pobre R\$ 5,42 (cinco reais e quarenta e dois centavos).

Indaiatuba passa da 5ª posição do ranking, de percapita população total relação transferência FNAS (R\$ 0,50), para a 6ª. posição em relação a percapita população pobre (R\$ 5,52) e Paulínia, apresenta o menor impacto em valores de percapita das transferências do FNAS relação percapita população pobre, R\$ 5,42 (cinco reais e quarenta e dois centavos), quando comparado ao percapita das transferências o FNAS população total.

As transferências do Benefício de Prestação Continuada – BPC Idoso e BPC PPD coloca Valinhos, como o município que registra a maior alteração da renda percapita em relação a população pobre, alcançando percapita de R\$ 445,19 (quatrocentos e quarenta e cinco reais e dezenove centavos); seguido pelos municípios de Holambra R\$ 343,26 (trezentos e quarenta e três reais e vinte e seis centavos); Jaguariúna R\$ 329,37 (trezentos e vinte e nove reais e trinta e sete centavos) e Indaiatuba R\$ 308,47 (trezentos reais e quarenta e sete centavos).

Os municípios da amostra que apresentam as menores alterações em relação às transferências do BPC e população pobre são: Vinhedo R\$ 118,43 (cento e dezoito reais e quarenta e três centavos) e Campinas R\$ 259,54 (duzentos e cinqüenta e nove reais e cinqüenta e quatro centavos).

Quando comparado o impacto do Programa Bolsa Família entre os municípios da amostra, verifica-se praticamente o mesmo impacto das transferências do FNAS em relação à população total e população pobre.

O município de Jaguariúna, primeiro do ranking, relação Bolsa Família e população total (R\$ 14,41), se mantém na mesma posição alcançada por este programa em relação a percapita população pobre (R\$ 166,19); Holambra (R\$ 6,35 BF/pop total) passa da 5ª. posição (R\$ 6,35 BF/pop total) para a 2ª posição (R\$ 103,07 BF/pop pobre); Vinhedo (R\$ 6,43 BF/pop total), passa da 4ª. posição DESSA situação, para a 3ª. posição (R\$ 98,16) na relação desse benefício e população pobre; Campinas (R\$ 86,78) desce duas posições na comparação entre BF população total (R\$ 8,85) e população pobre (R\$ 86,78); Paulínia (R\$ 78,28 BF/pop pobre), passa da 3ª. posição de impacto do BF em relação a população total (R\$ 6,35 BF/pop total) para a 5ª. posição do ranking na relação BF e população pobre.

Valinhos, R\$ 62,97 (sessenta e dois reais e oitenta e sete centavos) per capita BF população pobre e Indaiatuba R\$ 46,86 (quarenta e seis reais e oitenta e seis centavos), invertem as posições no ranking entre os municípios que apresentaram os menores impactos em termos de magnitude percapita na relação BF população total e população pobre, sem contudo, alterar a permanência no grupo de municípios onde o BF apresenta-se com os menores valores percapita nos municípios da mostra: Valinhos R\$ 3,67 (três reais e sessenta e sete centavos) e Indaiatuba R\$ 4,25 (quatro reais e vinte e cinco centavos) percapita BF relação população total..

Já, em relação às transferências do BF e percapita da população total, Jaguariúna (R\$ 14,14), se coloca como o 1º. do ranking do impacto dessa transferência nos municípios da amostra, acompanhando o mesmo desempenho alcançado na relação de transferências do FNAS e população total no município; Campinas R\$ 8,85 (oito reais e oitenta e cinco centavos) percapita população total e transferências do BF, ocupa o segundo lugar onde essa transferência alcança o maior impacto, seguido pelos municípios de Paulínia (R\$ 6,53); Vinhedo (R\$ 6,43); Holambra (R\$ 6,35) e, as menores alterações na população total em relação às transferências do Bolsa Família, registra-se no Município de Valinhos (R\$ 3,67), inversamente com o que ocorre com o BPC onde esse município ocupa o primeiro lugar.

As transferências legais do FNAS, quando totalizadas e comparadas a população total e população pobre, apresentam a seguinte distribuição entre os municípios da amostra:

Jaguariúna, na relação do total das transferências do FNAS e população total alcançam os maiores valores percapitas (R\$ 47,13), se mantendo na mesma colocação em relação ao ranking de percapita total de transferências legais e população pobre (R\$ 543,56).

Campinas, que alcança a 2ª. colocação no ranking total dessas transferências em relação a população total, R\$ 36,87 (trinta e seis reais e oitenta e sete centavos) percapita, passando para a quarta posição do impacto total dessas transferências em relação a população pobre (R\$ 361,52).

Indaiatuba (R\$ 32,73), ocupando a 3ª. colocação de maior magnitude percapita da relação total das transferências legais população total, passa para o grupo em que essas transferências têm o menor impacto na percapita da população pobre, ficando na 5ª colocação, com valor percapita de (R\$ 360,85).

Valinhos, com percapita de R\$ 30,64 (trinta reais e sessenta e quatro centavos) na relação total de transferências do FNAS e população total, ocupando a quarta colocação do ranking, passa para a segunda colocação dos municípios onde o total das transferências legais em relação a população pobre tem tido maior impacto na renda, alcançando o patamar de R\$ 525, 50 (quinhentos e vinte e cinco reais e cinqüenta centavos).

Holambra, em relação ao impacto na renda percapita da população e total das transferências legais, ocupa a 5ª. posição (R\$ 29,91), grupo onde encontram-se os três municípios que estas transferências tem tido menor impacto na renda percapita da população total, passa para a 3ª. colocação quando consideradas o total de transferências legais e o total de população pobre, que alcançando R\$ 485,62 percapita.

Paulínia e Vinhedo, mantém-se na mesma posição do ranking dos municípios da amostra, tanto na relação percapita população total e população pobre e total de transferências legais: Paulínia (R\$ 26,04), Vinhedo (R\$ 14,62) percapita população

total relação total de transferências legais, alcançando R\$ 312,21 (trezentos e doze reais e vinte e um centavos), R\$ 223,16 (duzentos e vinte e três reais e dezesseis centavos), respectivamente em relação total de transferências legais e população pobre, sem apresentar alterações na posição destes municípios, permanecem no grupo dos municípios onde o total de transferências legais para a Assistência Social tem menor impacto na renda percapita da população total quanto a população pobre.

É interessante observar que, os municípios com maiores percentuais de população com renda insuficiente estimado pelo IBGE, para o ano de 2005, são também, os municípios que concentram em seus territórios, as maiores áreas industriais da região.

Outro dado apontado por essa tabela, confirmando o problema crônico da má distribuição de renda no país, registrado num mesmo município, verifica-se a alarmante desigualdade de renda nos municípios da amostra: Paulínia (1º do ranking) e Jaguariúna (2º. Do ranking) com as melhores rendas percapitas na relação RCL e população total, incluem-se entre os quatro municípios com os maiores percentuais de população nas piores situações por insuficiência de renda, confirmando a má distribuição de renda institucional.

Quanto as transferências correntes legais para a Assistência Social, o maior impacto em termos de renda percapita na população total, é alcançado no Município de Jaguariúna, R\$ 4,16 (quatro reais e dezesseis centavos) e a menor contribuição na renda percapita da população total em relação a essa transferência é verificada no município de Vinhedo, R\$ 0,43 (quarenta e três centavos) per capita.

Cabe destacar Vinhedo que, na comparação de transferências do Bolsa família e população total é o município que apresenta o menor grau de importância dessa transferência e, em relação ao impacto a renda percapita da população pobre, classifica-se entre os primeiros com maior alteração positiva.

Estes indicadores, são importantes elementos, para pensar a gestão da política de Assistência Social nos municípios, ao considerar que os critérios definidores dessas transferências podem sugerir o maior ou menor grau de ações na

área da Assistência Social nos Municípios, levando-se em conta que, o BPC, é uma transferência de renda direta que não exige contrapartida e nem condicionantes, de certa maneira, liberando os municípios de suas responsabilidades de participar diretamente junto a esta demanda; já o Bolsa Família, requer condicionantes, impondo uma maior participação dos municípios junto a demanda.

Quanto as alterações provocadas na RCL percapita da população pobre em relação ao total de transferências legais (total das transferências legais para a Assistência Social), observa-se um maior impacto nos municípios de Campinas e Jaguariúna: Campinas apresentou os piores percentuais de população pobre (10,20%), com as transferências correntes legais, passa para o segundo lugar de melhor condição em relação a população de renda insuficiente, ou seja, cai no ranking de municípios que apresentam a pior situação em termos percentuais de pessoas com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo; Jaguariúna, que apresentou-se com a 3ª pior situação em termos percentuais de população com renda insuficiente, alcança o melhor impacto no percentual percapita da população com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

Os demais municípios apresentam uma variação de classificação de acordo com o impacto das transferências para a Assistência Social pouco significativa, entretanto, quando comparadas essas transferências, observa-se que, as transferências de renda direta, tem sido, o maior fator de elevação da renda percapita nos municípios da amostra, tanto no total da população pobre como no total da população, entretanto, em menores percentuais, mas também de fundamental importância, estão outras transferências do FNAS para estes municípios.

Não há como negar o papel fundamental que estas transferências federais tem tido no incremento da capacidade financeira dos municípios para fazer frente as suas demandas por serviços, principalmente àqueles demandados a política de Assistência Social.

Em especial nestes municípios que apresentam indicadores de riqueza significativa, mas que não estão isentos da existência de situações de vulnerabilidade em seus territórios, principalmente devido a comprovada má

distribuição de renda, tão presente em municípios com elevado desenvolvimento econômico.

O que justifica ainda mais, a hipótese central dessa tese: a falta de verbas não é suficiente para justificar os poucos recursos destinados a essa política nos municípios, particularmente nestes municípios da amostra.

E, ainda, a composição das receitas dos municípios por repasses federais se constitui por transferências voluntárias que são definidas no artigo 25 da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) “como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou Assistência Social financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados do Sistema único de Saúde”.

Para tanto, há dois instrumentos para operacionalização das transferências voluntárias: a) convênios; b) contrato de repasse.

Os convênios são regulamentados pela Instrução Normativa nº. 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional; o contrato de repasse consiste num instrumento de transferência voluntário intermediado por instituições financeiras oficiais federais, que atuam como mandatárias da União.

TABELA 17 - TRANSF FEDERAL PARA A ASS SOCIAL: RELAÇÃO PERCAPITA POP TOTAL E POP POBRE (OUTRAS TRANSF)
(em R\$/ano Base 2005)

MUNICÍPIOS	TOTAL DE REPASSES	PERCAPITA POP TOTAL	PERCAPITA POP POBRE
Jaguariúna	91.861	2,70	31,17
Holambra	8.591	1,03	16,74
Campinas	1.665.412	1,59	15,61
Valinhos	40.777	0,44	7,57
Vinhedo	12.268	0,22	3,36
Indaiatuba	47.405	0,27	2,97
Paulínia	14.508	0,24	2,88

Fonte: Governo Federal. Portal da Transparência

Entre os municípios da amostra, o maior grau de participação relativa na renda percapita da população total e da população pobre, nos anos de 2004 a 2005, em relação a essa modalidade de transferência para a Assistência Social, classificada como outras, registra-se no município de Jaguariúna, seguido por Holambra e Campinas, o que é mais um indicador do grau de importância dessas transferências.

Quanto às descrições das ações que justificaram esses repasses aos municípios, encontram-se detalhados no quadro em anexo. (Anexo V).

Dentro desse quadro de distintas modalidades de transferências correntes que compõe a receita para financiamento da Assistência Social nos municípios da amostra, registra-se um impacto em valores absolutos significativo em relação a renda percapita da população com renda percapita inferior a ½ s.m., o que sugere a responsabilidade dos municípios em cumprir sua parte, no financiamento dessa política, sobretudo, na expansão de programas que partam de diagnósticos locais e territoriais para além de recortes de renda, ao considerar que, em certa medida, em anos recentes, as transferências federais para esta área expandiu-se significativamente e ainda definiu a sua aplicação, conforme pode ser verificado na tabela abaixo,

TABELA 19 - TOTAL DE TRANSFERÊNCIA FEDERAL RELAÇÃO PERCAPITA POP TOTAL E POP POBRE					
(ano base 2005)					
	Pop-2005	% de pessoas pobres (renda per capita abaixo de ½ sm)	Total de Transf federais (R\$)	Per capita Pop T relação Transf Federal (R\$)	Per capita Pop Pobre x Transf Federal (R\$)
Jaguariúna	33.989	8,67	1.693.652	49,83	574,73
Valinhos	92.425	5,83	2.872.358	31,08	533,07
Holambra	8.333	6,16	257.865	30,95	502,35
Campinas	1.045.706	10,20	40.225.402	38,47	377,13
Indaiatuba	175.933	9,07	5.805.470	33,00	363,82
Paulínia	60.486	8,34	1.589.464	26,28	315,09
Vinhedo	55.737	6,55	826.987	14,84	226,52

Fonte: IBGE, MDS, TCU, Governo Federal. Portal da Transparência.

Nota: Os dados acima, incluem todos os repasses federais aos municípios.

Observa-se na tabela 19 que, a percapita do total da população pobre mediante o total das transferências da esfera federal, elevou significativa a condição das percapita: no município de Jaguariúna alcançou percapita superior a 1, ½ s.m. e a menor percapita da população pobre em relação ao total das transferências verifica-se em Vinhedo, atingindo valor um pouco abaixo de um salário mínimo vigente.

Resta saber, como vêm sendo aplicados esses recursos nos municípios e qual tem sido a participação dos governos locais no financiamento de serviços sócio-assistenciais para complementação e expansão de ações nessa área.

Quanto às transferências estaduais, apresenta-se apenas como ilustração, pois a insuficiência de informações e ausência de critérios claros e disponibilizados para essas transferências impediu um maior detalhamento das transferências dessa esfera para os municípios da amostra.

TABELA 20 - TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS		
(em valores absolutos/milhões)		
	2004	2005(*)
Campinas	643.746,00	441.787,98
Indaiatuba	159.418,00	118.320,00
Valinhos	91.550,00	57.422,00
Vinhedo	32.946,00	11.976,00
Holambra	66.622,00	5.796,00
Jaguariúna	143.766,00	-
Paulínia	8.000,00	-

Fonte: Informações obtidas junto ao Assessor Financeiro da Assembléia Legislativa do estado

Nota: (*) Dados fornecidos até out/2005.

Cabe registrar que, essa insuficiência de dados de transferências da esfera estadual para os municípios, aqui registrada, é uma responsabilidade compartilhada, confessadamente, não insisti o suficiente para alcançar essa informação.

Nesse sentido, a tabela 20, fica como um registro e contribuição para outros estudos sobre financiamento da política de Assistência Social, principalmente em municípios do interior paulista.

3.2 O PROCESSO DE FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOVERNOS MUNICIPAIS

*Planejar é preciso, viver não é preciso.
Fernando Pessoa*

Os instrumentos de gestão fiscal⁶⁵ expressam as ações consideradas prioritárias num determinado governo e; as alocações de recursos nos orçamentos, traduzem-se em preferências de determinados serviços em detrimento de outros.

Esses instrumentos básicos de gestão pública foram previstos na CF/88 para garantir uma integração entre planejamento e orçamento; unificação entre Orçamento Fiscal – OF; Orçamento da Seguridade Social – Oss e o Orçamento de Investimento e; participação do poder legislativo ao longo de todo ciclo orçamentário.

Portanto, diante do objetivo central dessa tese, de identificar as condições pré-instaladas no campo do financiamento em governos locais para adesão do SUAS, a apreensão do ciclo orçamentário constitutivo do financiamento dessa política, nos municípios da amostra, tornou-se fundamental.

Conforme o artigo 195 da Constituição, o ciclo orçamentário compreende: a Lei que estabelece o PPA; a LDO e a LOA. A elaboração do projeto de lei do PPA é coordenada pela Secretaria de Planejamento ou órgão correspondente nas prefeituras municipais para posterior apreciação e aprovação do Legislativo.

O Plano Plurianual é publicado a cada quatro anos como uma lei ordinária onde estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e os programas de duração continuada. Sua execução tem início no segundo mandato de cada prefeito e é encerrado no primeiro ano do prefeito seguinte.

⁶⁵ A gestão fiscal é a gerência da coisa pública sob o ponto de vista contábil e administrativo, portanto, o relatório de gestão fiscal engloba as informações sobre toda a responsabilidade do gestor público. O Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) são os principais instrumentos que compõe o relatório de gestão fiscal em todo território nacional.

Ainda, o PPA relaciona o montante relativo dos dispêndios de capital⁶⁶, as metas físicas⁶⁷ que devem ser alcançadas ao final de mandato, sendo discriminadas por tipo de programa e ação, detalhando ainda, as despesas que possuem duração continuada. Ou seja, o PPA, condiciona a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo e garante a continuidade de programas de governo na mudança de mandato.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, baseada no PPA, tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, estabelecendo metas e prioridades, define mudanças na Legislação Tributária e na Política de Pessoal. E, a Lei Orçamentária Anual é a materialização do aporte orçamentário e financeiro das metas estabelecidas no PPA.

A Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, ao estabelecer as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, em seu art. 1º, § 1º dispõe,

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente⁶⁸, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, de garantia e inscrição em restos a Pagar.

Deixando explícito, entre outras coisas, a responsabilidade em elaboração de instrumentos com clareza de objetivos, controle público, metas definidas e equilíbrio entre despesas e receitas.

⁶⁶ Dispêndio de capital: grupo de despesas que contribuem para formar um bem capital ou adicionar um valor a um bem já existente, assim como transferir, por compra ou outro meio de aquisição, a propriedade entre entidades do setor público ou do setor privado para o primeiro. (Manual de Fundos Públicos, 2004:40)

⁶⁷ Meta física: constitui um impacto físico, tangível e mensurável, observável a qualquer tempo na avaliação de uma política pública. (Ibid)

⁶⁸ **Grifo meu.** Parece-me que este é uma grande desafio a ser enfrentado para a efetivação do financiamento da Assistência Social em governos locais.

E, ainda, no Capítulo IX que trata da Transparência, Controle e Fiscalização, na Seção I, art. 48, reforça o caráter público desses instrumentos explicitando o exercício da divulgação inclusive por meio eletrônico,

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de conta e o respectivo parecer prévio; o relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Quanto ao acompanhamento e avaliação de todo ciclo de gestão fiscal, esta explicitado no capítulo X, nas Disposições Finais e Transitórias, mais propriamente no artigo 67,

O acompanhamento e avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal por representantes de todos os poderes e esferas de Governo, do ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (...).

A lei é clara e garante além de uma continuidade das ações de um mandato para outro, estabelece uma gestão pública organizada e transparente, no entanto, resta saber em que medida tem se efetivado o que é preconizado nesta lei.

Pois, no tocante a sua desobediência, no art. 73 dessa mesma lei, explicita os dispositivos de infração: Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº. 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992.

Recorrendo ao conteúdo dos dispositivos acima, pode perceber, que as leis que estabelecem sanções e penalidades não contêm a mesma clareza e objetividade contida na lei que disciplina e organiza a gestão fiscal, inclusive dando margens para várias interpretações, além de inviabilizar quase totalmente a possibilidade de qualquer cidadão leigo fazer uso destas.

Sustentada pelos marcos da Constituição nos termos que trata da gestão fiscal, a apresentação e análise de ciclo orçamentário dos municípios da amostra, tornou-se fundamental para apreender o comportamento do financiamento da Assistência Social nestes municípios.

Os planos plurianuais de 2002-2005 dos municípios da amostra, aqui investigados, apresentam conteúdos substancialmente diferentes, bem como o PPA, LDO E LOA apresentam distintas estruturas entre eles, de modo a dificultar as comparações diretas, tanto num mesmo município como em seu conjunto.

Para possibilitar a visualização de cada instrumento nos respectivos municípios para posterior análise do conjunto dos municípios indicando a tendência predominante na região, a partir dos municípios da amostra, tornou-se necessário a fragmentação dos instrumentos, porém sem negligenciar seu caráter processual e de interdependência.

Com o intuito de alcançar os objetivos investigativos propostos neste estudo, optou-se foi distribuir a análise em dois grandes eixos analíticos para apresentação dos resultados.

1) COERÊNCIA E DISCREPÂNCIAS NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FISCAL EM GOVERNOS LOCAIS NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Atendendo a primeira etapa investigativa, descritas nas notas metodológicas, esse eixo investigativo insere-se no esforço de identificar a coerência e discrepância

mantida entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual num mesmo município na funcional programática Assistência Social, bem como a prioridade e o atendimento das metas estabelecidas nos respectivos planos.

Esse esforço analítico sustenta-se na observância da integração guardada entre os principais instrumentos de planejamento fiscal nos municípios à luz dos Planos Municipais de Assistência Social, Relatórios de Gestão, indicadores de vulnerabilidade social e riscos registrados no respectivo âmbito municipal e a coerência mantida com a Política Nacional de Assistência Social.

A análise se pauta na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, fragmentados ou segmentados por faixa etária, a partir da defesa que a política de Assistência Social deve atentar-se para prestação de serviços que contemplem o atendimento de necessidades sociais demandada por conjunto de indivíduos e famílias que encontram-se em situações de vulnerabilidade e riscos num dado território.

Pautada também na convicção da abrangência dessa política, no entanto, a abrangência não se define pela indefinição de seu campo de intervenção, mas sim pela expressiva demanda que dela necessita,

Constitui o público alvo da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS/2004)

Sendo assim, a LOAS, a PNAS/2004 e a NOB/SUAS, explicitam quem são os necessitados dessa política que, realiza-se de forma integrada às “políticas setoriais, considerando as desigualdades sócio-territoriais” (Ibid), para garantir os mínimos sociais, contribuir com a inclusão e a equidade de acesso a bens e serviços sócio-assistenciais a quem dela necessitar. Realizando-se através de serviços, programas e benefícios de proteção social de acordo com o nível de complexidade demandado no âmbito de suas ações.

Tendo como pressuposto central desse primeiro eixo analítico que, a maioria dos municípios investigados realiza ações voltadas para indivíduos e situações circunstanciais e, os instrumentos do processo de planejamento público em relação aos planos municipais da Assistência Social, não guardam coerência com a política de Assistência Social e nem tampouco se esforçam para incorporar os “invisíveis” que vivem nesses territórios.

Como segundo pressuposto, partindo de observação assistemática os municípios têm insuficiente diagnóstico local, não incorporam e nem criam serviços em parcerias para atender demandas que não se justificam em seu âmbito em termos de oferta, mas que existem, mesmo em menor número.

E, como um último pressuposto, as ações dessa política não ocupam um lugar de prioridade nos instrumentos de planejamento público, limitando-se a ações de continuidade e manutenção das atividades já existentes com destinações orçamentárias insuficientes.

As fontes utilizadas para atender essa primeira etapa investigativa são compostas pelos instrumentos de gestão pública de planejamento e de gestão da política de Assistência Social em cada município da amostra.

2) PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS NO PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO

Inserida nos propósitos centrais desse estudo, de alcançar a compreensão do comportamento do financiamento da política de Assistência Social em municípios da Região Metropolitana de Campinas em períodos recentes, esse segundo grande eixo analítico propõe-se a identificar as preferências alocativas dos governos municipais presentes nos instrumentos de gestão fiscal anuais.

A descentralização das políticas públicas impõe transformações no conteúdo e na natureza da ação dos governos locais, o que sugere uma significativa alteração nas suas preferências alocativas em função dos princípios da descentralização e do pacto federativo, presente na Constituição de 1988.

No particular da política de Assistência Social, somam-se a estes princípios as normatizações propostas pelo Sistema Único de Assistência Social em consonância com a Política Nacional de Assistência Social de dezembro de 2004.

Portanto, a exposição dessas preferências alocativas tanto no que se refere às alocações de recursos em relação às atividades e projetos, quanto e onde são alocados é um indicador das pré-condições instaladas para adesão ao SUAS.

A fonte de dados é a Lei Orçamentária Anual e os Orçamentos Anuais de cada município da amostra, onde serão identificadas as destinações orçamentárias na funcional programática Assistência Social (Função 8) e, sub-funções da função Assistência Social (Sub-funções: 141, 142, 143 e 144) e outras subfunções, centrada no esforço de identificar as alocações dos recursos em relação aos órgãos, unidades orçamentárias e detalhamento das ações, portanto, trata-se de um levantamento de dados nos anexos dos Orçamentos Anuais dos Municípios, nos quadros de demonstrativos de despesas.

Essa análise compreende o período de 2004 a 2006 dos orçamentos anuais dos respectivos municípios da amostra, recorrendo-se a anos anteriores para demonstração da evolução das destinações orçamentárias à política de Assistência Social.

Entretanto, serão apresentados, a título ilustrativo e comparativo para enriquecer a análise, a execução orçamentária daqueles municípios que disponibilizaram o demonstrativo e os balanços anuais.

Quanto às preferências alocativas dos governos locais, parte-se do pressuposto que há uma pulverização de prestação de serviços na área de Assistência Social com recursos alocados em diversos órgãos, em diversas fontes além das específicas da função Assistência Social, e ainda, a presença de ações nessa área realizada pelo órgão subordinado à primeira dama, denominado Fundo Social de Solidariedade.

Um segundo pressuposto articula-se a natureza das atividades, onde a maior parte dos recursos destinados a essa política atende despesas de custeio e manutenção, enquanto que, a prestação de serviços direto a atividades fins da Assistência Social é realizada com fontes de recursos de transferências de outras esferas.

Um terceiro pressuposto é a materialização através da destinação orçamentária da prática de programas, serviços e projetos fragmentados e segmentários, atendendo a segmentos específicos como crianças, idosos, adolescentes e família, sem previsões orçamentárias para atividades regionais e/ou de expansão de acordo com a especificidade do território.

E, por fim, um quarto pressuposto, onde nem todos os recursos destinados à política de Assistência Social, vinculam-se aos Fundos Municipais, o que limita a possibilidade de maior controle social.

Toda a análise se sustenta nas orientações, diretrizes e princípios estabelecidos na PNAS/2004 e NOB/SUAS. Cabendo ainda esclarecer que, dado o caráter inédito deste estudo, pelo menos no particular da política de Assistência Social, limitando significativamente a interlocução com outros estudos, a análise não alcança profundidade em determinantes e condicionantes desse processo e, muito menos avalia os resultados e impactos sobre o público alvo dessa política nos municípios.

Todavia, por mais limites e equívocos que possa conter, e até mesmo reservar um caráter mais descritivo do que analítico, sua maior contribuição reside justamente em colocar no debate público um campo consideravelmente obscuro dessa política: o financiamento público da Política de Assistência Social em municípios com maior capacidade fiscal.

3.2.1 O FINANCIAMENTO PÚBLICO NUMA GESTÃO PARTICIPATIVA: ENTRE O PROPOSTO E O MATERIALIZADO

Entre os municípios da amostra, no tocante ao planejamento de gestão fiscal no particular dos programas de Assistência Social, Campinas foi o município que apresentou o grau mais adequado de coerência entre os instrumentos de gestão fiscal e os conteúdos em relação à política Nacional de Assistência Social, no período de vigência do PPA 2002-2005.

O PPA de gestão fiscal do município para o exercício 2002-2005, regido sob a Lei nº. 11.120 de dezembro de 2001 (262 pgs.), reserva valores fundamentais de participação popular e transparência administrativa, defesa da vida e da Cidadania, democratização de acesso, recuperação de serviços públicos, planejamento e desenvolvimento economicamente solidário, reforma e sustentabilidade territorial, como principais diretrizes.

Como primeira prioridade social “Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, de construção da inclusão social”, define o Renda Mínima, Bolsa escola, planos sociais de Assistência Social a grupos sociais específicos e outros, como as principais ações para atendimento deste programa.

Todas as ações contidas no PPA 2002-2005 da gestão pública do município de Campinas, sustentam-se por ações integradas e participativas, enfatizando a transparência, descentralização e capacitação.

Inserido na diretriz Participação Popular e Transparência Administrativa, o primeiro programa da área da Assistência Social no município, tem como objetivo “introduzir modelo de gestão participativa das decisões em uma administração popular e democrática”, sob a responsabilidade do órgão gestor.

A diretriz Defesa da Vida e Cidadania inclui como prioridade os programas da função Assistência Social sob responsabilidade do órgão gestor (Anexo VI).

O PPA 2002 – 2005 do município de Campinas, classifica a maioria dos programas como ações de caráter contínuo. O quadro 5, permite constatar que, a maior parte das ações destinadas ao segmento criança e adolescente estabelece uma destinação orçamentária com vistas à ampliação e expansão dos serviços sócios assistenciais realizados, por exemplo: O programa de Proteção da infância e da adolescência (Proteger), na descrição da ação, inclui atividades de ‘ampliação do serviço de colocação familiar de crianças e adolescentes em situação de risco’, e no mesmo programa, inclui destinação orçamentária para o ‘projeto de criação de serviço de capacitação e prevenção à violência contra criança e adolescente’.

Quanto às metas a serem atingidas, há uma prevalência de ‘unidades atendidas’, ou seja, os relatórios de atendimentos realizados nos serviços prestados, são os principais indicadores de demandas, para avaliação e definição do planejamento orçamentário, o que sugere, uma rigorosa sistematização de dados por parte, sobretudo do órgão gestor e, um monitoramento sistemático tanto do órgão quanto do Conselho Municipal de Assistência Social.

Essa ação requer capacitação dos executores, um sistema de dados preferencialmente informatizados e organizados de maneira acessível e acima de tudo, a incorporação rigorosa de uma cultura de relatórios sistematizados e com uma metodologia que permita aferição de metas, prática não muito comum nos executores dessa política.

O relatório deverá contemplar, além do número de atendimento, o detalhamento da operacionalização dos serviços: recursos, procedimentos, materiais utilizados e outros instrumentos acessados, que são fundamentais para definir o custo do serviço, caso contrário, o financiamento dos serviços sócio-assistenciais,

continuarão sendo financiados, limitados à quantidade de atendimentos do ano precedente.

O PPA 2002-2005 de gestão fiscal do município de Campinas, inclui todos os serviços sócio-assistenciais descritos no PPA de Assistência Social do Município que se auto-intitula de “Nova Ação”,

O projeto “Nova Ação”, sob responsabilidade do órgão gestor da Assistência Social no Município, para desenvolvimento desses programas, descreve como ação a “Criação de serviços de capacitação para gestão continuada participativa” com o objetivo de “estruturar o departamento de gestão, permitindo uma ação mais eficiente, qualificada e integrada com os serviços sociais desenvolvidos”, operacionalizados a partir de seis ações:

- 1- criação de setor de comunicação interna e externa;
- 2- criação de estágios e voluntários em pesquisa;
- 3- ampliação e reestruturação do setor orçamentário, financeiro e de controladoria de fundos;
- 4- ampliação da biblioteca básica;
- 5- ampliação da infra-estrutura operacional da secretaria
- 6- mapeamento das necessidades da minoria de Campinas.

As leis de diretrizes orçamentárias correspondentes à vigência do PPA 2002 - 2005, progressivamente vão diluindo a visibilidade dessas ações previstas no PPA⁶⁹, relativas à função Assistência Social, sendo discriminadas da seguinte forma:

⁶⁹ As alterações, exclusões ou inclusões de programas constante no plano são propostas pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico e encaminhados ao legislativo, sendo vedada a execução orçamentária constante do plano, cuja alteração esteja sendo proposta, antes da aprovação do respectivo projeto de lei. Neste estudo, não foi possível acessar todos os projetos de leis que foram propostos pelos executivos nos respectivos municípios, portanto, a apresentação das informações do PPA, LDO e LOA, referem-se exclusivamente a proposta inicial.

QUADRO 6 - PRIORIDADES NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS LDOs DE CAMPINAS – 2002/2005

LDO	PROGRAMA
2002	1. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, de construção da inclusão social (Renda Mínima, Bolsa Escola, planos sociais de Assistência Social a grupos sociais específicos e outros) e de afirmação da igualdade. 3. Programas sociais voltados a crianças, adolescentes, idosos, mulheres e família. 3.1 apoio financeiro para entidades de Assistência Social
2003	1. Programas sociais voltados à atenção da infância e juventude, incluindo-se a implantação e efetivação de três novos conselhos tutelares. 3. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, de construção da inclusão social e de afirmação da igualdade. 4. Programas sociais voltados a famílias, mulheres e outros segmentos da sociedade. 5. Programas sociais com ênfase nas áreas de Educação, Saúde, Moradia, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer.
2004	1. Programas sociais voltados à atenção à criança, adolescente e juventude, incluindo-se a implantação e efetivação de um novo conselho tutelar. 3. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, de construção da inclusão social e de afirmação da igualdade. 4. Programas sociais voltados a famílias, mulheres e outros segmentos da sociedade
2005	2. Programas sociais voltados à atenção à criança (PETI), ao adolescente e à juventude (Primeiro Emprego, entre outros). 4. Programas sociais voltados para os segmentos em situação de risco e/ou exclusão social, notadamente para os Portadores de Deficiência, Idosos e Mulheres. 6. Programas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social (Renda Mínima, Bolsa Escola e outros), de construção da inclusão social e de afirmação da igualdade.

Nota: A numeração referente a cada programa mantém a seqüência presente na Lei de Diretrizes Orçamentária do Município.

O PPA de Assistência Social, composto por mais de 300 páginas, apresenta-se distribuído em cinco grandes partes: 1 - Cenário sócio-econômico; 2- Agentes da política de Assistência Social; 3- Diretrizes norteadoras; 4- Eixos integradores e, 5- Planejamento orçamentário.

As partes 1 e 2 apresentam indicadores consistentes do quadro situacional do município, e de todo serviço oferecido na área e a rede de parceiros, permitindo uma visualização do “estado das artes” do município.

As diretrizes norteadoras, incluídas na parte três, em consonância com a LOAS, indicam como valores fundamentais, “o trabalho em rede, a participação popular e participação de usuários; ações de prevenção e inversão de prioridades”⁷⁰.

Centrado nos valores mencionados acima, apresenta o planejamento da Assistência Social para os próximos quatro anos dentro de cinco grandes eixos: 1- crianças e adolescentes como prioridade absoluta; 2- Novas relações comunitárias; 3- Enfrentamento à pobreza; 4- Cidadania e Diferença e, 5- Gestão participativa.

⁷⁰ Não há nenhuma referência em relação que prioridade se esta invertendo.

No detalhamento de cada eixo integrador, explicita o cenário que envolve a demanda; os agentes executores; os princípios e diretrizes; os objetivos gerais, as metas, as ações e os projetos com clareza e objetividade, mantendo um relativo equilíbrio entre as ações de natureza administrativa e aquelas que são atividades fins da política de Assistência Social.

Na parte V do instrumento de planejamento, apresenta um plano de monitoramento, avaliação e o orçamento para execução das ações.

As quatro primeiras etapas do PPA de Assistência Social apresentam-se coerentes e com adequada sustentação argumentativa, todavia, as previsões orçamentárias se fixam em despesas de custeio com manutenção, construção, reforma etc.

E, por fim, fechando o ciclo orçamentário, a função Assistência Social, nas leis orçamentárias anuais, relativas ao período 2002 a 2005, não apresentaram participação, superior a 3% ao ano, em termos percentuais na receita total do orçamento do município.

TABELA 21 - PARTICIPAÇÃO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO

(em valores absolutos e %)

ANO	FUNÇÃO As SOCIAL	RECEITA TOTAL	%
2002	28.851.130	885.659.540	3,3%
2003	31.445.065	1.003.097.534	3,1%
2004	34.315.421	1.155.189.710	3,0%
2005	40.845.432	1.283.427.915	3,2%
2006	47.092.692	1.423.671.042	3,3%

Fonte: Lei Orçamentária Anual

Apesar do nome “Nova Ação”, sugerir mudanças na condução da política de Assistência Social no Município, bem como toda a descrição das ações no PPA, tanto de gestão fiscal como da política de Assistência Social, explicitarem continuidade dos serviços sócio-assistenciais e uma gama de atividades de expansão e criação de novos serviços, as leis orçamentárias que materializam em termos de aplicação de recursos destinados ao cumprimento dos programas

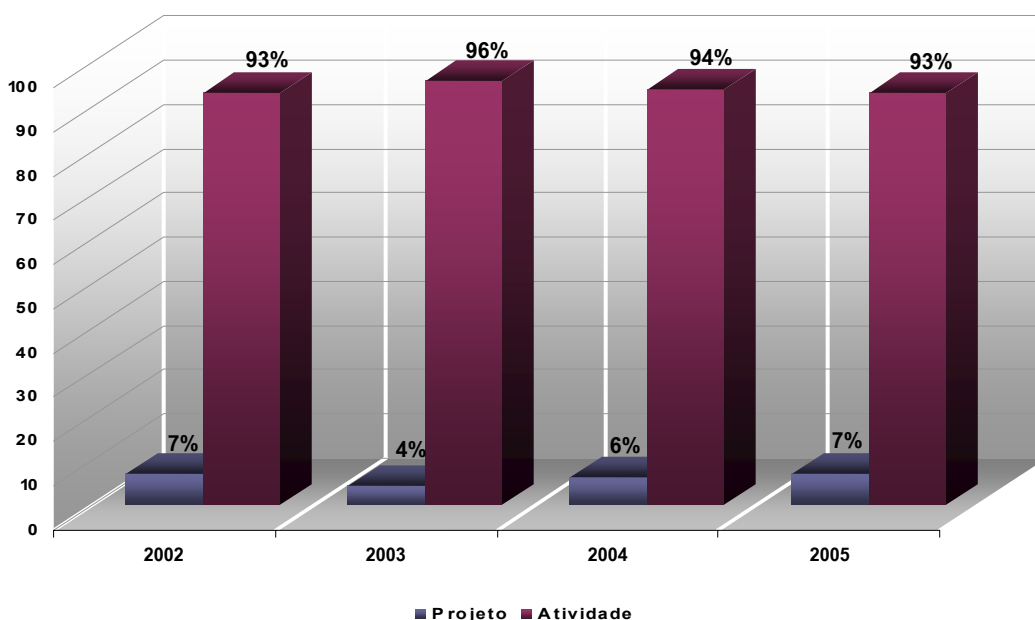
descritos no PPA e na LDO, não registram quaisquer alterações orçamentárias progressivas na destinação de recursos à política de Assistência Social no período investigado.

Ou seja, a destinação de recursos orçamentários previstos para financiamento da política de Assistência Social no Município, permanece no mesmo patamar em termos percentuais, daqueles que já vinham sendo destinados, em anos anteriores, não superando os 3% de receita total do município.

Em analogia a Nogueira (2004:31), “Um governo que não investe contra as circunstâncias que o limitam condena-se a viver de adaptações sucessivas, ao embalo de fatos e pressões, e pode, após um tempo, simplesmente perder de vista qualquer mudança”.

Quanto a classificação das ações, o desdobramento dos orçamentos anuais permite identificar uma maior participação de despesas classificadas como atividades⁷¹ em todos os anos,

GRÁFICO 18 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA QTO A NATUREZA DAS AÇÕES NOS PROG DA F ASS SOCIAL

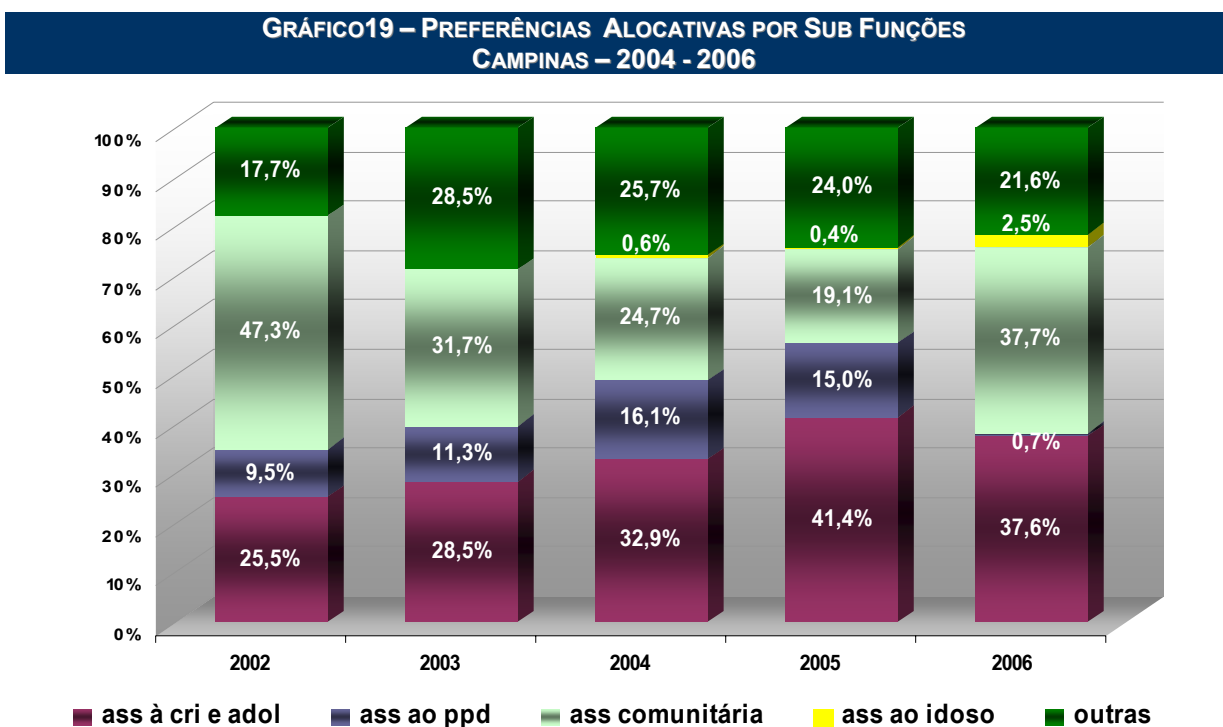


Fonte: Orçamentos Anuais 2002 a 2005 do Município

⁷¹ *Atividade* é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. *Projeto* é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo.. (SEPLAN, 2005)

O gráfico 18, confirma o quanto, o planejamento foi interrompido na passagem do PPA e LDO para sua aplicação de recursos orçamentários na LOA. Aqueles projetos de expansão e criação de novos serviços, presentes no PPA e nas LDOS, quase desaparecem em termos de recursos orçamentários previstos ano a ano, indicando o baixo grau de financiamento para programas de expansão de serviços sócio-assistenciais nessa função de governo, destinados a grupos específicos e novas demandas.

O detalhamento dos programas de governo na função Assistência Social, por subfunções a ela vinculada, permite afirmar que, a natureza contínua não se limita às ações classificadas como ações específicas da política de Assistência Social, conforme pode ser verificado no gráfico 19,



Fonte de dados: Orçamentos anuais

Observa-se no gráfico acima, considerável percentual de outras subfunções vinculadas à função Assistência Social, 17,7% em 2002, 28,5% em 2003, 25,7% em 2004, 24,8% em 2005 e 21,6% em 2006 são percentuais de participação de outras subfunções na funcional programática Assistência Social.

Entre essas outras subfunções, o maior percentual destina-se a administração geral e, em percentuais menores, variando de um ano para outro, verifica-se a vinculação de programas destinados a Fomento ao Trabalho (Trabalho), Ensino Profissional (Educação), Formação de Recursos (Administração), Direitos Individuais, Coletivos e Difusos (Direitos de Cidadania), entre outros.

A reestruturação da classificação orçamentária em 2000, ao classificar a 'Assistência Social' sob a rubrica específica da Função 8, desdobrou em quatro subfunções: Assistência Social ao idoso (244); Assistência Social ao portador de deficiência (242); Assistência Social à criança e ao adolescente (243); e, Assistência Social comunitária (244).

Esse desdobramento classificatório teve como finalidade, além de garantir o arranjo orçamentário e classificatório dos recursos públicos, a princípio também favoreceu uma melhor definição das ações sócio-assistenciais financiadas com recursos destinados às ações da área, traduzindo implicitamente a concepção de Assistência Social assumida pelo poder executivo e materializado no campo de finanças públicas.

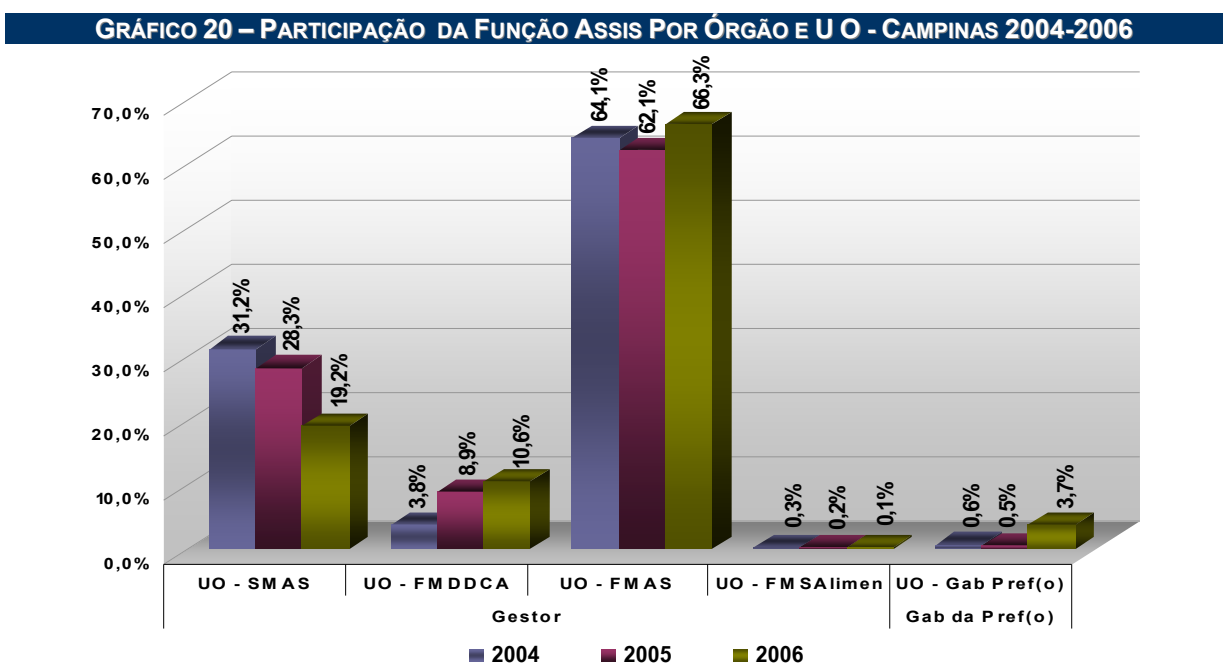
Entretanto, essa classificação contraria a direção e definição de público alvo de Assistência Social presentes na LOAS e na PNAS que expressa explicitamente a atuação da política de Assistência Social através de ações sócio-assistenciais para além de demandas setoriais e segmentadas. Essa infração nos preceitos da legislação que regulamenta a política de Assistência Social, pela definição classificatória orçamentária, de certa forma, materializa a concepção histórica e ainda tão presente de ações segmentárias e circunstâncias que persiste na prática dessa política.

Assistência Social ao idoso, é a subfunção com os menores percentuais de destinação orçamentária em todos os anos investigados no município de Campinas. O detalhamento do orçamento por programa, permite observar que, os recursos destinados ao segmento idoso, privilegiadamente é destinado para subvenção a entidades que atendem essa população, e, ou convênios, todavia, o relatório de gestão da Assistência Social, descreve programas de terceira idade sob responsabilidade de execução direta do órgão gestor.

Cabe também destacar que as alocações orçamentárias para a subfunção Assistência Social a pessoas portadoras de deficiência, é a subfunção que apresenta a maior variação de alocações de recursos, nos instrumentos de gestão fiscal no período de 2002 a 2005, em relação ao orçamento anual de 2006, no município de Campinas. Ações voltadas para grupos específicos, ocuparam um lugar de prioridade, de 2002 a 2005, observa-se que no mesmo período, foram alocados percentuais significativos a este segmento quando comparados com o orçamento de 2006. Somente uma investigação no PPA de 2006 a 2009 permitirá esclarecer essa variação.

Assistência Social à criança e ao adolescente e Assistência Social comunitária, registram os maiores percentuais de alocações de recursos em todos os anos investigados, com uma variação entre essas subfunções de um ano para outro.

Quanto à vinculação da função Assistência Social, ao órgão, em todos os anos investigados, registra-se a vinculação ao Gabinete da(o) Prefeita(o) atendendo percentuais de 1% no período de 2002 a 2005, e no orçamento de 2006, atinge 4% de destinação orçamentária para este órgão.



Fonte: Orçamentos Anuais

As alocações de recursos vinculados ao Gabinete da(o) Prefeita (o), atendem ao FSS, cabendo duas considerações nessa constatação: a primeira é que, tanto no PPA como nas Leis de Diretrizes Orçamentárias correspondentes, as destinações orçamentária para a função programática Assistência Social, vinculam-se exclusivamente ao órgão gestor, já no Orçamento anual, comparece alocação de recurso no Gabinete da(o) Prefeita(o); segunda, o maior percentual destinado ao órgão Gabinete do Prefeito (4%), em 2006, se insere num novo mandato de prefeito.

Também comparece a vinculação da função programática Assistência Social em diferentes unidades orçamentárias, o que indica alocações de recursos destinados a essa função, fora do Fundo Municipal de Assistência Social.

Observa-se que, há uma significativa alocação orçamentária para a função programática Assistência Social vinculada à unidade orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social, seguida pela unidade orçamentária Fundo da Criança e do Adolescente e, em menores percentuais, no Fundo Municipal de Segurança Alimentar.

No que se refere à vinculação da função programática Assistência Social, ao Fundo Municipal de Assistência Social (Unidade Orçamentária), constata-se que, em 2004, 36% e, em 2005 e 2006, 38%, dos recursos previstos na função programática Assistência Social nos respectivos orçamentos, não se vinculam ao FMAS.

O detalhamento das atividades e projetos por grupos de despesas vinculados a função programática Assistência Social, apontam uma considerável alocação de recursos em despesas com pessoal e encargos sociais, seguido por outras despesas correntes. Todavia, somente um exame mais detalhado que, não foi possível efetuar até a conclusão dessa tese, poderia dimensionar a participação de elementos de despesas e as modalidades de aplicação em relação às destinações orçamentárias vinculadas a função Assistência Social.

No que se refere à modalidade de aplicação, de imediato, observa-se um significativo percentual de transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (subvenções), no entanto, a confirmação dessa constatação somente será possível

mediante um maior aprofundamento nos orçamentos, como no caso anterior não se alcançou nessa investigação.

Quando comparada à participação da função Assistência Social em relação às demais funções, observa-se que, as funções Saúde e Educação têm alcançado a maior participação relativa nas destinações orçamentárias no período investigado, enquanto a função Assistência Social ocupa a 7^a. Posição, atrás de Urbanismo, Administração, Encargos Especiais e função Legislativa,

TABELA 22 – RANKING DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS – CAMPINAS			
	(em %)		
	2004	2005	2006
Saúde	24,46	27,15	23,95
Educação	21,07	19,49	25,53
Urbanismo	11,36	14,59	16,18
Administração	12,37	14,46	13,47
Encargos Especiais	10,15	10,02	7,60
Legislativa	4,01	3,43	4,25
Assistência Social	2,97	3,43	3,61
Previdência	8,21	0,13	0,11
Habitação	1,02	1,83	1,49
Cultura	1,27	1,29	1,35
Segurança Pública	1,49	1,59	0,58
Desporto e Lazer	0,56	0,57	0,80
Judiciária	0,37	0,41	0,33
Transporte	0,09	0,94	-
Gestão Ambiental	0,19	0,20	0,20
Direitos de Cidadania	0,14	0,19	0,18
Trabalho	0,06	0,11	0,13
Reserva de Contingência	0,17	0,17	0,12
Energia	-	0,00	0,05
Relações Exteriores	0,01	0,01	0,04
Agricultura	-	-	0,01
Ciência e Tecnologia	-	-	0,01
Saneamento	0,02	-	-
Comércio e Serviços	-	-	-
	100,00	100,00	100,00

Fonte: Orçamentos anuais do Município de Campinas

A tabela acima, indica preferências alocativas do governo, os percentuais referem-se à participação das funções de governo em relação à RT prevista no orçamento, incluso na receita total orçada, as transferências legais e constitucionais,

levando a questionar qual seria o lugar da função Assistência Social no ranking do município excluída outras transferências correntes advindas da esfera federal.

Nesse estudo, consideram-se as funções de governo dentro de uma divisão de funções a partir de três categorias distintas (Rezende, 1996): gasto mínimo (GM); gasto social (Gs); e gasto econômico (GE).

Seguindo-se as categorias das teorias dos bens públicos sugeridas por (Musgrave, 1973 e outros, *apud* Rezende, 1997):

- O *gasto mínimo* (*Gm*) corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo. Estas envolvem a provisão de bens e serviços que se enquadram na categoria de bens públicos puros, os quais não podem ser provisionados por mecanismos de mercado, representando campos de domínio exclusivo do governo.
- O *gasto social* (*Gs*) corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinada à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. Tais bens, devido a seus graus de exclusão e divisibilidade relativa ao consumo, permitem que o governo não assuma posição monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a alocação de tais recursos.
- Finalmente, o *gasto econômico* (*Ge*) corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. Contudo, na prática, o governo desempenha tais atividades dada a necessidade de regulação de mercados; ou, ainda, em casos de intervenção direta desempenhando atividades empresariais.

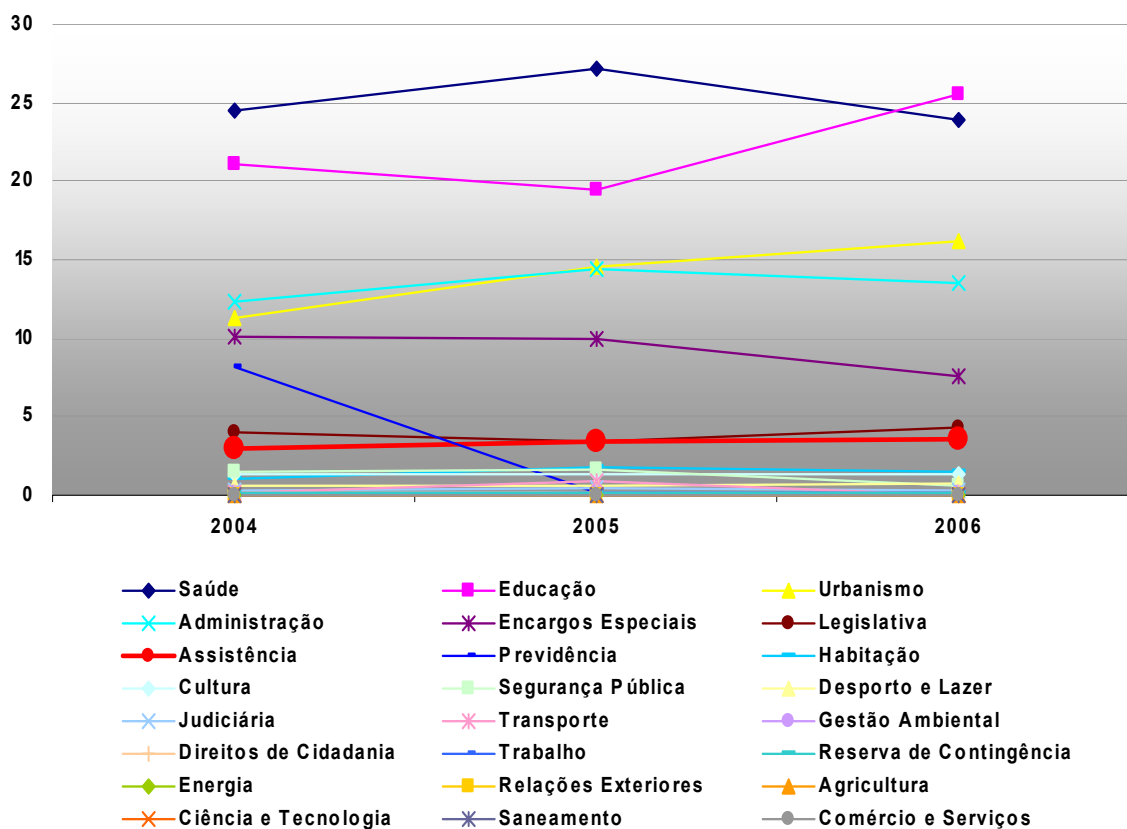
QUADRO 7 - COMPOSIÇÃO FUNCIONAL SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO

GASTO MÍNIMO (GM) BENS PÚBLICOS PUROS	GASTO SOCIAL (Gs) BENS PÚBLICOS SEMIPUROS	GASTO ECONÔMICO (GE) BENS PRIVADOS
<ul style="list-style-type: none"> • legislativo • judiciário • administração e planejamento • defesa e segurança 	<ul style="list-style-type: none"> • educação e cultura • saúde e saneamento • Assistência Social e previdência • habitação e urbanismo 	<ul style="list-style-type: none"> • agricultura • comunicações • desenvolvimento regional • energia e rec minerais • indústria, com e serviços • relações exteriores • trabalho • transporte

Nota: Elaboração própria

Seguindo-se essa classificação, entre as despesas com gastos sociais, a função Assistência Social, ocupa lugar de baixa preferência alocativa no governo de Campinas no período de 2002 a 2006, portanto de menor grau de prioridade, entretanto, sua a evolução dos últimos três anos, indicam a maior alteração positiva de alocação de recursos com a Educação, apresentando queda na saúde e nenhuma alteração na função Assistência Social,

GRÁFICO 21 – EVOLUÇÃO DO PADRÃO E PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS



Fonte de dados: Tabela 22

As constatações acima, identificadas nos instrumentos de gestão fiscal, permitem confirmar o quanto esta política tem permeabilidade, e não tem sido prioridade de governos locais para alocação de recursos, por isso, definir cada vez mais seu público alvo, é fundamental, o que não é sinônimo de focalização, e muito menos de ações pontuais e segmentárias.

3.2.2 A 'TÍMIDA' ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Plano Plurianual para o quadriênio 2002 – 2005 da prefeitura Municipal da Estância Turística de Holambra, sob a Lei nº. 405 de dezembro de 2004, como nos demais municípios, inclui na função Assistência Social os mais distintos programas sociais. Observando-se os programas contidos nos instrumentos de planejamento e gestão fiscal, constata-se redução significativa de programas financiados para atender aos serviços sócio-assistenciais específicos dessa política,

QUADRO 8 – PLANO PLURIANUAL 2002 - 2005 DO MUNICÍPIO DE HOLAMBRA – PROGRAMAS PARA ATENDIMENTO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL

PROGRAMA	OBJETO	META	RECURSO
Integração social do idoso	Dar condições humanas e de melhor qualidade de vida ao idoso residente no município, objetivando que o mesmo tenha aprendido na terceira idade e viva intensamente a experiência da velhice	Promover cursos de qualificação para a terceira idade. Ampliação e reforma do prédio do clube da terceira idade. Construção de centro social do idoso.	Municípios e esfera de governo
Integração social do deficiente físico	Desenvolver atividades sociais e de integração do deficiente na comunidade	Aquisição de terreno para construção da Oficina Abrigada. Construção e aquisição de materiais permanentes para Oficina Abrigada. Promover cursos de qualificação profissional. Manter as atividades do Projeto Oficina Abrigada.	Município e convênios firmados com outras esferas de governo
Apoio às instituições assistenciais e filantrópicas	Proteger as entidades da comunidade, proporcionando às mesmas condições de atender com segurança a real necessidade da comunidade do município de Holambra	Disponibilizar recursos financeiros para concessão de subvenções sociais as entidades assistenciais e filantrópicas que estiverem regularizadas no departamento de Assistência Social do Município	Município

Fonte: Plano Plurianual do Município de Holambra.

O plano plurianual do município de Holambra prevê serviços sócio-assistenciais na área de Assistência Social, de duas principais naturezas: segmentário e subvencionado, tendo como principais fontes de receitas recursos próprios em menor grau de investimentos e as transferências de outras esferas de governo. Dos três programas de Assistência Social previstos no PPA, apenas um, apresenta como fonte de recursos a responsabilidade integral do município, tendo como meta a concessão de subvenções a entidades.

As metas apresentam-se genéricas, dificultando a definição de custos para aplicação de recursos orçamentários nos programas destinados as demandas por serviços sócio-assistenciais.

Interessante observar as terminologias e expressões utilizadas para descrição do objeto de ação dos programas: “*Dar condições humanas....*”, “*Proteger as entidades da comunidade...*”, a segunda referindo-se as instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam no município.

A LDO 2002 inclui entre as prioridades para o respectivo ano, os programas de Assistência Social contidos no anexo do PPA, todavia, no relatório dos projetos em andamento, não há registro do andamento dos programas da função Assistência Social.

O mesmo comportamento é verificado na LDO 2003. Já na LDO 2004, registra-se uma previsão orçamentária de R\$ 120.000 (cento e vinte mil reais) para a construção de Oficina Abrigada até fevereiro de 2004. Oficina Abrigada é um projeto que talvez possa ser identificado como o ‘carro chefe’ das ações de Assistência Social no município. No entanto, o detalhamento das ações desenvolvidas nesse projeto, privilegia qualificação e capacitação para o trabalho. Inclusive, a receita desse projeto tem sido composta por repasses federais.

E, por fim na LDO 2005, além de manter os programas como prioridades, no relatório dos projetos em andamento, novamente a Oficina Abrigada comparece com uma prorrogação de prazo para sua construção, de 02/2004 para previsão de término 08/2005, todavia, sem quaisquer alterações na previsão de destinação

orçamentária em valores absolutos. A materialização em valores previstos ano a ano, mediante as propostas contidas no PPA e nas LDOS, nas respectivas leis orçamentárias anuais, não ultrapassaram 3% ao ano do total da RT no Município,

TABELA 23 - PROPORCIONALIDADE ORÇAMENTÁRIA DESTINADA À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2001 A 2005

ANO	RECEITA TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA R\$(*)	DOTAÇÃO INICIAL AUTORIZADA PELA LOA			
		Por função de Governo		Por órgão de Governo(**)	
		R\$	%	R\$	%
2002	12.900.000	584.500	5%	-	-
2003	13.860.000	370.000	3%	370.000	3%
2004	16.000.000	434.100	3%	434.100	3%
2005	18.500.000	568.000	3%	568.000	3%

(*) Fonte: Lei(s) Orçamentária Anual do Município de Holambra onde estima a receita e fixa a despesa nos respectivos períodos de 2002 a 2005.

(**) Órgão: Promoção Social

Ainda cabe considerar que, o órgão gestor responsável pela Assistência Social no município somente foi criado a partir de 2003.

Pelas descrições dos programas, os respectivos objetivos, metas e fontes de recursos e as transferências correntes de outras esferas, possibilitaram constatar que, o município de Holambra, no período aqui investigado, guarda bastante dependência das transferências federais e estaduais para financiar as ações desenvolvidas na área da Assistência Social.

Sem entrar no mérito da questão, por não ser este o objeto desse estudo, mas cabe notar as tímidas propostas de serviços sócio-assistenciais realizados nesse município, possível de ser identificado nos instrumentos de planejamento público.

Esse quadro se confirma quando comparada à participação relativa da função Assistência Social em relação a outras funções de governo no total de receitas do município.

A Assistência Social, uma política que deveria ocupar lugar de prioridade, tanto pela demanda como observado nos indicadores de situação de vulnerabilidade na região, e até mesmo por coerência as prioridades que introduzem o plano plurianual e as LDOS, assim explicitadas como primeira prioridade “1 – combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social”; entre as preferências alocativas em relação às demais funções, ocupa a 10ª posição, entre as 17 funções de governo,

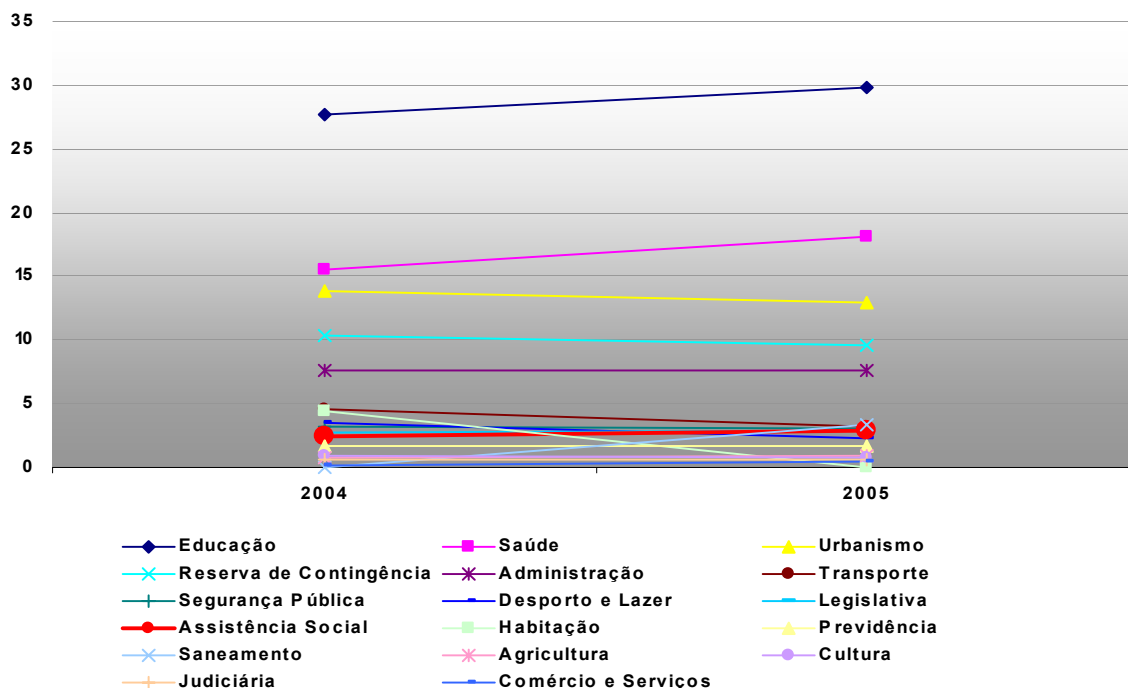
Tabela 24 - Ranking de Prioridades Orçamentárias – Holambra

	2004	2005
Educação	27,76	29,78
Saúde	15,48	18,14
Urbanismo	13,85	12,88
Reserva de Contingência	10,34	9,52
Administração	7,54	7,65
Transporte	4,59	3,14
Segurança Pública	3,13	3,05
Desporto e Lazer	3,47	2,23
Legislativa	2,69	2,95
Assistência Social	2,43	2,89
Habitação	4,41	-
Previdência	1,70	1,6
Saneamento	-	3,31
Agricultura	0,75	0,97
Cultura	0,98	0,74
Judiciária	0,66	0,68
Comércio e Serviços	0,21	0,47
Total	100,00	100,00%

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004 e 2005

A dinâmica de evolução orçamentária nos anos de 2004 e 2005, indicam uma crescente expansão nas alocações de recursos com educação e saúde, entre as despesas com gastos sociais e uma ligeira queda nas alocações orçamentária destinadas a função urbanismo,

GRÁFICO 22 - PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS E PADRÃO DE ALTERAÇÃO FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO ANUAL



Fonte de dados: Tabela 24

Quanto à preferência alocativas com despesas na área de Assistência Social, o quadro permanece inalterado, confirmando o baixo grau de prioridade que esta política alcança no orçamento do município, ocupando a mesma prioridade que as despesas classificadas como gastos econômicos, consideradas atividades econômicas, nas quais, o governo tecnicamente não teria que se envolver, ou pelo menos, priorizar.

3.2.3 A LINHA TÊNUE ENTRE SERVIÇOS SÓCIO-ASSISTENCIAIS E SERVIÇOS SOCIAIS

O PPA 2002/2005 do município de Indaiatuba, disposto sob a Lei nº. 4.053 de 28 de agosto de 2001, executado nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias

de cada exercício, apresenta os programas prioritários de gestão pública distribuídos por secretarias de governo.

QUADRO 9 - PPA 2002 – 2005 – MUNICÍPIO DE INDAIATUBA

PROGRAMAS	OBJETIVOS E METAS	A/P
Implantação de 04 núcleos do Centro de Recreação Infantil Comunitário - CRIC	Proporcionar reforço escolar e recreação para crianças e adolescentes que após o período escolar ficam ociosas	A
Aquisição 1 veículo para o departamento da Criança e do Adolescente	Possibilitar maior agilidade no atendimento de todos os projetos vinculados ao depto.	P
Ampliação da central de triagem	Atendimento ao itinerante e ao <u>indigente</u> , proporcionando soluções imediatas e encaminhando-os aos recursos existentes.	A
Ampliação do programa de passe escolar e bolsas de estudo	Atendimento de toda a demanda existente, especialmente ao estudante <u>carente</u> do ensino médio profissionalizante e superior, que não tenham <u>condições de custear</u> seus estudos e não tenham <u>meios próprios de locomoção</u> .	A
Implantação do projeto de geração de renda	Proporcionar atendimento e aprendizado a <u>famílias carentes</u> , através de ação sócio-educativa, visando melhoria da qualidade de vida.	A
Capacitação profissional da equipe técnica, demais funcionários e conselheiros.	Proporcionar o aprimoramento, reciclagem e capacitação profissional aos funcionários da SEMFABES.	P
Ampliação do programa de suplementação alimentar e programa especial	Atendimento a <u>família carente</u> com crianças de 0 a 4 anos, com fornecimento do leite em pó e atividade sócio-educativas.	A
Aquisição de equipamentos para informatização desta Secretaria	Visando a necessidade de informatização dos serviços prestados pela SEMFABES, inclusive solicitação de convênios do Estado (repasso financeiro) e prestação de contas.	P
Ampliação de repasse de verba para o Fundo Municipal de Assistência Social - Fmas com recursos através do Estado, sem custo para o Município.	Valor utilizado para manutenção das entidades sociais, <u>através dos segmentos</u> criança, idoso e pessoas portadoras de deficiência, migrante e morador de rua.	P
Ampliação do repasse de verba para o Fundo Municipal de Assistência Social - Fmas com recurso Federal sem custo para o município	Valor utilizado para manutenção das entidades sociais, <u>através dos segmentos</u> criança, idoso e pessoas portadoras de deficiência.	P
Ampliação e novos convênios de repasse de verba Municipal através do Fundo municipal de Assistência Social - FMAS	Criar e ampliar convênios entre a municipalidade e as entidades sociais	A
Ampliação do repasse de verba para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FUNCRIA com recursos do governo do Estado e federal, sem custo para o Município.	Melhor atendimento das entidades sociais que atendem criança e adolescentes	P
Integrar a Secretaria ao PAT - programa de Atendimento ao trabalhador	Unir importantes órgãos de apoio ao trabalhador visando melhorar as relações	P

Fonte: Lei do Plano Plurianual do Município. Quadros Anexos VI - LDOS.

Ao discriminar os programas, objetivos e metas evidencia-se a ênfase em programas e projetos administrativos físicos, incluindo-se entre os programas prioritários desta função, dois programas administrativos de outra natureza: “Capacitação profissional da equipe técnica, demais funcionários e Conselheiros” e “Programas de informatização na área de Assistência Social”.

Programas estes, não verificados com freqüência nos municípios de pequeno porte nesta região, acenando para o despertar de um novo patamar de reconhecimento dessa política. A explicitação de prioridades, vinculada à função de Assistência Social, em seu conteúdo, objetivos e público alvo, na maioria dos programas discriminados, registra-se forte presença de vinculação direta às ações típicas de outras políticas setoriais como: educação, trabalho, cultura e segurança alimentar.

A linha entre serviços sociais e Política de Assistência Social se mostra muito tênue na maior parte dos municípios e em especial no município de Indaiatuba quando alcança maior grau de materialização nos instrumentos de gestão fiscal.

Uma outra característica evidenciada no PPA em sua formulação e detalhamento das prioridades da função Assistência Social, é a forte presença da concepção do público alvo dessa política por um recorte de renda, ou seja, “atendimento a famílias e pessoas carentes”, e em seguida, os objetivos e ações focalizam um público por este recorte.

Quanto à clareza e objetividade em que se apresentam as formulações dos programas, bem como seus objetivos e metas, parecem estar adequados, todavia, em sua maioria, não atendem atividades específicas de execução direta da política de Assistência Social definida pela PNAS/2004.

Cabe ressaltar a importância desses programas, entretanto, é necessário e emergente definir com clareza e objetividade a que e a quem se destina especificamente a política de Assistência Social, para consolidá-la enquanto política pública, que deve ser afiançada com recursos públicos, definindo com regras claras o custeio de suas ações e assim, garantir um financiamento adequado a sua abrangência.

A persistente definição de serviços sócio-assistenciais destinados aos segmentos é muito presente no PPA de Indaiatuba, fragilizando a ampliação do financiamento para aplicação de recursos orçamentários em expansão de serviços sócio-assistenciais baseado em diagnósticos territoriais.

Quanto às leis de diretrizes orçamentárias dos respectivos anos de vigência do PPA 2002-2005, dada a sua estrutura, oferece dificuldade de identificação da função programática Assistência Social, tendo em vista que, a vinculação dos programas aos órgãos, pode conter programas dessa função tanto no órgão gestor como em outros órgãos⁷², inclusive no Fundo Social de Solidariedade.

Por questões metodológicas, a opção foi limitar a descrição dos dados vinculados ao órgão gestor.

Na LDO de 2001 (Anexo VI), os programas discriminados são prioritariamente de natureza física e administrativa: aquisição de veículo; aquisição de equipamentos para informatização; e os demais, ampliação de repasses de verbas.

Os objetivos e metas são explicitados num mesmo contexto, o que impossibilita completamente identificar uma meta aferível. E, ainda, os objetivos conservam o mesmo conteúdo do PPA, ou seja, macro objetivo. Diferentemente de Campinas, o Município de Indaiatuba, descreve um número maior de projetos do que atividades em seu PPA, justificado até mesmo, pelo tipo de programa que predomina nesse instrumento: criação, ampliação, construção etc., de equipamentos e prédios.

Em geral, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias respectivas ao PPA 2002 – 2005, os programas mantiveram-se coerentes com o PPA, no entanto, não foi possível verificar a execução dos programas previstos, pois nenhuma das leis apresentou anexos do andamento das realizações de governo. (Anexo)

Já as leis orçamentárias de 2002 a 2005, mantiveram percentuais de 2% no período de 2002 a 2004 e, 1% em 2005, de recursos previstos para função programática Assistência Social em relação à receita total do orçamento.

⁷² A identificação de programas considerados de Assistência Social pelo Município, aqui apresentados, seguiu o critério de vinculação de recursos à funcional programática Assistência Social e não o que de fato pode ser considerado como de natureza sócio-assistencial ou não, pois a identificação dessa pulverização ou dispersão, será apontada a partir da vinculação orçamentária. Por isso que, ao afirmar que outros órgãos podem conter ações da política de Assistência Social, refere-se a vinculação da funcional programática, lembrando que toda análise nesse estudo, parte do que está expresso nos instrumentos de gestão fiscal e não de outra ordem analítica.

Tabela 25 - Proporcionalidade Orçamentária destinada à Assistência Social – 2001 a 2005

Ano	Receita Total Administração Direta R\$ (*)	Dotação Inicial Autorizada pela LOA			
		Por função de Governo		Por órgão de Governo (*)	
		R\$	%	R\$	%
2002	142.831.000	2.807.000	2%	2.537.000	2%
2003	168.235.168	3.170.040	2%	3.038.040	2%
2004	212.026.000	3.316.000	2%	3.154.000	1%
2005	227.486.000	3.207.000	1%	3.052.000	1%

(*) Fonte: Lei(s) Orçamentária Anual, onde estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Indaiatuba, referentes aos respectivos anos de 2001 a 2005

(**) Órgão: Denominado Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social

Quanto a participação relativa da função Assistência Social, comparada as demais funções de governo, ocupa a 11ª posição no ranking de 2004 a 2006 entre outras 17 funções, confirmando que, o financiamento das ações dessa política para sua efetiva execução não tem alcançado um lugar de prioridade na agenda desse município,

Tabela 26 - Ranking de Prioridades Orçamentárias – Indaiatuba

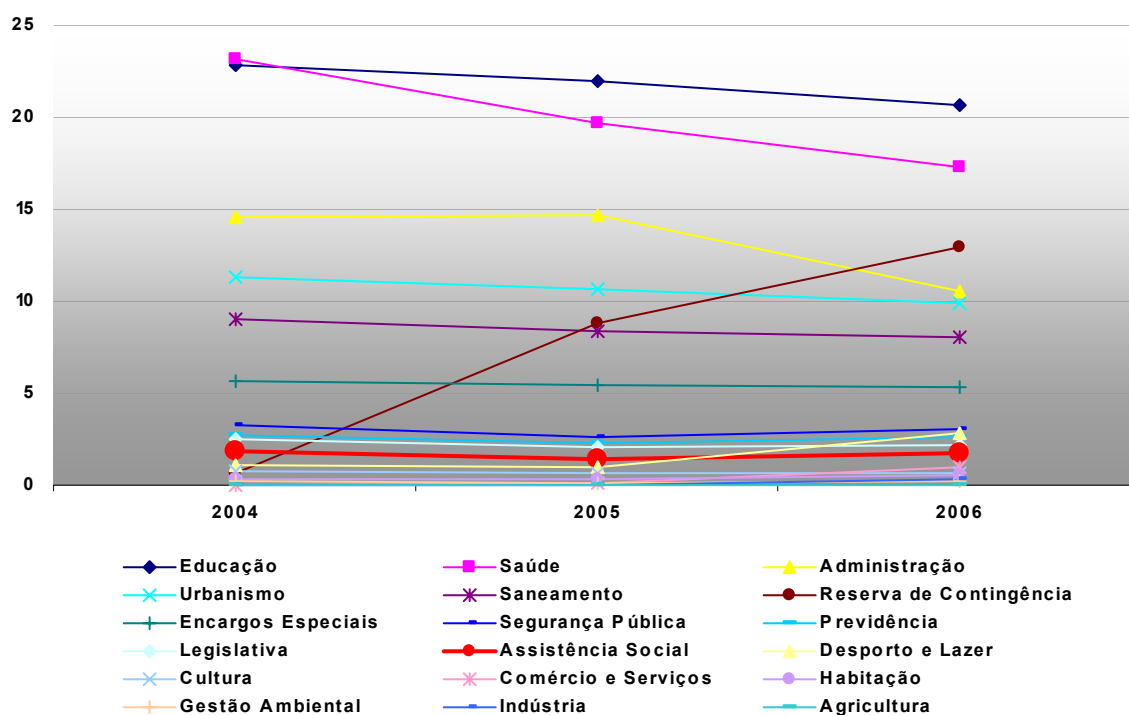
	2004	2005	2006
Educação	22,84	22,0	20,65
Saúde	23,19	19,7	17,32
Administração	14,56	14,7	10,49
Urbanismo	11,26	10,6	9,94
Saneamento	9,06	8,4	8,03
Reserva de Contingência	0,62	8,8	12,89
Encargos Especiais	5,69	5,4	5,38
Segurança Pública	3,28	2,6	3,04
Previdência	2,77	2,3	2,60
Legislativa	2,52	2,1	2,20
Assistência Social	1,80	1,4	1,77
Desporto e Lazer	1,12	1,0	2,87
Cultura	0,73	0,6	0,66
Comércio e Serviços	0,05	0,1	1,01
Habitação	0,30	0,3	0,52
Gestão Ambiental	0,22	0,1	0,23
Indústria	-	-	0,35
Agricultura	-	-	0,03
Total	100,00	100,0	100,00

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais 2004, 2005 e 2006

Como os demais municípios, Educação e Saúde ocupam lugar de prioridade na alocação de recursos, todavia, cabe novamente enfatizar o peso das

transferências correntes de outras esferas, principalmente da federal que impulsiona o financiamento dessas políticas nos municípios.

GRÁFICO 23 – EVOLUÇÃO DO PADRÃO DE PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS



Fonte de dados: Tabela 26

Novamente se confirma, entre as preferências alocativas com gastos sociais em governos municipais, as despesas com a Assistência Social, alcança baixo grau de importância. Quanto ao padrão de expansão de aplicação de recursos destinados a essa política, permanece praticamente inalterado nos anos investigados.

No entanto, pode-se identificar com precisão, uma preferência com gastos econômicos, segundo a classificação adotada.

3.2.4 A DILUIÇÃO DE CONTEÚDOS DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O PPA de 2002 a 2005 do município de Jaguariúna, apresenta as prioridades de governo a serem executadas nesse período, organizadas por função de governo. Os programas da função Assistência Social, resumidamente, se apresentam da seguinte maneira:

Assistência Social ao Idoso: promoção de programa de amparo ao idoso, tendo como objetivo prestar Assistência Social por via direta ou indireta, aos idosos do Município facilitando sua integração à sociedade.

Assistência Social à criança e adolescente, explicitando como objetivo executar as ações em conjunto com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, programas de prevenção contra as drogas.

Ao continuar detalhando os objetivos que se pretende alcançar nessa função junto a este segmento, assim expressa: “afastar de nosso território um dos maiores problemas da década, preservando nossas crianças e o adolescente do terrível mal”, para tanto, estabelece como prioridades programas de construção de núcleos educacionais visando atendimento de crianças de 7 a 14 anos do município.

A terceira ação definida como prioridade da função Assistência Social no PPA do município, é a *Ação Comunitária*.

Para atender essa função, estabelece uma série de ações, sobretudo de natureza administrativa:

- instalações de centros comunitários nos bairros com o objetivo do atendimento assistencial; construção do prédio sede da Secretaria Municipal de Assistência Social; aquisição de equipamentos e viaturas; aquisição e reforma da antiga estação ferroviária; construção do prédio do posto de atendimento ao trabalhador; construção de um albergue.

Proporcionar melhores condições de atendimento aos munícipes e aos trabalhos dos servidores, bem como proporcionar meios de trabalho e de locomoção

para os técnicos e colaboradores da área expressam os principais objetivos dos programas acima descritos que, atendem a subfunção Assistência Social comunitária.

Ao analisar a coerência entre a descrição desses programas e seus objetivos, parece-me que, os objetivos dizem mais respeito a uma justificativa da relevância dessas ações do que propriamente objetivos de programas sócio-assistenciais.

Ainda, indica como prioridade, programas vinculados a empreendimentos habitacionais “Promoção e levantamentos visando futuros empreendimentos habitacionais populares”; tendo como objetivo dessa função de governo, “auxiliar o setor habitacional a incrementar medidas visando à construção de conjuntos habitacionais, beneficiando a população carente de moradia”.

E, por fim, coloca-se na ordem das prioridades, a construção de um albergue para “proporcionar abrigo transitório as pessoas sem condições de moradia”.

O desenho do PPA do município de Jaguariúna, no particular das prioridades contidas na função Assistência Social permite identificar uma diversidade de ações de distintas naturezas em seus conteúdos..

A política de Assistência Social é uma ação de estado e não de governo em primeiro lugar. Tem uma lei, é um direito constitucional. Têm diretrizes, metas, objetivos explicitados claramente em seus marcos legais. O caráter de abrangência da ação dessa política é fato verificável. Mas esse caráter não lhe atribui uma indefinição de ação e, muito menos de público alvo.

Sendo assim, a Assistência Social é uma política que comporta diversas modalidades de ações de natureza sócio-assistenciais mediante as necessidades apresentadas pelas populações que se encontram em situações de vulnerabilidade social e não limita-se a determinados segmentos caracterizados historicamente como ‘carentes’ por um recorte de renda.

O PPA e as LDOS, ao discriminarem as ações contidas na função Assistência Social, expressam a concepção que os governos têm dessa política, ou melhor, nesse caso específico, parece que ainda não se incorporou a nova concepção de

Assistência Social como uma política pública de direito que impõe racionalidade na sua ação: conteúdo claro, objetivos operacionais, meta a serem atingidas, procedimentos, instrumentos de monitoramento e avaliação etc.

Nesse sentido, tanto o desenho quanto os conteúdos presente no PPA do município de Jaguariúna, oferecem pouca ou quase nenhuma racionalidade para garantir a definição de um custeio para as ações dessa política.

O planejamento cuidadoso possibilita incorporar todos os elementos que contribuem para uma execução efetiva da política de Assistência Social e garante um lugar de prioridade na preferência de alocações orçamentárias, e ainda, contribui para uma maior reivindicação e pressão da sociedade para o cumprimento do dever do Estado como o principal financiador dessa política.

Os relatórios de gestão de Assistência Social do município de Jaguariúna, os quais foram possíveis acessar, confirmam essa constatação feita no PPA e nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

Entre as principais atividades descritas nos respectivos relatórios, registram-se programas de Assistência Social à saúde, à educação, capacitação, trabalho, habitação, campanhas assistenciais, arrecadação de recursos etc.

No que se refere às informações relativas ao financiamento da política de Assistência Social no município, encontram-se insuficientes nos relatórios de gestão de Assistência Social. Os relatórios de gestão da Assistência Social apresentam-se frágeis quanto a construção de diagnóstico situacional e de demanda a esta política, registrando-se insuficiência de indicadores que repercutirá diretamente no estabelecimento de metas a serem atingidas e conseqüentemente na previsão orçamentária para financiamento da política.

As destinações orçamentárias presente na LOA, nos respectivos anos investigados nesta tese, em termos percentuais, alcançaram patamares superiores aos demais municípios da amostra em média, conforme constatado na tabela 27,

**TABELA 27 - PROPORCIONALIDADE ORÇAMENTÁRIA DESTINADA À ASSISTÊNCIA SOCIAL
2001 - 2005**

ANO	RECEITA TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA R\$(*)	DOTAÇÃO INICIAL AUTORIZADA PELA LOA			
		POR FUNÇÃO DE GOVERNO		POR ÓRGÃO DE GOVERNO	
		R\$	%	R\$	%
2001	42.442.000	3.446.000	8%	1.646.000	4%
2002	64.022.000	3.121.000	5%	3.071.000	5%
2003	70.000.000	3.160.000	5%	3.116.000	4%
2004	89.827.000	3.040.000	3%	2.988.000	3%
2005	96.858.000	3.856.000	4%	4.857.000	5%
2006	111.169.000	4.967.100	4%	6.199.400	5%

(*) Fonte: Lei(s) Orçamentária Anual do Município de Jaguariúna onde estima a receita e fixa a despesa para os respectivos anos de 2001 a 2005

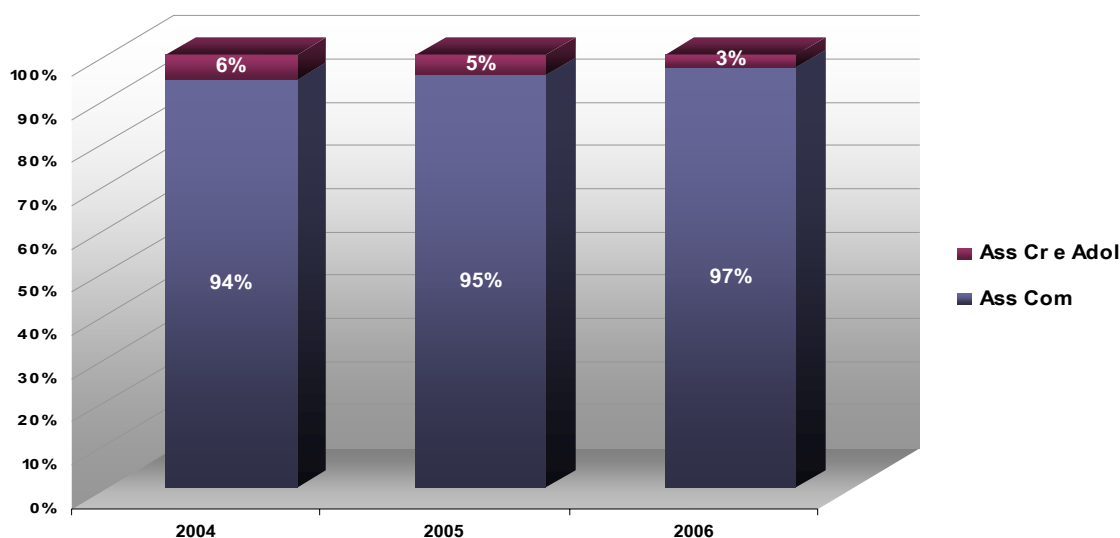
(**) Órgão: Promoção Social

Nos anos de 2002 e 2003, atingiu o percentual 5% na função Assistência Social de destinação orçamentária em relação à Receita Total orçada, caindo em 2004 para 3% e em 2005 e 2006, voltando a crescer os percentuais passando para 4% da RT.

Entretanto, esse percentual vinculado à função programática Assistência Social, não é garantia de financiamento a serviços sócio-assistenciais específicos da política de Assistência Social.

A subfunção com maior percentual orçamentário é Assistência Social comunitária,

GRÁFICO 24 – PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS POR SUBFUNÇÃO



Fonte de dados: Tabela 27

As alocações de recursos por subfunções vinculadas a função Assistência Social, no município de Jaguariúna, atende exclusivamente a duas subfunções: Assistência Social Comunitária e Assistência Social a Criança e ao Adolescente. Os percentuais destinados às estas subfunções, apresentam diferenças percentuais muito significativas entre elas, sendo que em nenhum dos anos analisados, a participação relativa de alocações de recursos na função Assistência Social comunitária foi inferior a 94%.

Entre as 13 funções de governo estabelecidas no município de Jaguariúna, a funcional Assistência Social, tem ocupado o 6º. Lugar de prioridade de alocações orçamentárias,

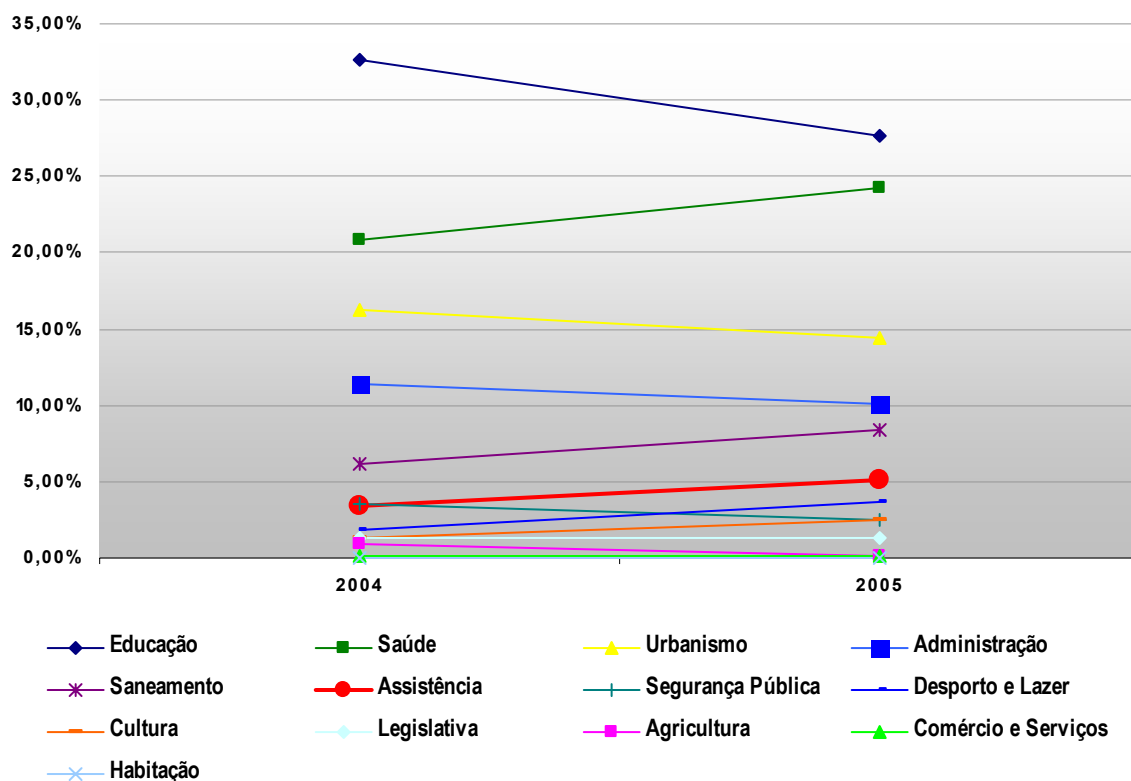
TABELA 28 – RANKING DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS – JAGUARIÚNA		
	2004	2005
Educação	32,68%	27,68%
Saúde	20,89%	24,27%
Urbanismo	16,31%	14,38%
Administração	11,47%	10,14%
Saneamento	6,20%	8,37%
Assistência Social	3,38%	5,06%
Segurança Pública	3,48%	2,44%
Desporto e Lazer	1,87%	3,66%
Cultura	1,36%	2,46%
Legislativa	1,28%	1,27%
Agricultura	0,90%	0,18%
Comércio e Serviços	0,11%	0,10%
Habitação	0,05%	0,00%
Total	100,00%	100,00%

Fonte: Lei Orçamentária Anual

A tabela acima, permite observar que, apesar da função Assistência Social ocupar a 3ª. posição entre as despesas de corte social, quando comparado os percentuais de alocações de recursos com as demais funções dessa classificação, observa-se uma destinação mínima de recursos orçamentários. E, ainda, ficando muito mais próxima de funções de gasto mínimo e gasto econômico do que, de gastos com despesas sociais.

Sem dúvida alguma são funções de governo de muita importância, porém questiona-se até que ponto são funções que tem por objetivo o atendimento de necessidades básicas de viver e sobreviver da população.

GRÁFICO 25 – PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS E PADRÃO DE ALTERAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO ANUAL



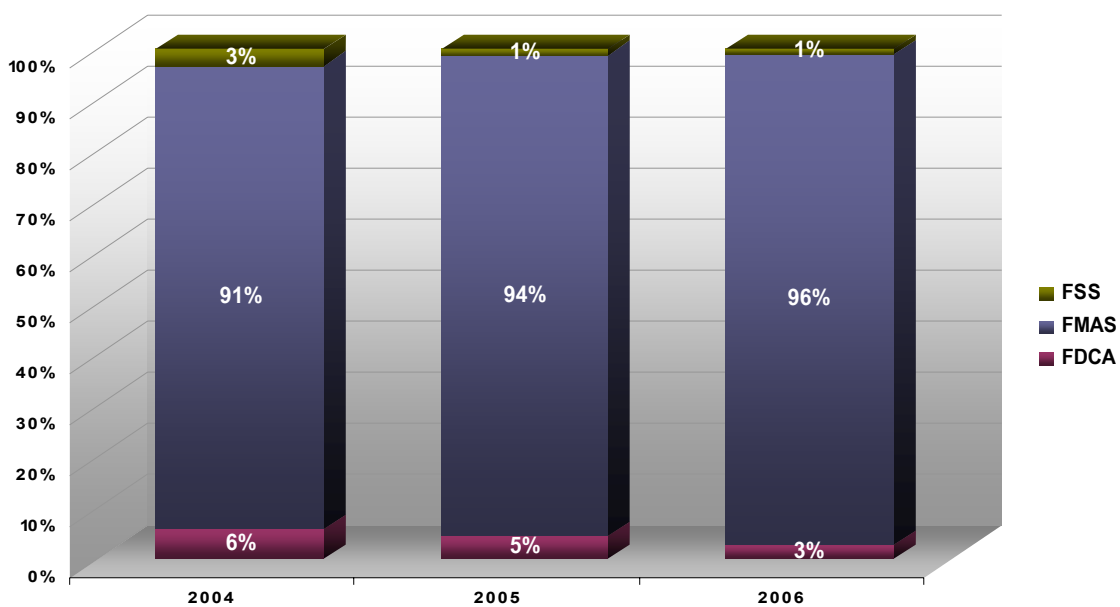
Fonte de dados: Tabela 28

De acordo com a classificação adotada nessa investigação, para identificação de preferências alocativas e padrão de evolução de destinação orçamentária, verifica-se uma pequena expansão nos recursos destinados à função Assistência Social entre os anos 2004 e 2005, entretanto, quanto à preferência de alocação de recursos a esta função, ocupa um lugar de pouca importância na ordem das prioridades de destinações orçamentárias entre as despesas com gastos sociais no município.

Quanto à vinculação de recursos da funcional programática Assistência Social às Unidades Orçamentárias, registram-se alocações orçamentárias ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Fundo Social de Solidariedade,

alcançado os seguintes percentuais de participação relativa na função Assistência Social.

GRÁFICO 26 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS NA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA



Fonte: Orçamentos anuais

Confirmando-se novamente a insistente alocação de recursos no Fundo Social de Solidariedade (órgão sob responsabilidade da primeira dama), com vinculação orçamentária na função Assistência Social, e ainda, em média no período investigado, mais de 6% dos recursos da função programática Assistência Social não estão vinculados ao FMAS.

3.2.5 A PULVERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

Quanto à apresentação das informações contidas nos instrumentos do ciclo orçamentário do município de Paulínia, limitam-se as informações contidas nos instrumentos legais de gestão fiscal, diante da dificuldade de acesso aos relatórios de gestão e planos da Assistência Social no município.

Tanto as informações disponibilizadas por meio eletrônico, bem como, o acesso direto junto aos órgãos da administração pública deste município, sejam os ligados diretamente ao executivo e ou ao legislativo, mostraram-se pouco transparentes e acessíveis. As dificuldades encontradas para acesso a informações no ranking dos municípios, este foi o município que apresentou maior grau, impossibilitando avançar numa apresentação e análise do ciclo orçamentário integralmente de acordo com a metodologia adotada.

O PPA de Paulínia, sob a Lei nº 042/2001 de 21/12/2001, “Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Paulínia para o período de 2002/2005”; apresentando-se distribuído em quatro áreas temáticas: social; econômica; Infra-estrutura urbana; Institucional.

Como tema geral da área social, define “Proteção aos grupos de risco criança e adolescentes, mulher, idosos, deficientes e trabalhadores de baixa renda”, onde, para a execução desse tema geral define como programas de governo: Segurança Pública; Ensino Fundamental, médio, superior e supletivo; Educação Física e Desporto e; Cultura.

Como segundo tema geral vinculado à área econômica, apresenta “Geração de Emprego e Renda no município”, definindo para a execução os programas “Preservação de recursos naturais renováveis; Indústria, Comércio e Serviços e Turismo”.

A área Infra-estrutura urbana tem como tema geral a “Renovação urbana; Transporte Rápido e Proteção ao meio Ambiente”, para atender a esse tema geral,

define como prioridades os programas de Segurança Pública; Urbanismo; Serviços de Utilidade Pública; Transportes e Controle da Poluição.

Como último tema geral, vinculado a área Institucional, onde localiza-se o programa 'Assistência Social', o PPA 2002/2005 do município de Paulínia, define: Instruir e despertar o conhecimento pela Astronomia; Preservação do Centro Histórico e Melhoria da Qualidade do Serviço Público Municipal.

Para execução dessa diretriz, vincula os programas de Educação e Cultura; Habitação; Saúde; Assistência Social; Administração e Planejamento Governamental.

Neste estudo, privilegia-se a apresentação dos projetos e seus respectivos objetivos, prazos de implantação e fontes de recursos vinculados ao programa 'Assistência Social' e ainda, à unidade executora do órgão gestor da Assistência Social no Município: Secretaria Municipal de Promoção Social⁷³.

O detalhamento do programa de 'Assistência Social' do PPA 2002/2005 do município de Paulínia (Quadro 10) de acordo com o procedimento metodológico adotado nesse estudo para apresentação desse aspecto, registra uma quase total, ausência de projetos de atividades fins da política de Assistência Social em consonância com as definições de público alvo dessa política contidas na LOAS, PNAS/2004 e NOB/SUAS.

Apresentando projetos, ainda que não específicos dessa área, uma prevalência de projetos de administração e mais propriamente de caráter físico como: ampliação e construção de centros comunitários para atendimento a determinados segmentos. A quase totalidade dos programas discriminados como de 'Assistência Social', ao se desdobrarem em projetos e atividades, explicitando os objetivos, apontam a forte vinculação de ações, com predominância de conteúdos de outras políticas setoriais como: capacitação para o trabalho, fornecimento de

⁷³ Apesar de legalmente o órgão gestor responsável pela Assistência Social no Município intitular-se Secretaria Municipal de Promoção Social, as Ações da Assistência Social tem forte presença e registra-se com mais frequência nos instrumento de gestão pública através do Centro de Ação Comunitária de Paulínia – CACO, compreender melhor essa relação seria muito oportuno, no entanto, por não ser objeto desse estudo, para fins de apresentação de dados e análise, vincula-se informações da gestão fiscal e do financiamento da Assistência Social nesse município utilizando-se as duas unidades: Secretaria Municipal de Promoção Social e CACO.

medicamentos (saúde), e material escolar para famílias carentes (educação), por exemplo. (Anexo VII).

Os projetos, detalhados os objetivos, não definem com clareza e objetividade o que se pretende atingir, retirando o caráter de operacionalidade destes projetos. Essa imprecisão fragiliza a definição de procedimentos para alcançar os objetivos, conseqüentemente não possibilita dimensionar o seu custo. E, ainda, objetivos sustentados em 'subjetividades' dificultam e até impossibilitam a avaliação de resultados, como por exemplo: "Aumentar a auto-estima dos moradores...; Motivar as pessoas (...)", entre outros.

Quais os procedimentos e instrumentos necessários para alcançar esses objetivos? Qual o dimensionamento de pessoas com baixa auto-estima e desmotivadas para se definir a operacionalização da ação? E, ainda, Quais variáveis permitem definir pessoas com baixa auto-estima e desmotivadas, para posterior aferição de metas atingidas?

Caso as respostas às questões acima não se estabeleçam, fica praticamente impossível definir um custo para essas ações, conseqüentemente, não há expansão de financiamento.

Essa afirmativa confirma-se na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, registrando-se quase total ausência de destinação orçamentária para os projetos de programas definidos pelo município de 'Assistência Social'.

Nas Leis de Diretrizes Orçamentárias respectivas ao período de cobertura do PPA 2002 – 2005 seguem-se a mesma tendência do PPA, todavia, começam a definir as prioridades mais claramente, aonde o programa de 'Assistência Social' através do detalhamento de seus projetos vai se tornando cada vez mais ausente. E, ainda, quando são explicitados, caracterizam-se como ações circunstanciais e dirigidas a segmentos específicos, retirando o conteúdo de necessidades em determinados territórios que definem o público alvo da política de Assistência Social.

A título ilustrativo e comparativo, apresento um projeto de saúde, discriminado na LDO do município que na sua ação também reserva um caráter de

abrangência: “Projeto de implantação de ações da Vigilância Sanitária de Alimentos”.

Já na sua formulação, define ‘da’ Vigilância Sanitária de Alimentos e não de Vigilância, a vigilância é o ato, mas quem executa é a Vigilância Sanitária de Alimentos. Os objetivos a serem atingidos por esse projeto, definem de forma operacional, “Prevenção e fiscalização de doenças veiculadas por alimentos”, ou seja, é possível responder quais os procedimentos (técnicos, instrumentais e operacionais) necessários para uma prevenção e fiscalização. Mediante essas definições, que estabelece uma delimitação da ação, torna-se possível a previsão de custos.

Na LDO de 2005, em seu anexo III, são relacionadas às obras concluídas e em conclusão previstas no PPA 2002/2005, onde não se registra a presença de um único projeto do programa de ‘Assistência Social’, nem mesmo os de natureza administrativa física, que são a maioria.

Quanto à participação dos recursos destinados à função Assistência Social em relação à receita total orçada, verifica-se um percentual que oscila entre 5% e 6% de um ano para outro, apresentando um percentual de 3% apenas no ano de 2003, observando-se ainda, que em 2003, no detalhamento de despesas por órgão, não há indicação do órgão gestor, possivelmente, este órgão ainda não havia se constituído no município e, as realizações afetas a Assistência Social estariam sob responsabilidade do CACO,

TABELA 29 – PROPORCIONALIDADE ORÇAMENTÁRIA DESTINADA A FUNÇÃO ASS – PAULÍNIA

Ano	Receita Total Administração Direta R\$(*)	Dotação Inicial Autorizada pela LOA			
		Por função de Governo		Por órgão de Governo(****)	
		R\$	%	R\$	%
2002	229.996.500	11.788.000	5%	(***)	-
2003	296.160.500	9.370.000	3%	(***)	-
2004	350.000.000	20.110.000	6%	6.536.000	2%
2005	459.174.780	23.300.000	5%	8.800.000	2%

(*) Fonte: Lei(s) Orçamentária Anual do Município de Paulínia, onde dispõe dos orçamentos para estimativa de receitas e fixação de despesas para os anos de 2001 a 2005.

(**) Não Há um órgão específico de destinação de recursos orçamentários da F Ass em 2001

(**) Não há um órgão específico de destinação de recursos orçamentários da função Assistência Social no respectivo ano de 2002 e 2003, cabendo observar que há destinação orçamentária ao Fundo Municipal de Assistência Social - FUMASP, alocado como órgão de administração do Gabinete do prefeito.

(****)Órgão: Secretaria de Promoção Social

O maior percentual destinado na função Assistência Social, entre os municípios da amostra verifica-se no município de Paulínia no ano de 2004, atingindo o patamar de 6%, no entanto, não é garantia de financiamento de serviços sócio-assistenciais da política de Assistência Social. Somente o exame detalhado do orçamento anual e de sua execução permitirá verificar a alocação desses recursos e sua aplicação.

A afirmativa acima, se justifica por identificar na tendência dos municípios da amostra, a alocação de recursos da função programática Assistência Social em distintas unidades orçamentárias, além do Fundo Municipal de Assistência Social discriminação de ações próprias de demandas de políticas do trabalho, educação, habitação e saúde especialmente.

O percentual igual ou superior a 5% no ano de 2004, de destinação orçamentária a função Assistência Social, garantiu a 5ª posição no ranking de prioridades de funções de governo nesse município, ficando praticamente empatado com as despesas prevista para o legislativo, conforme pode ser verificado na tabela abaixo,

TABELA 30 – RANKING DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS
(em %)

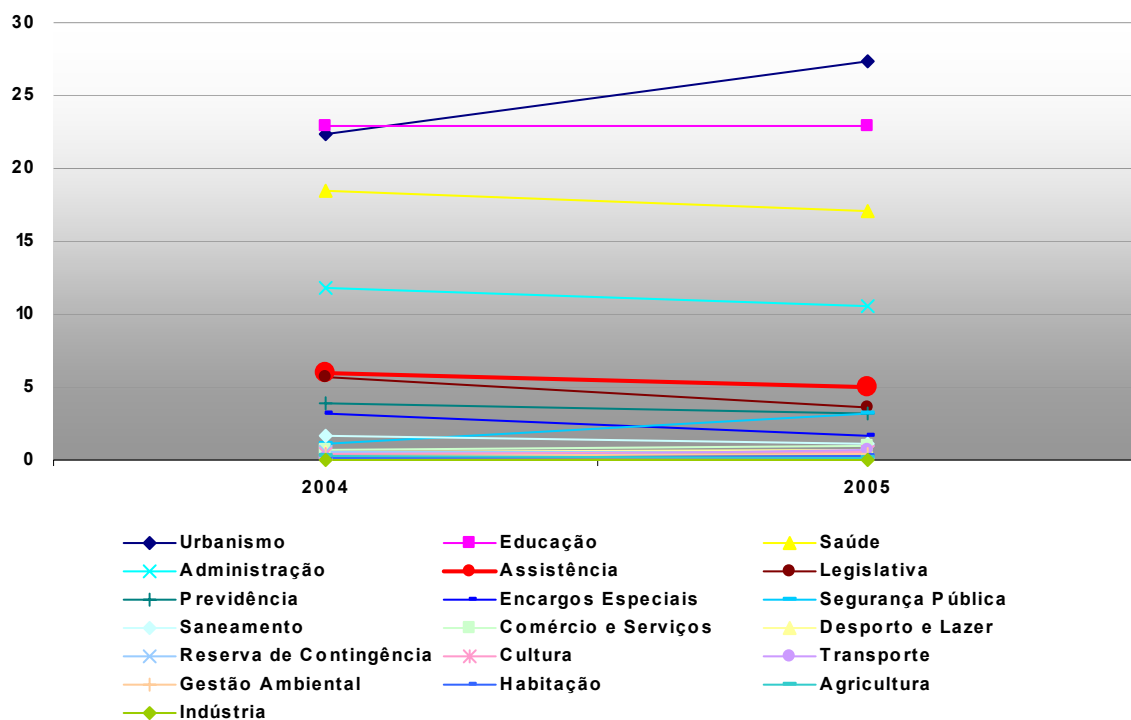
	2004	2005
Urbanismo	22,39	27,32
Educação	22,98	22,87
Saúde	18,53	17,12
Administração	11,78	10,50
Assistência Social	5,93	4,94
Legislativa	5,66	3,56
Previdência	3,83	3,25
Encargos Especiais	3,17	1,60
Segurança Pública	1,16	3,26
Saneamento	1,68	1,13
Comércio e Serviços	0,67	0,96
Desporto e Lazer	0,57	0,68
Reserva de Contingência	0,50	0,59
Cultura	0,39	0,58
Transporte	0,15	0,75
Gestão Ambiental	0,26	0,42
Habitação	0,09	0,32
Agricultura	0,25	0,15
Indústria	0,01	0,01
Total	100,00	100,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual

Cabe destacar que, diferentemente dos demais municípios da amostra, Paulínia, estabelece como primeira prioridade Urbanismo enquanto os demais, educação e saúde, ocupam os dois primeiros lugares do ranking de despesas orçamentárias.

No município de Paulínia, identifica-se um padrão diferenciado dos demais municípios da amostra quanto a evolução da preferência alocativa. De 2004 para 2005, a distribuição de preferências alocativas assume significativa expansão dos recursos destinados a função urbanismo, se mostrando completamente atípico as demais funções.

GRÁFICO 27 – PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS E PADRÃO DE ALTERAÇÃO FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO ANUAL



Fonte de dados: Tabela 30.

Quanto a função Assistência Social, apesar de ocupar um lugar de maior grau de importância nas preferências alocativas, quando comparado aos demais municípios, mantém-se como a terceira prioridade dos gastos sociais e ainda

permanece atrás de despesa classificada como gasto mínimo, especificamente a função Administração.

As despesas de corte econômico, junto à despesa com a função Assistência Social, parecem apresentar declínio nesse curto período de um ano para outro.

3.2.6 PRIORIDADE ALOCATIVA: GASTO MÍNIMO

Quanto a apreensão da presença do financiamento da Assistência Social no ciclo orçamentário do município de Valinhos, este estudo realiza um esforço de identificar a coerência e discrepância mantida entre os instrumentos de gestão fiscal sob a luz do plano plurianual 2002 – 2005 da Assistência Social.

Logo na apresentação do PPA da Assistência Social, afirma reconhecer o patamar de política da Assistência Social, “não se caracteriza mais pela benesse ou pelo assistencialismo, mas por sua função de proteção social, equidade e justiça social” (PPA 2002-2005), todavia, ao discorrer a argumentação, afirma o caráter emergencial da Assistência Social, como momentânea e transitória, consubstanciada “em ações pontuais” como garantia do atendimento inicial, com vistas a “encaminhamentos à programas alternativos de inserção e organização coletiva”.

E, ainda, define o estabelecimento de uma “política de atendimento aos segmentos vulneráveis da população, com enfoque na qualificação da participação”.

(ibid)

É nítida na apresentação, a ausência de uma concepção de Assistência Social, no que se refere ao público alvo, de reconhecimento de necessidades demandadas em determinados territórios e, a ênfase recai sobre o atendimento circunstancial e segmentário.

O capítulo que trata do diagnóstico do município é apresentado timidamente, ou seja, a base estratégica do documento apresenta uma combinação de indicadores que pouco incorporam as variáveis características do público alvo da Assistência Social, apesar de utilizar como unidade amostral a família e, ainda, confirma-se a ênfase em indicadores de trabalho e renda.

Apesar da utilização de alguns indicadores que tem como fonte de dados o IBGE e SEADE, a maior parte do relatório sustenta-se em informações aferidas nos relatórios e informações do atendimento demandado a esta política no município.

No tocante ao financiamento, de certa forma, intimamente ligado a essa fragilidade de diagnósticos, os objetivos e metas se apresentam abrangentes e, não apresenta critérios para partilhas de recursos no município e nem forma de operacionalizar o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas no município.

Dentro do recorte de estudo dessa tese, a leitura mais atenta voltou-se para o detalhamento do financiamento contido no plano, apontando como a principal fonte de recursos aquelas oriundas dos cofres municipais, seguido pelos repasses estaduais e em menores percentuais, a esfera federal. Esse quadro parece ter sido alterado nos anos mais recentes, considerando-se que o PPAS aqui analisado foi elaborado em 2003, pois, conforme apresentado anteriormente, a União passou a ter maior presença no repasse dos recursos quando comparado aos estados e em alguns casos, em relação aos próprios municípios.

Quanto aos percentuais de despesa mínima estabelecido na LDO nos respectivos anos correspondentes ao PPAS 2002 a 2005, na área de Assistência Social, estabelece ao programa de Assistência Social ao idoso e aos portadores de deficiência percentuais de 0,30%; Assistência Social à criança e ao adolescente, 0,40% e Assistência Social comunitária 1,90%, atingindo um percentual mínimo de destinação orçamentária as subfunções da Assistência Social, 2,90% ao ano, com uma variação pouco significativa de um ano para outro entre os programas de Assistência Social comunitária, de 1,90% para 1,80% e Assistência Social à criança e ao adolescente, passando de 0,30% para 0,40%.

É interessante observar que, Valinhos é o município que apresenta um dos maiores percentuais de população de mais idade e, no entanto, nas destinações orçamentárias, são previstos recursos pouco significativos para esta população.

Quanto aos relatórios de gestão da Assistência Social do município de Valinhos, nos anos de 2002 a 2005, mantêm-se praticamente o mesmo desenho, apenas alterando alguns dados quanto ao número de atendimentos efetuados.

Cabe destacar que, em todos os relatórios, aponta a insuficiência de recursos destinados a essa política para atender a demanda que dela necessita, referindo-se principalmente aos recursos que são provenientes dos repasses estaduais e federais, no entanto, no relatório de 2004, logo na sua apresentação faz-se a seguinte afirmação,

A Prefeitura do Município de Valinhos, para o exercício de 2004, disponibilizou para a Secretaria de Assistência Social e habitação R\$ 5.618.000 (cinco milhões, seiscentos e dezoito mil reais), sendo realizado até novembro/04, R\$ 2.677.500 (dois milhões, seiscentos e setenta e sete mil e quinhentos reais), além do cofinanciamento dos Governos Estadual e Federal. (Relatório de Gestão, 2004:03)

Apesar da afirmativa presente, em todos os relatórios quanto à escassez de recursos destinados ao financiamento de atividades na área de Assistência Social no município, até o último bimestre do ano de 2004, restavam 15% do total orçado para ser executado no mês de dezembro.

Resta saber os motivos desse percentual de 15% a ser realizado no último mês do ano: se as principais razões se explicam por questões do próprio âmbito da execução da política de Assistência Social ou, pelo complexo processo de finanças públicas no interior das prefeituras municipais.

Quanto às dotações orçamentárias previstas para as despesas no município com a função Assistência Social, observa-se patamares de 4% de 2002 a 2004 e 3% em 2005, em relação à receita total orçada,

TABELA 31 – PROPORCIONALIDADE ORÇAMENTÁRIA DESTINADA À FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL – 2001 A 2005

Ano	Receita Total Administração Direta R\$(*)	Dotação Inicial Autorizada pela LOA			
		Função de Governo		Órgão de Governo (**)	
		R\$	%	R\$	%
2002	95.000.000	3.356.000	4%	5.345.000	6%
2003	95.000.000	3.365.000	4%	6.895.000	7%
2004	100.000.000	3.568.000	4%	5.618.000	6%
2005	112.000.000	3.916.000	3%	6.226.000	6%

(*)Fonte: Lei(s) OA, onde Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município nos respectivos anos 2001 a 2205.

(**) Órgão de Governo: Secretaria de Assistência Social e Habitação

Observando-se a tabela acima, é possível questionar quais os critérios utilizados para a previsão de despesas para a função Assistência Social no município, uma vez que, os valores absolutos de um ano para outro, sugerem que os reajustes de dotações de despesas para a função Assistência Social, se realizam com base de cálculo sobre a destinação orçamentária do ano anterior: a receita total do município expandiu, no entanto, os percentuais orçamentários de despesas para a função apresentaram declínio e, em valores absolutos permaneceram praticamente os mesmos comparados aos anos anteriores.

TABELA 32 – RANKING DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS – VALINHOS

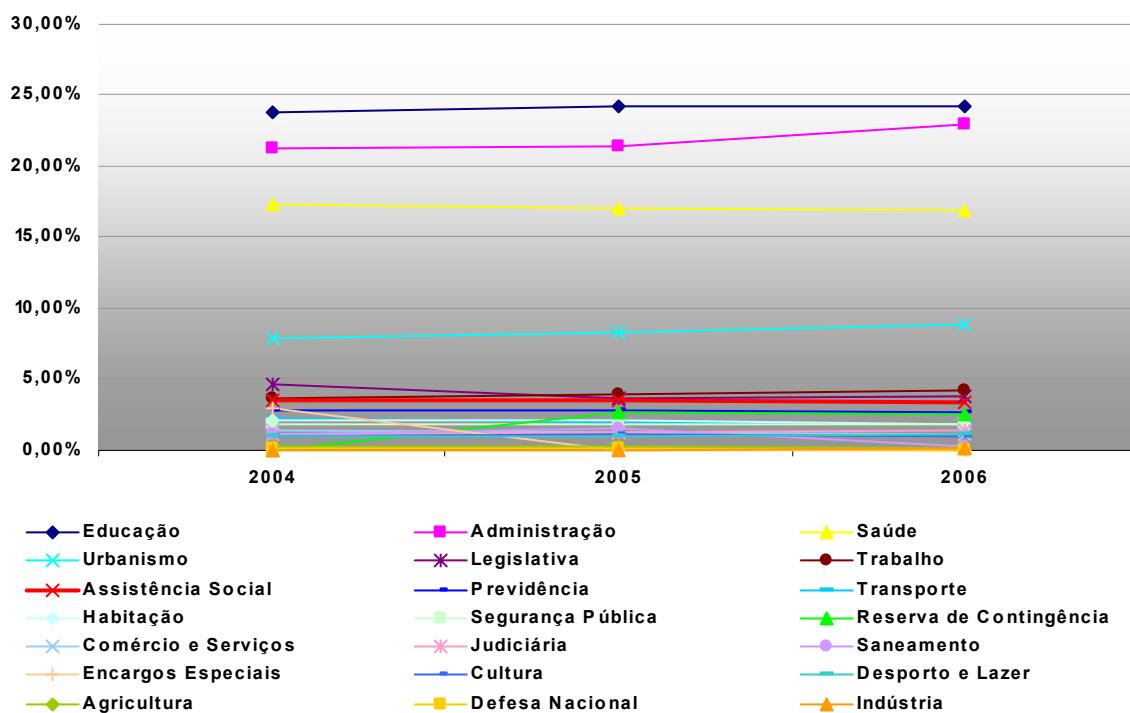
	2004	2005	2006
Educação	23,74	24,19	24,17
Administração	21,30	21,45	22,96
Saúde	17,30	17,05	16,92
Urbanismo	7,82	8,36	8,82
Legislativa	4,60	3,71	3,73
Trabalho	3,68	3,90	4,20
Assistência Social	3,57	3,50	3,36
Previdência	2,76	2,79	2,61
Transporte	2,30	1,95	1,87
Habitação	2,07	2,09	1,87
Segurança Pública	1,84	1,86	1,87
Reserva de Contingência	0,00	2,68	2,50
Comércio e Serviços	1,43	1,28	1,15
Judiciária	1,20	1,21	1,40
Saneamento	1,20	1,58	0,28
Encargos Especiais	3,00	-	-
Desporto e Lazer	0,92	0,93	1,12
Cultura	0,92	1,11	0,93
Agricultura	0,28	0,28	0,09
Defesa Nacional	0,09	0,09	0,05
Indústria	-	-	0,09
Educação	23,74	24,19	24,17
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual

No ranking das prioridades de funções de governo, quando comparada as demais funções, a Assistência Social, ocupa a 7ª classificação de prioridade de alocação de recursos,

No Município de Valinhos (gráfico), verifica-se uma tendência de preferência por alocação de recursos em despesas de gastos mínimos, ocupando lugar de prioridade entre as funções de governo, particularmente nas funções de administração e funções legislativas, enquanto a função Assistência Social (Gs), permanece num lugar de pouca prioridade e sem alteração na evolução de destinação orçamentária,

GRÁFICO 28 – PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS E PADRÃO DE ALTERAÇÃO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO ANUAL - VALINHOS



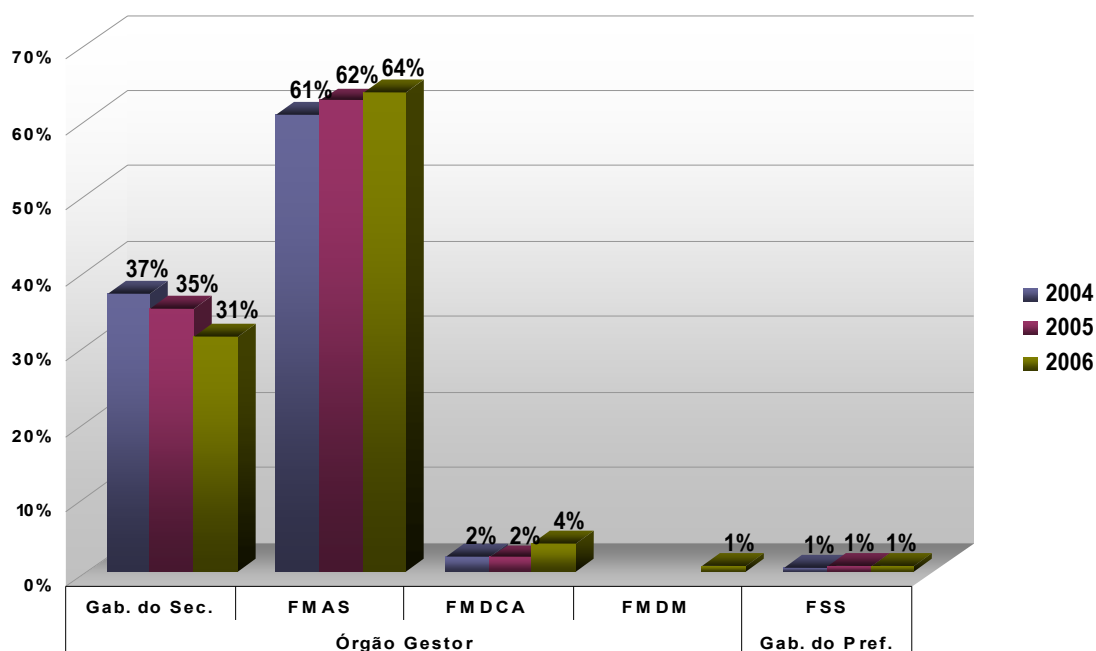
Fonte de dados: Tabela 32

Em Valinhos, não registra-se qualquer tendência de alteração no padrão alocativo da função Assistência Social nos anos de 2004, 2005 e 2006, mantendo-se nos mesmos patamares de participação nos três anos analisados.

Quanto à preferência alocativa atribuída a essa função entre as demais funções classificadas como gastos sociais, segue o mesmo padrão dos demais municípios da amostra, ocupando um lugar de prioridade distante da saúde, educação e urbanismo, apontando ainda uma tendência de crescimento na preferência de alocação de recursos com funções de corte mínimo, considerados bens públicos puros, como é o caso da função administração atingindo uma média de 22% ao ano, ficando a frente da saúde na preferência alocativa.

Em média, mais de 30% ao ano, dos recursos previstos para despesas com a função Assistência Social tem sido alocada em unidades orçamentárias distintas do Fundo Municipal de Assistência Social; com uma significativa destinação orçamentária para despesas com a função Assistência Social, alocada na unidade orçamentária do gabinete do secretário do órgão gestor como pode ser verificado no gráfico,

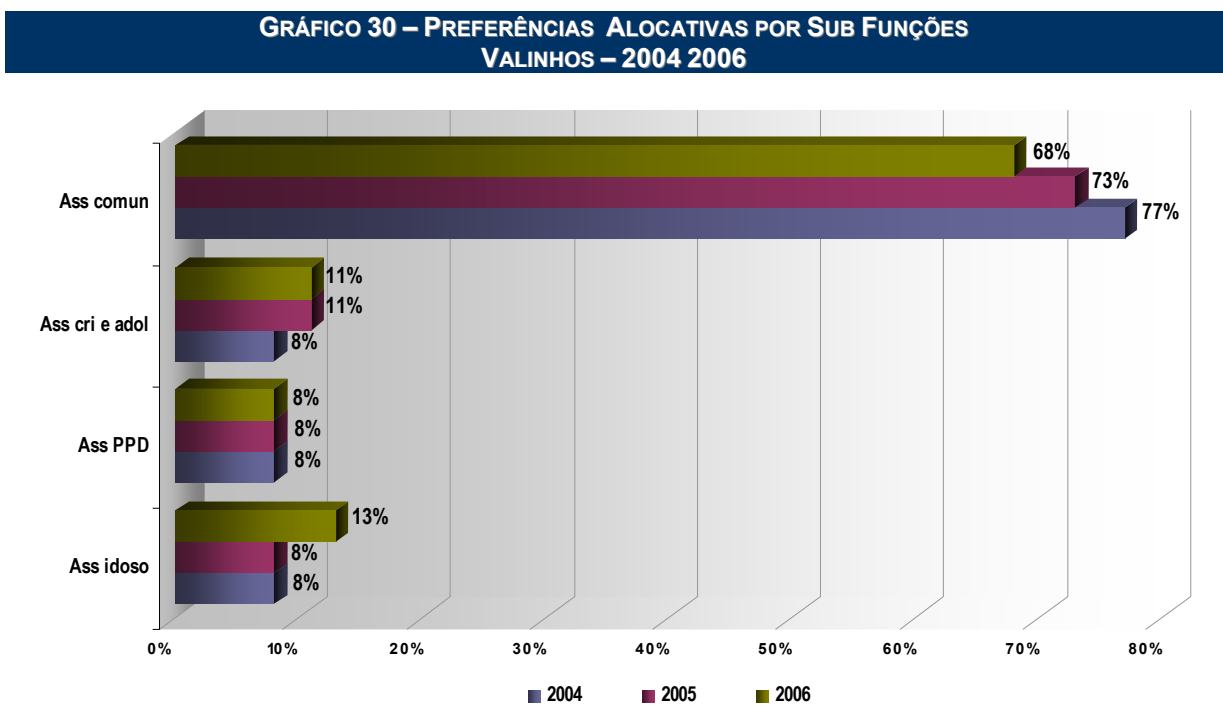
GRÁFICO 29 – PARTICIPAÇÃO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA VALINHOS 2004-2006



Fonte de dados: Orçamentos Anuais do Município

Além da vinculação de recursos para despesas com a função Assistência Social, na unidade do gabinete do secretário da Secretaria Municipal de Assistência Social, também verifica-se a presença da vinculação de despesas orçadas para essa função na unidades orçamentárias do Fundo Municipal Direitos da Criança e do Adolescente; Fundo Social de Solidariedade e em 2006, o Fundo Municipal do Direito da Mulher.

No município de Valinhos, não se registra despesas orçadas vinculadas a subfunção que não sejam as da função Assistência Social. Entre estas subfunções da função Assistência Social, a de maior participação verificada no período investigado, tem sido prioritariamente, de Assistência Social comunitária, seguida por criança e adolescente e quase no mesmo patamar de percentuais orçados, Assistência Social ao portador de deficiência e ao idoso.

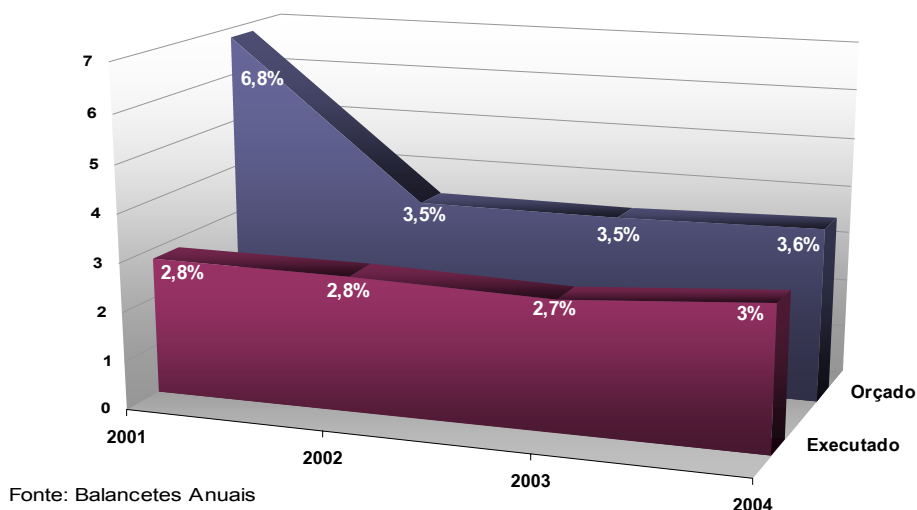


Quanto a descrição das ações para aplicação de recursos orçamentários, indica uma prevalência de despesas com subvenções sociais e repasses de verbas

para serviços de terceiros pessoa física e jurídica, seguido por despesas com encargos sociais e obrigações patronais.

O gráfico 30, oferece um dado muito interessante. Apesar do recorrente discurso que não há recursos para a Assistência Social no município, quando comparadas às previsões orçamentárias, a dotação inicial autorizada e o gasto executado, observa-se um 'superávit' em todos os anos.

GRÁFICO 31 – RELAÇÃO: RECURSOS ORÇADOS E EXECUTADOS



Todavia, esse é um aspecto que merece um maior aprofundamento, pois, entre os recursos orçados para despesas e o autorizado, há uma complexa relação na gestão de finanças pública, não se configurando como recurso disponível para execução de imediato na ação de governo.

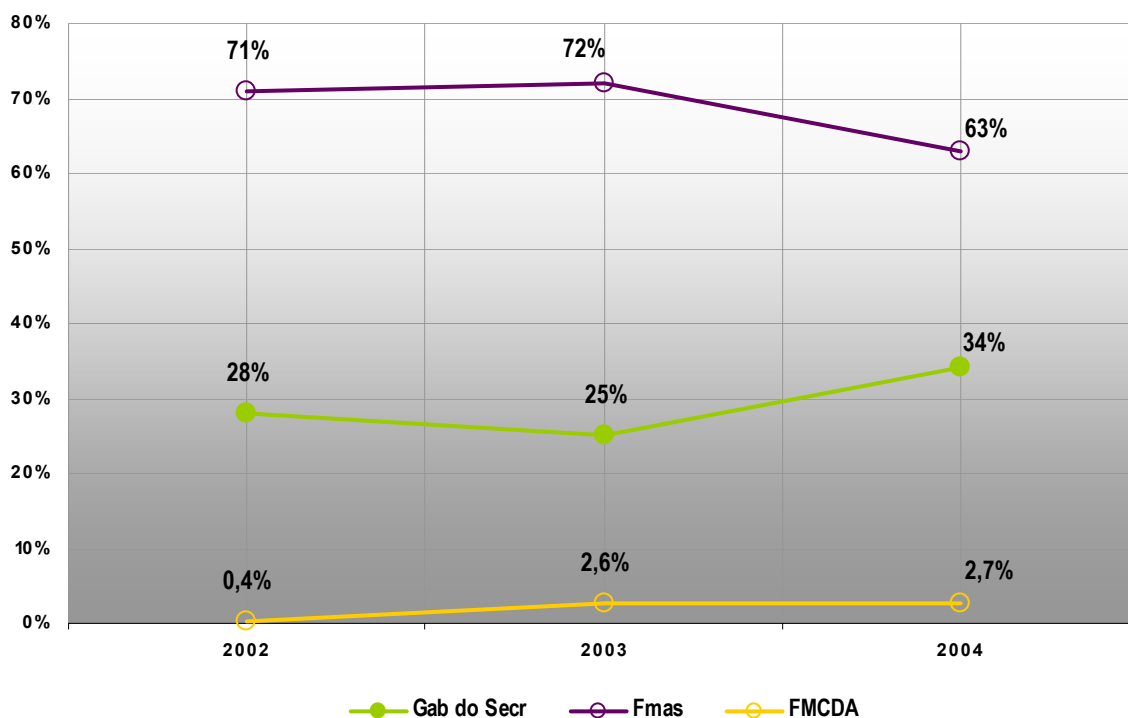
Em parte, esse complexo emaranhado de relações que perpassam a execução do dinheiro público pode explicar a dificuldade que se tem para alcançar a execução total dos recursos orçados e autorizados na função Assistência Social.

No entanto, tenho a convicção de que, dependendo da força que o órgão tenha em relação ao poder executivo poderá alcançar maior ou menor autonomia para efetuar a execução total do recurso destinado a função que esta sob sua

responsabilidade e; sobretudo, dependendo das forças políticas presentes e do controle social, esses recursos poderão ter a liberação para a execução conforme o previsto.

A tabela abaixo, detalhando os gastos executados, confirma as informações contidas nos orçamentos que, 30% em média ao ano, de recursos gastos com a função Assistência Social, tem ficado fora do alcance do controle social pelo Conselho Municipal de Assistência Social,

GRÁFICO 32 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA



No Município de Valinhos, apenas a título ilustrativo, observa-se que, a execução orçamentária segue o padrão de tendência dos recursos previstos nos orçamentos quanto a vinculação a unidade orçamentária. Do total de recursos executados na função Assistência Social, a vinculação ao Fundo Municipal de Assistência Social vem apresentando declínio e registrando elevação das despesas vinculadas a unidade orçamentária do gabinete do secretário. Esse padrão, segue a mesma lógica das preferências alocativas do poder executivo ao priorizar despesas

com a função Administração, considerando-se que, a descrição das despesas referentes a unidade orçamentária gabinete do secretário são privilegiadamente de duas naturezas: despesas com pessoal e subvenções.

Essa tendência de vinculação de recursos destinados a despesas com Assistência Social, sem vinculação ao FMAS, apresenta-se como um grande desafio a ser superado para consolidação da gestão do financiamento em governos locais, por limitar a participação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social.

3.2.6 ALOCAÇÕES MINIMALISTAS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL

O PPA 2002/2005 do Município de Vinhedo, detalhado no programa 'Assistência Social' esta elaborado por programas de acordo com as funções de governo e especifica em anexo as prioridades de realização dos programas por regiões.

Os programas da função 'Assistência Social' apresentam prioritariamente caráter de programas administrativos físico, indicando também que, as ações dessa função ainda encontravam-se em fase de implantação no município quando ocorreu a elaboração do PPA 2002/2005.

Dado o caráter mais administrativo físico do que finalístico dos programas vinculados a função 'Assistência Social' explicitados no PPA do município, a formulação apresenta-se de forma clara e objetiva, no entanto, a estrutura de apresentação da Lei não possibilita identificar os objetivos de cada programa.

QUADRO 11 - DETALHAMENTO DA FUNÇÃO 'ASSISTÊNCIA SOCIAL' NO PPA 2002/2005 NO MUNICÍPIO DE VINHEDO

INVESTIMENTOS POR FUNÇÕES DE GOVERNO – PROGRAMA	INVESTIMENTOS POR REGIÃO
Cont aos prog de apoio às entidades que atendem a cri especiais	
Continuidade no Programa de Garantia de renda Mínima	
Implantação da Casa do idoso e da república do idoso	
Implantação de oficinas conjuntas – Assist. Social e Saúde (PPD/Adol/Mulher/Idoso/Saúde mental)	
Implantação de programa de apoio à família	
Implantação de programa de atendimento à drogadição	
Implantação do prog de atendimento ao itinerante/morador de rua	
Implantação do programa de preparação para aposentadoria	
Implantação do programa municipal de alimentação (projeto agrícola urbano ou alternativo)	
Implantação do programa raízes – família, a base de tudo	
Implantação do SOS mulher	
Implantação dos conselhos municipais PPD e da mulher	
Informatização da rede de Assistência Social	
Programa de acompanhamento a adol infratores – medidas sócio-educativas	
Programa de atenção ao idoso e a mulher	Região Norte (*)
Subvenção às entidades sociais	
Criação e implantação de núcleos de desenvolvimento de atividades relacionadas a crianças e adolescentes em determinados bairros	Região Centro Sul
	Região Oeste – descentralização da Assistência Social no Bairro Capela

Fonte: Prefeitura Municipal de Vinhedo. Lei nº. 2.582, de 25 de julho de 2001.

Nota: (*) Descrição: Construção do forro da sede da 3ª. idade

Por outro lado, a discriminação contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde relaciona os programas a serem realizados por regiões na vigência da Lei do respectivo PPA, aponta a ausência de previsão e definição para a realização dos programas de 'Assistência Social' discriminados, sendo registrado apenas três ações desse programa. Na região Norte, Construção do forro da sede da 3ª. Idade, que supostamente vincula-se ao programa de atenção ao idoso e a mulher; Criação e implantação de núcleos de desenvolvimento de atividades relacionadas a crianças e adolescentes em determinados bairros, na Região Sul e, na Região Oeste a previsão da descentralização da Assistência Social no Bairro Capela, que em nenhum momento foi apontado no PPA 2002/2005.

É impressionante como estes instrumentos, em seu detalhamento, tanto nestes municípios como nos demais, revelam as prioridades dos governos municipais em obras físicas como construções, abertura de estradas, pavimentação, reformas de prédios etc., em detrimento a despesas de corte social.

A LDO 2002 do município, assim como os demais anos no que se refere essa lei, em seu Capítulo III – Das Diretrizes das despesas, no Artigo 10, estabelece as prioridades de governo,

I – Os serviços educacionais, sociais e assistenciais.

- a. Educação pré-escolar e ensino fundamental
- b. Saúde
- c. Assistência Social
- d. Habitação
- e. Segurança Pública

E, no item II desse mesmo artigo, estabelece “prioridades de investimentos em projetos, obras e serviços para melhoria das condições de vida da população”, dentre estes, especifica um único que não seja de natureza física: “destinação de subvenções a entidades educacionais, Assistência Sociais, culturais e esportivas”.

No artigo 11, estabelece uma ordem de prioridades para a realização dos programas de investimentos, deixando completamente ausente a previsão de realização, detalhamento e explicitação dos programas descritos como prioridades no item I do artigo 10 que inclui a Assistência Social.

Nova referência que supostamente vincula-se a uma determinada interpretação dos governos municipais como uma função de Assistência Social, é explicitada na LDO 2004.

Entre as inúmeras prioridades elencadas nessa lei, em seu item II do Anexo I, ao tratar dos investimentos prioritariamente de natureza administrativa física, inclui timidamente dois programas de outra natureza: “Programa de atendimento à criança e adolescente vítimas de violência doméstica; Implantação da casa Dia na Sede da 3ª. Idade”. Não sendo possível identificar o andamento desses programas previstos na LDO.

Na Lei Orçamentária Anual do Município de Vinhedo, os recursos destinados a funcional programática Assistência Social, estão alocados integralmente no órgão

gestor da política de Assistência Social, mantendo um padrão de 3% ao ano de participação na receita total orçada.

TABELA 33 – PROPORCIONALIDADE ORÇAMENTÁRIA DESTINADA À FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL 2001 A 2005

Ano	Receita Total Administração Direta R\$(*)	Dotação Inicial Autorizada pela LOA			
		Por função de Governo		Por órgão de Governo	
		R\$	%	R\$	%
2002	64.250.000	2.011.000	3%	1.987.000	3%
2003	77.665.000	1.969.000	3%	1.945.000	3%
2004	93.000.000	2.495.600	3%	2.495.600	3%
2005	90.000.000	2.883.500	3%	2.883.500	3%

(*) Fonte: Lei(s) Orçamentária Anual onde estima a receita e fixa a despesa do município nos respectivos anos de 2001 a 2005

(**) Órgão: Secretaria da Promoção e Assistência Social

Quanto às preferências alocativas em relação às demais funções, segue a tendência dos demais municípios da amostra, reservando um lugar abaixo de outras funções de governo classificadas como gastos mínimos e gastos econômicos. Dentro desses grupos, verifica-se a prioridade a frente da Assistência Social (Gs), preferência de alocação de recursos com despesas de administração (GM), encargos especiais (GM), segurança pública (GM), desporto e lazer (Ge), legislativa (GM) e transporte (GE).

Tabela 34 – Ranking de Prioridades Orçamentárias – VINHEDO

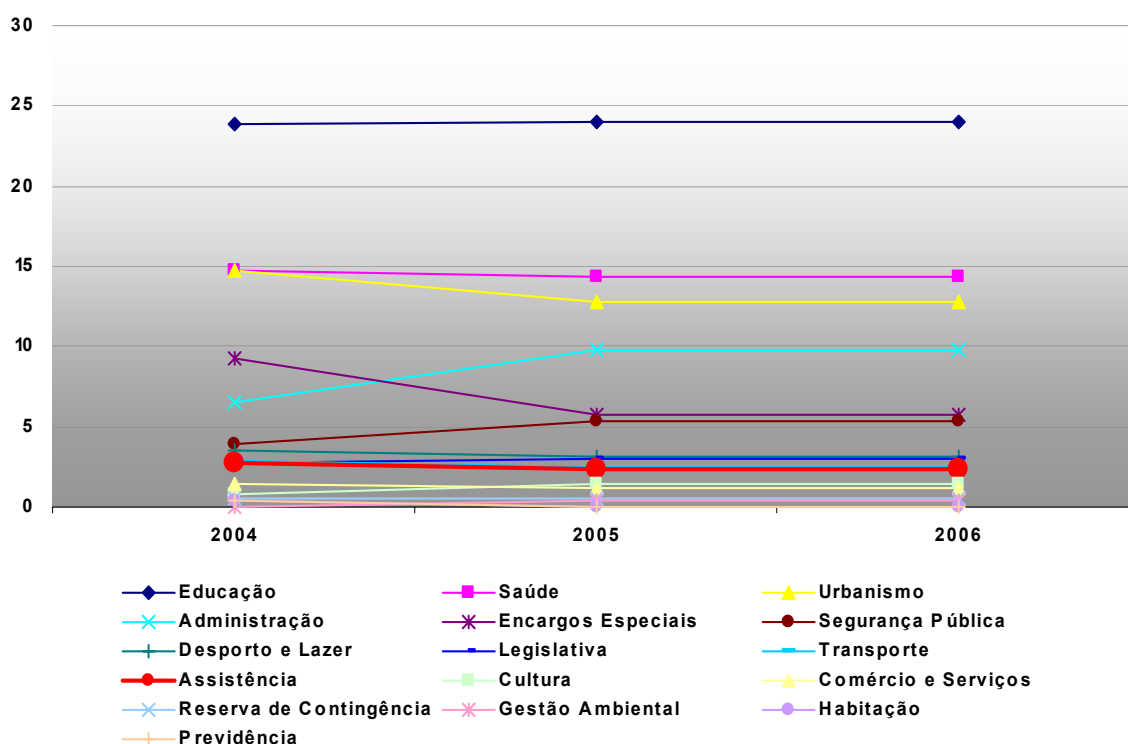
	(em %)		
	2004	2005	2006
Educação	23,90	23,94	23,94
Saúde	14,78	14,41	14,41
Saneamento (*)	11,37	13,30	13,30
Urbanismo	14,74	12,84	12,84
Administração	6,57	9,82	9,82
Encargos Especiais	9,32	5,77	5,77
Segurança Pública	3,96	5,34	5,34
Desporto e Lazer	3,53	3,09	3,09
Legislativa	2,80	3,01	3,01
Transporte	2,88	2,51	2,51
Assistência Social	2,68	2,31	2,31
Cultura	0,83	1,50	1,50
Comércio e Serviços	1,41	1,20	1,20
Reserva de Contingência	0,54	0,56	0,56
Gestão Ambiental	-	0,37	0,37
Habitação	0,35	0,02	0,02
Previdência	0,35	-	-
Total	100,00	100,00	100,00

(*) Saneamento é privatizado no município

No município de Vinhedo, verifica-se uma evolução orçamentária das alocações de recursos à função Assistência Social, marcada por uma minimilização de aplicação de recursos, com tendência a declínio de gastos com essa função, mesmo não sendo significativos, 2,68% em 2004 e 2,31% nos dois anos seguintes.

Quando observadas as curvas ao longo de todo o período, percebe-se que os gastos sociais na função educação e saúde mantêm-se nos mesmos patamares de alocações de recursos, enquanto que urbanismo e Assistência Social apresentam um declínio.

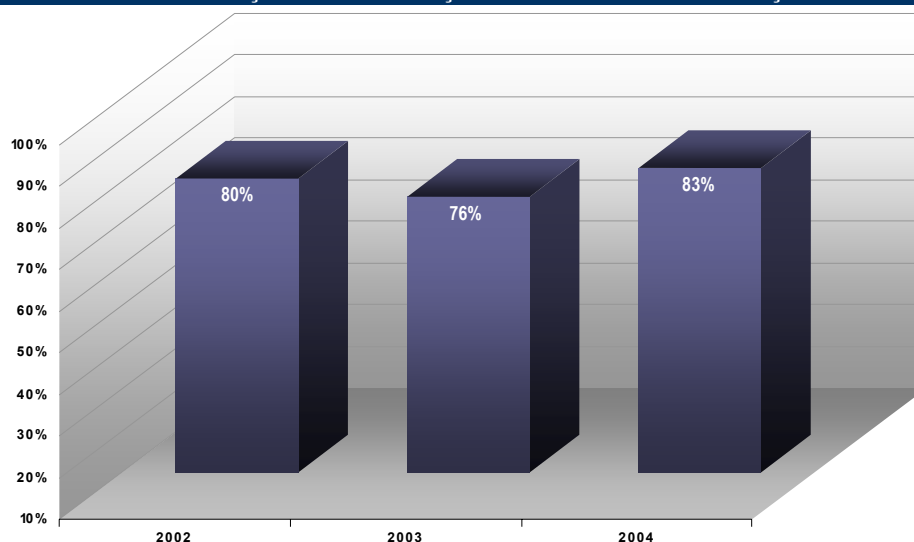
Gráfico 33 – PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS E PADRÃO DE ALTERAÇÃO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO ANUAL - VINHEDO



Fonte de dados: Tabela 34

Também a título ilustrativo, a comparação entre os recursos destinados à função Assistência Social no município de Vinhedo e a sua execução, registram que no período de 2002 a 2004, não atingiu o percentual destinado a essa função nos orçamentos,

GRÁFICO 34 - PARTICIPAÇÃO DA EXEC ORÇAMENTÁRIA NO T DE REC ORÇADOS PARA A F ASS SOC



(*) Informações com base na LDO, LOA e nos Balancetes.

(**) Órgão de Governo: Secretaria de Assistência Social e Habitação

O gráfico acima demonstra o padrão de gastos com a área de Assistência Social no Município de Vinhedo. Os dados revelam que não atinge o total de percentuais orçados, alcançando o maior patamar de execução orçamentária em relação ao total de recursos orçados em 2004, 7% de gastos a menor dos recursos previstos, e o maior grau de distância entre o orçado e o executado registra-se em 2003, com uma sobra orçamentária de 24% de recursos orçados e não executados.

3.3 ANÁLISE CONCLUSIVA

Muitos são os elementos que podem ser enumerados para explicar em parte, a escassez de recursos financeiros destinados à política de Assistência Social.

Os dados apresentados, mesmo que preliminarmente e consciente de seus limites, levam a duas evidências empíricas no campo do financiamento da política de Assistência Social nos municípios da amostra.

A primeira, mais visível, revela que os municípios não têm alterado de maneira significativa o padrão de alocações orçamentárias para financiamento da política de Assistência Social em seus respectivos âmbitos de governo. Os padrões de percentuais orçamentários em cada município apresentam-se estáveis, revelando uma ausência de propensão às mudanças no âmbito de execução dessa política, sobretudo, em relação a financiamento de expansão de recursos para novos programas sócio-assistenciais.

Ainda que a gestão do financiamento sob a perspectiva do SUAS, encontra-se em fase de implantação e os anos analisados neste estudo, referem-se a períodos anteriores a publicação dessa norma, identificar o padrão de financiamento, as preferências alocativas e o processo orçamentário que tem prevalecido na gestão do financiamento da Assistência Social nos municípios, podem alertar para determinadas tendências que são específicas da gestão dessa política.

Por outro lado, cabe lembrar que o SUAS materializa a LOAS, portanto, cumpre um papel de organizador da gestão da Assistência Social em todo território nacional, já previsto na Lei desde 1993. As premissas estratégicas e a concepção de Assistência Social no campo de política pública de direitos, financiada sob primazia do Estado, é anterior a esta sistemática, o que permite uma análise crítica em todo o processo que conforma o financiamento da política de Assistência Social em governos municipais no período analisado.

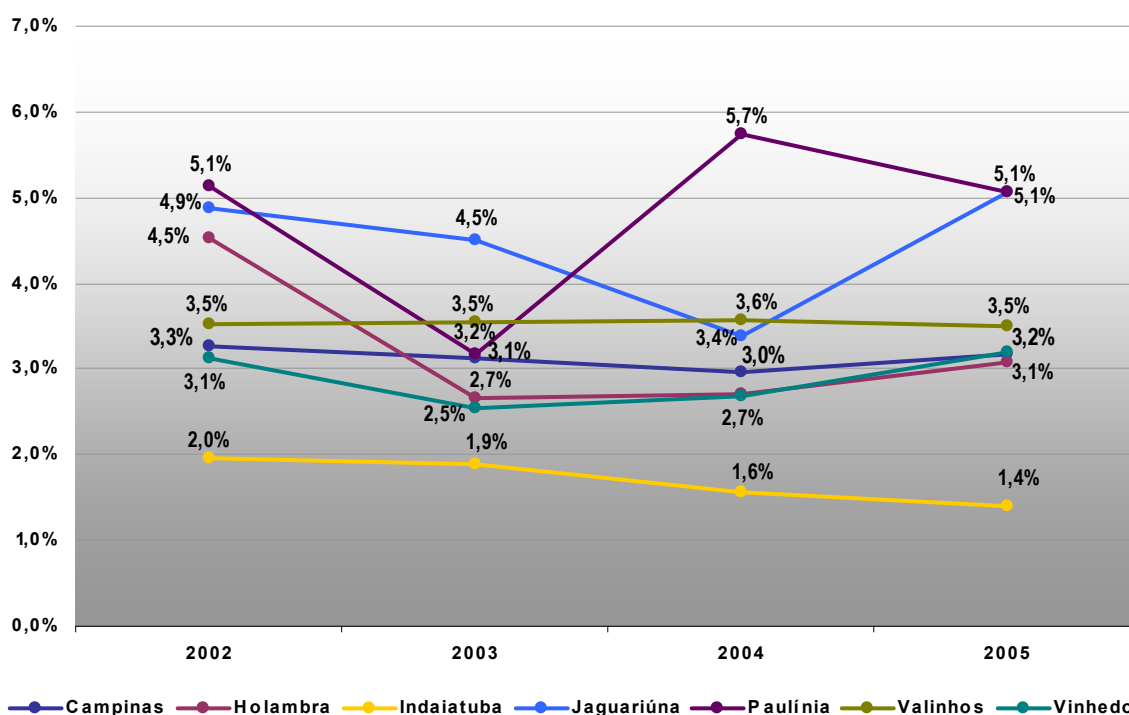
A dinâmica evolutiva dos percentuais destinados a Assistência Social nos orçamentos e sua participação em relação às outras áreas de atuação de governos revelam-se importante estratégia de avaliação, monitoramento da política de Assistência Social, além disso, permitem identificar as preferências alocativas de governos sugerindo uma análise entre o econômico e o social.

O exame das séries históricas dos recursos destinados a Assistência Social nos municípios da amostra (ver gráfico 35), revelam uma bem marcada tendência de gastos mínimos com essa política nos municípios: Campinas e Vinhedo mantiveram um padrão de destinação orçamentária à função Assistência Social no período de 2002 a 2005, de 3% ao ano em relação ao total do orçado; Valinhos, não apresentou qualquer alteração nesse mesmo período, mantendo-se 3,5% em todos os anos

analisado; Holambra atingiu o maior investimento em 2002, 4,9%, apresentando queda em 2003, 2,7% e nos anos seguintes, manteve-se nesse patamar de destinação orçamentária a função Assistência Social; Jaguariúna e Paulínia, foram os municípios que apresentaram maior variação de destinação de recursos a essa função, apresentando queda de 2002 para 2003, com recuperação positiva no município de Paulínia no ano seguinte e Jaguariúna manteve a curva de declínio de recursos destinados a função Assistência Social, recuperando no ano de 2005, Paulínia volta a apresentar queda, mas se mantém no percentual de 5% ; o município de Indaiatuba, em nenhuma dos anos analisados, apresentou percentual superior a 2% de alocação de recursos na função Assistência Social.

A análise empírica desses dados permite afirmar, que a evolução da alocação de recursos destinados à função Assistência Social nos municípios da amostra, é marcada por distintas fases de padrão alocativo em termos de magnitude de dispêndios, entretanto, sem alterar de maneira significativa o padrão médio orçamentário de participação da função, em relação ao total da receita, apresentando a tendência mais marcante, de um padrão de 3% em média ao ano,

GRÁFICO 35 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA F ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TOTAL DE RECEITA – PERÍODO 2002 A 2005



Esse padrão médio inferior a 5% ano, nos municípios da amostra agregados, apresentam uma tendência de caráter minimalista de prioridade de alocação de recursos à função Assistência Social, em comparação com as funções saúde e educação, incluídas na mesma classificação de despesas com gastos sociais.

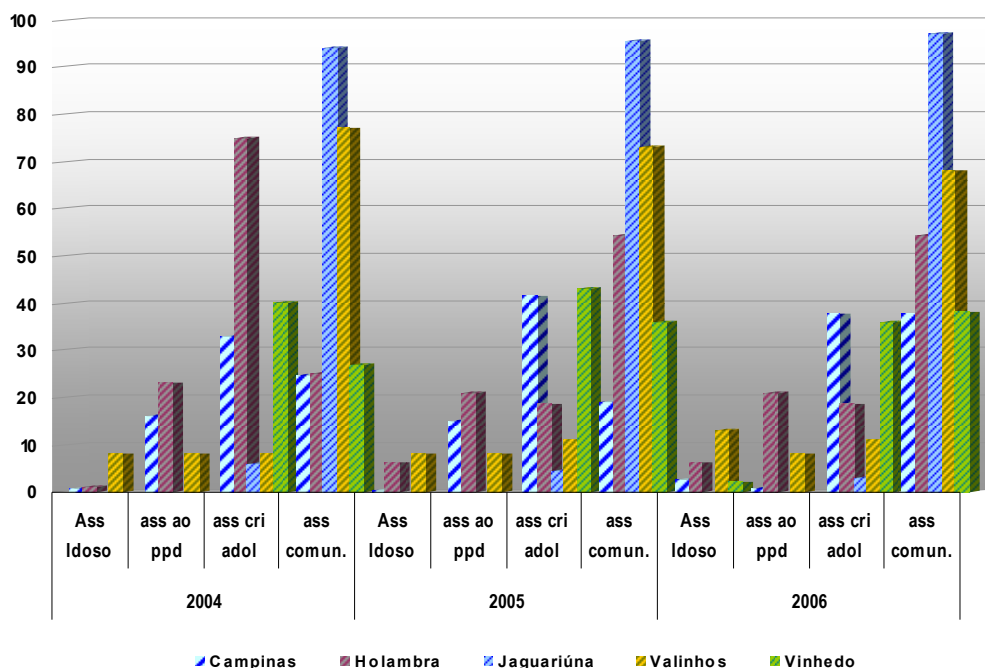
Quanto à tendência evolutiva da curva de preferências alocativas, em relação às demais funções, os orçamentos dos municípios, indicam uma preferência tendencial de expansão de recursos com despesas de corte econômico e mínimo, e retração ou estabilização de alocação de recursos em despesas de corte social, sobremaneira aos recursos destinados a função Assistência Social.

Comparativamente as demais funções, a principal tendência é a prioridade com as funções saúde (Gs) e educação (Gs), as funções de gasto mínimo e gasto econômico de maior prioridade nos municípios da amostra, Administração (Gm) e trabalho (Ge), tem se mantido a frente da função Assistência Social em termos de participação no orçamento. O destaque fica com Valinhos, que apresentou a mais significativa alteração em relação a prioridades de alocações de despesas com a função administração (Gm), ficando a frente, inclusive, da função saúde (Gs), e declínio de alocação de recursos nas despesas de corte social.

Quanto as preferências de alocações de recursos orçamentários por subfunções da função Assistência Social, registra-se uma expansão de recursos destinados a subfunção Assistência Social comunitária, seguida por Assistência Social à criança e ao adolescente em todos os municípios da amostra, nos anos de 2004 a 2006⁷⁴, conforme observa-se no gráfico 36,

⁷⁴ Justifica-se a utilização de períodos diferentes para análise das alocações por subfunções, devido o não acesso aos orçamentos anuais de anos anteriores na maioria dos municípios da amostra, limitando as análises comparativas com eventos regionais no período, que poderiam indicar condicionantes para alteração de tendência a destinação orçamentária nas subfunções e alterações no total da função.

GRÁFICO 36 – PARTICIPAÇÃO DAS SUB-FUNÇÕES DA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA



A subfunção Assistência Social comunitária nos municípios de Campinas, Valinhos e Vinhedo, tem tido a maior participação nos recursos destinados, à função programática Assistência Social, enquanto que Holambra apresentou o maior percentual de participação da subfunção Assistência Social a criança e ao adolescente em 2004, e nos anos seguintes Assistência Social comunitária também passou a ser a subfunção com maior participação. O município de Vinhedo, apesar de manter um maior equilíbrio entre as destinações orçamentárias nas subfunções Assistência Social à criança e ao adolescente e Assistência Social comunitária, também vêm ampliando a expansão nesta segunda subfunção.

Entre as rubricas classificatórias da funcional programática Assistência Social, a subfunção Assistência Social comunitária reserva o caráter menos segmentário das quatro rubricas. A expansão de recursos alocados a esta subfunção, principalmente no orçamento de 2005 e 2006, sugere uma redefinição das ações sócio-assistenciais nos municípios na tentativa de adequação a PNAS/2004 e NOB/Suas, que orienta a ruptura com ações segmentarias. Entretanto, merece uma análise mais detalhada essa tendência apontada nas alterações de alocações orçamentárias nas subfunções, que não se alcança nesse estudo.

Esse aumento de alocações orçamentárias vinculadas a esta subfunção, poderá estar acenando para o esforço de consolidação de um novo patamar de ações na política de Assistência Social nos municípios. Trata-se apenas de uma possibilidade, somente o detalhamento dos programas e seus respectivos projetos e atividades poderão confirmar essa impressão.

Ainda quanto à vinculação das subfunções a funcional programática Assistência Social, diferentemente do que ocorre em boa parte dos orçamentos dos Estados⁷⁵, onde a vinculação de subfunções de outras funções de governo a função Assistência Social, é muito freqüente, essa tendência não se confirma nos municípios da amostra.

Apenas o município de Campinas, apresenta vinculação da funcional programática Assistência Social a outras subfunções que não são classificadas como específicas desta função. (ver gráfico 20)

A segunda evidência, não tão explícita, e ainda pouco analisada em estudos de financiamento da política de Assistência Social, e que poderá constituir-se num novo objeto de estudo, insere-se no processo de planejamento fiscal que conforma o financiamento de políticas públicas no campo de finanças públicas.

A primeira questão, insere-se no universo organizacional do financiamento da política de Assistência Social, incorporando elementos presentes do campo da política de Assistência Social e elementos presentes no campo de finanças públicas, construídos historicamente na sociedade brasileira.

No campo da política de Assistência Social, denota-se uma frágil cultura de planejamento, por parte dos executores dessa política no âmbito de governos locais. Os planos e relatórios de Assistência Social apresentam-se com quase total ausência de diagnósticos locais, baseados em indicadores científicos.

Os objetivos, metas e conteúdos dos programas não se apresentam com clareza e objetividade. Essa característica constatada em quase todos os relatórios e

⁷⁵ Afirmativa essa possibilitada por recente levantamento de dados nos orçamentos anuais de 2004 e 2005 dos Estados brasileiros, em atendimento a pesquisa intitulada “Álbum de Fotografia”, desenvolvida pelo Cedest, sob orientação da Profa. Aldaíza Sposati.

planos plurianuais de Assistência Social nos municípios da amostra, revelam a permanência de uma cultura do 'fazer', sem muitas preocupações com a sistematização desse 'fazer'. Essa atitude obscurece o caráter técnico, político e racional necessário para a consolidação de uma política de Estado.

A dificuldade de se definir a política de Assistência Social, inserida numa nova processualidade operacional, muitas vezes justificada pela indefinição da própria política, obscurece também, a resistência em assumir a concepção de Assistência Social como política pública de direitos a quem dela necessitar.

Convicta de que a Política de Assistência Social de indefinida, nada tem, o planejamento tem se constituindo a margem de uma racionalidade. As imprecisões contidas nos planos e relatórios de Assistência Social impossibilitam interpretações adequadas para o financiamento dos serviços sócio-assistenciais.

Informações adequadas, instrumentalizam o processo de planejamento, permitindo escolher as melhores opções entre os programas e projetos a serem implementados. A ausência de critérios para aplicação de recursos e ou, programas com conteúdos e objetivos imprecisos, por mais bem intencionados que possam ser, não possibilitam um diálogo amigável com o campo de finanças públicas.

Essa constatação, evidencia limitações técnicas e conceituais que precisam serem enfrentadas, sendo imperiosa a capacitação técnica e a incorporação da política de Assistência Social como um direito constitucional.

A fragilidade de incorporação de uma nova processualidade para operacionalização da política de Assistência Social, obscurece, por um lado, o alcance de seu impacto na sociedade, por outro, os custos dos procedimentos e instrumentos necessários para a sua execução.

Dada essa ausência de racionalidade ética para definição dos serviços sócio-assistenciais da política de Assistência Social, presente nos instrumentos de planejamento da Assistência Social em governos locais, registra-se uma prevalência de metas consubstanciadas em 'séries históricas', para definição de aplicação de recursos para seu financiamento.

A NOB/SUAS explicita a importância da construção de diagnósticos locais baseados em indicadores científicos. Talvez, não se tenham ainda, sido incorporada, tal orientação, como um elemento fundamental para garantir o financiamento de serviços sócio-assistenciais, tanto para manutenção e continuidade daqueles programas em andamento, como para a previsão de recursos para financiar a expansão de novos serviços de acordo com a especificidade local.

A ausência dessa racionalidade nos planos de Assistência Social fragiliza a definição do conjunto de procedimentos que envolvem a operacionalização da política, limitando-a, a descrição de despesas de natureza tipicamente administrativas, que embora tenham como finalidade atender os programas finalísticos, se fixam à manutenção, construção e aumento de verbas para subvenção.

E, em se tratando de subvenções e repasses de verbas para entidades filantrópicas, sem fins lucrativos e Ong's, com recursos próprios dos municípios, fica praticamente ausente, qualquer definição de critérios para a partilha, prevalecendo as definições pactuadas nos conselhos municipais. No caso particular dos municípios investigados, questiona-se como se dá a participação dos conselheiros nessas decisões de partilha de recursos e as relações de poder nessas instâncias de participação nos municípios dessa região – apenas uma provocação.

Conteúdos imprecisos. Inexeqüíveis dentro de um tempo razoável. Indefinidos quanto a sua operacionalização caracterizam tanto os planos plurianuais de Assistência Social, como o conteúdo dos programas da função Assistência Social nos instrumentos de gestão fiscal,

Não sendo legalmente definida como política social, a Assistência Social sofreu, ao longo dos anos, de uma cultura política (e mesmo teórica) que a encarava como filantropia e/ou ações residuais (governamental ou não) de ajuda aos pobres. (BOSCHETTI, 2003:194)

Essa limitação implica na dificuldade de definições conceituais mais precisas de quais programas devem ser financiados no campo da Assistência Social, conformando-a num campo de ausência de critérios de aplicação de recursos.

Inserido neste mesmo eixo do universo organizacional, como um segundo elemento, agora voltado para o campo de finanças públicas, essa investigação permitiu a constatação da distância entre a política de Assistência Social e a formalidade e, ou as normatizações dos instrumentos de gestão fiscal nesse campo, principalmente em relação às rubricas das sub funções onde permanecem repartição por segmentos: ao idoso, a criança, ao portador de deficiência e à comunidade.

Nos municípios, aqui investigados, foi possível constatar, programas vinculados a funcional Assistência Social das mais distintas naturezas: desde programas de preservação de patrimônio histórico cultural até programas de incentivo a preservação do meio ambiente.

Um segundo elemento, considerado fundamental para consolidação do financiamento público da política de Assistência Social e, nesta tese, colocado como uma questão de prioridade a ser enfrentada e, tratam-se da vinculação de recursos em relação ao órgão, as unidades orçamentárias e em outros órgãos, remetendo ao debate da intersetorialidade e da transversalidade.

Nesse estudo, apenas a questão se coloca para provocar o debate, e nem sequer buscou encontrar respostas para esse ponto polêmico, que se fez muito presente em todo o processo de investigação nos instrumentos de gestão pública.

Na estrutura de organização de apresentação das funções de governo, nos planos plurianuais dos municípios da amostra, todos os programas vinculados a função Assistência Social, estão sob responsabilidade de execução exclusivamente do órgão gestor da política de Assistência Social no município.

Cabendo advertir que, o órgão gestor da política de Assistência Social, constitui-se num órgão, que frequentemente agrega outras funções de governo, nos municípios, sobretudo, com as de trabalho, habitação, educação e, em menor quantidade, esporte e cultura, basta ver as denominações desses órgãos.

A vinculação dos programas da função Assistência Social, nos orçamentos anuais, não os confirma como exclusivos de responsabilidade do órgão gestor dessa política.

A mesma dispersão de alocações de recursos da funcional programática Assistência Social, é verificada quanto à vinculação a distintas unidades orçamentárias: Fundos Municipais dos Direitos da Mulher, Fundos Municipais de Habitação, Fundos Municipais do Gabinete do Secretário, Fundos Municipais dos Direitos coletivos e difusos e outros fundos municipais, vinculados ao órgão gestor.

E, ainda, a histórica e persistente, vinculação de recursos dessa funcional programática, a unidade orçamentária, Fundo Municipal de Solidariedade, vinculada ao órgão do Gabinete do prefeito.

A recorrência às leis municipais que criam os Fundos Municipais, permitiu identificar que estas leis, definem explicitamente que os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS serão aplicados em financiamento total ou parcial de programas, projetos e serviços de Assistência Social desenvolvidos pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela execução da Política de Assistência Social ou por órgão conveniado.

Logo na sua introdução, a PNAS/2004, ressalta a importância da implementação de secretarias próprias nos municípios,

A alta capilaridade institucional descentralizada, alcançada com a implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do país (mais de 4.500), em todos os Estados da federação e no Distrito Federal, reflete uma expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de Assistência Social em seus diferentes níveis governamentais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (PNAS/2004)

No entanto, questiona-se como estas secretarias estão incorporando a abrangência das ações da política de Assistência Social para além dos 'muros' dos programas e projetos desenvolvidos exclusivamente pelo órgão gestor.

Ou seja, nem todos os programas, projetos e serviços desenvolvidos pela secretaria ou órgão responsável pela gestão da Assistência Social nos municípios, são ações específicas de responsabilidade direta da política de Assistência Social, no entanto, encontram-se vinculadas a função programática Assistência Social devido a seu vínculo institucional ao órgão da administração.

Por exemplo, "ampliação do programa de passe escolar e bolsas de estudo" ou ainda, "Ampliação do programa de suplementação alimentar e programa especial" (Indaiatuba, 2004), são dois programas vinculados à função programática Assistência Social, sob responsabilidade do órgão gestor dessa política, mas que, o conteúdo de sua ação é específico de outras políticas setoriais, sejam, a educação e a segurança alimentar.

Talvez aqui resida uma das grandes armadilhas da compreensão que se tem de intersectorialidade e, como alerta Sposati, (2006:134) "A intersectorialidade não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersectorialidade, e não em contrapô-las no processo de gestão".

Segundo Meirelles (1990), ao tratar de questões do direito administrativo e política, afirma que, "(...) a política difunde-se e alcança todos os setores da Administração, traçam normas ou praticam atos tendentes a imprimir, por todos os meios lícitos e morais, os rumos que conduzem à atividade governamental ao encontro das aspirações médias da comunidade".

A organização da administração pública segue uma estruturação legal de entidades e órgãos que irão desempenhar as funções de Estado e de governo, através de agentes públicos.

Segundo esse mesmo autor, "*Governo* é atividade política e discricionária; *administração* é a atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada".

Portanto, nessa lógica, a política de Assistência Social é administrada pelo órgão gestor sob comando único do Estado e não executada exclusivamente sob sua responsabilidade para atender a uma função de governo: eis uma grande questão para o debate.

Sendo assim, há funções precípuas de competência do órgão gestor e de seus agentes para execução dessa política, mas que não lhe são exclusivas, apesar da atuação específica; mas há ações dessa política executada por outros órgãos e entidades que não a tem como função precípua de competência a execução específica, que tem sido compreendida por vários municípios como o caráter intersetorial da política.

Porém, o que se tem de concreto é que, a política de Assistência Social, como uma política de estado, sob comando único, é una e indivisível.

O modelo de gestão intersetorial tem se mostrado mais factível quando combinado à descentralização territorial. Trata-se, no caso, da intersetorialidade construída para a integração e/ou complementação de uma ação em rede em determinada área físico-territorial de abrangência. No caso, as características e as demandas de um território (dinâmica, cidadão, natureza) é que determinam a extensão e a intensidade da intersetorialidade face ao objetivo a ser atingido. (SPOSATI, 2006:135)

Contrariamente a essa afirmativa, o que se pode perceber nos programas descritos como da área de Assistência Social, sugerindo uma atuação intersetorial dessa política, diz respeito a atuações específicas de outras políticas setoriais, como outro exemplo, “Iniciação profissional de adolescentes”, tendo como objetivo, “atendimento de adolescente acima de 16 anos visando à formação para a cidadania, iniciação e capacitação para trabalho e/ou preparação para formas alternativas de geração de renda. Tendo como diretriz a formação do trabalhador cidadão e o desenvolvimento pessoal e social do adolescente”. (PMC, PPA 2002-2005)

Esse é um programa específico de competência direta da política de Assistência Social, ou é uma atuação intersetorial dessa política, ou ainda, é um programa de competência específica da política de trabalho?

Do ponto de vista do financiamento, o que se tem de concreto é que, estando sob a responsabilidade e execução da Secretaria de Assistência Social, vincula-se a função programática Assistência Social e a subfunção Assistência Social à criança e ao adolescente, ou subfunção Fomento ao Trabalho. No entanto, em qual unidade orçamentária vincula-se? A unidade orçamentária do Fundo da Criança e do Adolescente, ao Fundo Municipal de Assistência Social ou a UO Gabinete do Secretário? Parece que, essa definição, dependerá mais da interpretação do contador do que, da gestão do financiamento da política, o que, fragiliza a natureza política da política de Assistência Social.

Ou ainda, um outro exemplo, retirado dos instrumentos de gestão fiscal dos municípios da amostra, refere-se aos programas de Orientação ao Trabalhador que, tem como objetivo realizar trabalho em grupo com desempregados para acolhimento e articulação com serviços e programas da área. Esse programa vincula-se a função programática Assistência Social e a subfunção Fomento ao Trabalho.

A destinação orçamentária com recursos da funcional programática Assistência Social, a unidade orçamentária FSS, registram-se em todos os municípios investigado, variando 1% a 6% no período analisado. Confirmando a presença do primeiro damismo nas ações dessa política nos municípios.

A unidade orçamentária que tem tido maior participação nos recursos da funcional Assistência Social, é Gabinete do Secretário, seguido pelo fundo da criança e do adolescente, fundo de fomento ao trabalho, e menores percentuais no fundo municipal do direito da mulher, fundo municipal de direitos coletivos e difuso.

Destacando-se o município de Valinhos que, apresentou percentuais significativos de alocações de recursos na unidade orçamentária secretaria do gabinete, vinculado ao órgão gestor em percentuais significativos.

A participação desses outros fundos financiados com recursos da funcional Assistência Social, tem variado de 5% no mínimo a 38% no máximo sem vinculação ao FMAS.

Ou seja, boa parcela dos recursos destinados ao financiamento da Assistência Social nos municípios, tem passado longe do alcance do controle do Conselho Municipal de Assistência Social, reafirmando a hipótese central de que, a problemática do financiamento da Assistência Social não se reduz a escassez de recursos.

Essa pulverização de atuações consideradas intersetoriais pelas instâncias municipais, permite a alocação de recursos da função Assistência Social em unidades orçamentárias distintas do FMAS, (obviamente, por não serem de competência direta da Política), o que reduz significativamente a visibilidade dos custos com serviços sócio-assistenciais específicos e de responsabilidade de execução direta da política de Assistência Social, além de restringir o controle social sobre os recursos destinados a essa política.

Portanto, há uma dispersão de serviços que, em sua natureza, na maioria, não são de natureza sócio-assistenciais, mas que são financiados com recursos da função Assistência Social e entendidos como ações da política de Assistência Social.

A Assistência Social como política social setorial específica, presente em quase todas as outras políticas sociais, como garantidora de acesso a estas políticas, tem lhe reservado uma pulverização e dispersão de destinação orçamentária.

Programas de natureza assistencial, que passam longe, dos programas de atuação específica da política de Assistência Social, têm garantido a pulverização dos recursos alocados na função programática Assistência Social nos municípios.

Ao mesmo tempo em que se faz presente em várias políticas setoriais, como afirma Pereira (2003), "... constituir-se como ação ubíqua presente em praticamente todas as outras políticas sociais, como mecanismo de viabilização de acesso de usuários pobres a estas políticas".

Essa particularidade da presença da Assistência Social nos orçamentos, também dificulta a delimitação de um escopo para seu financiamento.

Nos orçamentos municipais aqui investigados, encontram-se alocações de recursos vinculadas a funcional programática Assistência Social, definidos por dois critérios: 1- vinculação ao órgão; 2- vinculação a função e, uma terceira vinculação de recursos a funcional programática Assistência Social que não se enquadra em nenhum desses critérios: a vinculação de recursos da funcional programática Assistência Social a Unidade Orçamentária Fundo Social de Solidariedade, vinculada ao órgão do Gabinete do Prefeito (a).

Nessa terceira vinculação, não se atende o critério vinculação da funcional programática, nem a vinculação institucional ao órgão e nem vinculação a natureza da ação como específica da política de Assistência Social. Parece que neste caso, a questão é mais simples de ser respondida: os resíduos de uma cultura política 'anti-republicana democrática' que estabelece critérios parentais para exercer funções de cargos públicos, em espaços organizacionais que o Estado não queira assumir como de sua responsabilidade política.

Por outro lado, na atuação intersetorial da Assistência Social, compete de fato a quem seu financiamento? Ou ainda, os serviços sócio-assistenciais executados em outras políticas setoriais, retiram o caráter de especificidade da política?

Como pode ser constatado, são muitas as interrogações e nenhuma resposta, porém, o que se tem claro, é a urgência de se enfrentar essas questões para definir um lugar de fato, para a vinculação dos recursos destinados aos serviços sócio assistenciais nos orçamentos públicos vinculados a direção política da política de Assistência Social sob comando único.

Reafirmando, o limite dessa análise, considera-se que, os resultados obtidos nessa investigação, ainda que preliminarmente, confirmam a complexidade que envolve a escassez de recursos financeiros destinados a política de Assistência Social. Esse padrão minimalista de alocação de recursos destinados ao financiamento da Assistência Social e a propensão a manutenção do financiamento no tempo, insere-se numa complexa teia de relações que conforma tanto o universo

organizacional da própria política como do campo de finanças públicas, ambos, marcados por processos históricos que resistem a incorporação de uma nova cultura política de direitos.

Estudos futuros, aprofundando com maior precisão, variáveis que conformam o processo de financiamento da política de Assistência Social, poderão revelar maiores surpresas e contribuir para a superação da opacidade de seu financiamento nos instrumentos de gestão fiscal, frente às demais políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame empírico do processo orçamentário dos municípios de Região Metropolitana de Campinas, embora realizado de modo preliminar e com uma amostra consideravelmente reduzida, limitado pela insuficiência de informações disponibilizadas, contribuiu, para alinhar idéias e observações sobre os financiamentos da Política de Assistência Social em municípios com significativa capacidade fiscal, sem chegar-se a grandes conclusões sobre as pré-condições instaladas para adesão ao SUAS.

Fica aqui registrado a urgência e a intenção de desenvolver análises futuros com maior aprofundamento no campo do financiamento dessa política, enfatizando-se a possibilidade de construção de metodologias, instrumentos e ferramentas para monitoramento e avaliação à luz do orçamento.

Confessadamente, encerro este estudo, percebendo-me, somente agora, pronta para começar a refletir o financiamento da política pública de Assistência Social na dimensão do campo de finanças públicas e a relação com as demais políticas públicas.

As dificuldades enfrentadas para elaboração desse estudo, se apresentaram de tal maneira, que chego à conclusão com muito mais dúvidas do que quando iniciei a investigação, apontando para novos desafios nesse campo.

Porém, considero que, diante de todas essas dificuldades enfrentadas para adentrar a seara obscura e nebulosa de finanças públicas com o intuito de refletir o financiamento da política de Assistência Social, garantiu a confirmação do pressuposto central desse estudo: a escassez de recursos financeiros destinados a política de Assistência Social, não se limitam a incapacidade financeira dos municípios, e apenas a crítica a um estado ausente não é suficiente para avançarmos num reconhecimento de prioridade de financiamento dessa política.

Diagnósticos e pesquisas, identificando as condições históricas e atuais do financiamento da Assistência Social em instâncias municipais, poderão contribuir decisivamente com a consolidação do SUAS, na medida que ofereçam elementos que têm se constituído como limites para sua efetivação.

Praticamente, chego ao final desta tese, não por desejo e nem por conseqüência dos resultados obtidos, mas por uma necessidade de apresentar uma resposta a questão inicial que motivou essa investigação. Porém, não há como estabelecer uma digressão lógica que apresente uma única conclusão a todas as variáveis que aqui foram levantadas.

No decorrer da construção argumentativa para defesa da tese inicial, muitas outras teses foram surgindo diante do vasto campo ainda pouco explorado, do financiamento da política de Assistência Social e devido aos limites de prazos e mesmo a quase inexistente interlocução nesse campo, reconheço que essa tese permitiu levantar um leque de possibilidades de análises, recortes e objetos de estudos.

Por mais limites e inconsistências que possam apresentar esse estudo, possibilitou uma maior compreensão de toda complexidade que envolve o financiamento de políticas públicas e particularmente a política de Assistência Social.

Sem dúvida alguma, é muito mais habitual nessa área de atuação de política pública, estudos que elegem como campo investigativo, territórios em que a situação de miséria e pobreza da população esteja posta tanto por indicadores censitários como a 'olhos nus', porém, o objetivo dessa tese, não era se limitar à crítica a

ausência do estado na destinação de recursos a política de Assistência Social, apesar de que, também era.

Ainda que toda a legislação e as normatizações que conformam essa política, desde sua entrada, mesmo que tardiamente nos marcos constitucionais, expressem uma nova visão de conceber a política de Assistência Social, permanecem resquícios da cultura política de não direito. O campo da Política de Assistência Social, ainda convive com o fantasma da prática e da ajuda a “pessoas carentes”, limitadas a um recorte de renda.

Essas práticas, e, ou essa concepção, mesmo que não tão explícita, colocam-na a margem de uma racionalidade ética, a margem de conhecimentos técnicos e científicos, ausente de ações planejadas.

Ao promover essa investigação, num esforço para identificar o conjunto de elementos que conformam o financiamento da política de Assistência Social em governos locais, para além da análise imediata da relação de magnitude de valores expressos nos documentos contábeis, reduzida ou limitada a crítica da insuficiência de recursos destinados a ela, impôs adentrar em todo o processo orçamentário que conforma o seu financiamento.

Reafirmar a escassez ou insuficiência de recursos destinados à política pública de Assistência Social, seria um esforço desnecessário, já que os resultados dessa afirmação já estão postos logo de saída,

Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classes, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social. (SPOSATI, 1988:11).

Seria muita ingenuidade, acreditar que o Estado em sociedades capitalistas como a brasileira, iria se readequar mecanicamente para atender aos princípios

democráticos e participativos de uma ou outra determinada política pública, a partir de diretrizes e marcos legais, passando de uma hora para outra a garantir automaticamente um lugar de prioridade para a política de Assistência Social.

O financiamento da política de Assistência Social se realiza num terreno de muita complexidade, resultante de toda uma engenharia política e tributária, que escapa ao domínio público e ao domínio da maioria dos executores da política de Assistência Social.

Uma diversificação de fontes tributárias, normas, regras, códigos cifrados e leis, somados a má vontade pública de torná-las transparentes e de acesso público, fogem completamente da possibilidade do controle público de finanças públicas.

Apesar de não ter alcançado nenhuma resposta conclusiva a questão inicial, porém, algumas questões ficaram bem evidentes nessa investigação. A primeira delas e mais explícita, talvez seja, a dificuldade de acesso a informações de finanças públicas. A prática de não garantir plena transparência do processo público de financiamento, está presente em todos os municípios investigados, uns mais outros menos. Apesar dos discursos de intencionalidades variarem bastante entre eles, as atitudes de limitar o acesso às informações e dados de contas públicas, constituem prática geral. Acrescenta-se ainda, o fato de que, muitas vezes, o próprio órgão máximo fiscalizador, no caso dos municípios, o Estado, não dispõe de informações atualizadas.

O controle público das contas públicas é fundamental para efetivação do financiamento de quaisquer políticas públicas e em particular da política de Assistência Social, no entanto, diante da experiência possibilitada por essa pesquisa, fica a questão: em que medida o cidadão leigo terá acesso a essas informações?

Uma outra constatação, também explícita, refere-se à quase inexistência de cultura de planejamento nos planos de Assistência Social dos municípios: além de guardarem significativas semelhanças entre diferentes municípios da mesma região, também, não apresentam inovações de um ano para o outro num mesmo município,

mantendo-se inclusive, a mesma estrutura, a mesma organização de dados e até, os mesmos indicadores.

Quanto às destinações orçamentárias, embora limitadas à análise num curto período de tempo, os municípios da região não apresentam alterações significativas. Quanto à preferência alocativas, há uma clara tendência para maiores despesas com gastos mínimos (*Gm*), principalmente função administração – a famosa ‘máquina’ pública.

O mesmo pode-se dizer dos conteúdos dos programas: não registrando expansão de serviços, não acenando para programas em parcerias entre os municípios e ainda, há uma forte presença de subvenções.

Considera-se que, essas, entre outras questões que foram levantadas no próprio desenvolvimento da tese, implicitamente, assinalam que o financiamento da Política de Assistência Social, em governos locais, particularmente, os municípios aqui investigados ocupam um lugar, nos orçamentos municipais, consideravelmente difusos, não chegando a ser considerada como uma política de prioridade nas agendas destes governos.

Podendo ser observado *a opacidade do financiamento da Assistência Social nos orçamentos de governos municipais.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues, ARAÚJO, Érika Amorim. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. junho, 2001. (mimeo)

_____. José Roberto Rodrigues. *Dívida Fiscal E Federalismo*. Apresentação em seminário realizado no Instituto da Casa das Garças, em 25/04/2005, no Rio, levantando questões e polêmicas em torno das políticas e práticas fiscais no Brasil, inclusive em torno da rolagem da dívida subnacional pelo Tesouro Nacional. Disponibilizado no site <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil um direito entre Originalidade e Conservadorismo*. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003. 298 p.

_____. Ivanete & SALVADOR, Evilásio. *Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia*. In: Revista Serviço Social & Sociedade. nº 85, São Paulo: Cortez, novembro de 2006. p. 25-57

CAIADO, Aurélio S. C. e outros. *Município de Campinas*. In: CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos A. (coord.). A Região Metropolitana de Campinas. Urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas, SP: Editora Unicamp, vol. I, 2002. pgs. 99-157

CAMPOS, 2001:41, *apud* ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* São Paulo: Editora, FGV.

CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos A. (coord.). *A Região Metropolitana de Campinas*. Urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas, SP: Editora Unicamp, vols. I e II, 2002.

_____. CANO, Wilson; SEMEGHINI, U. *Urbanização, crise social e o papel das entidades regionais em São Paulo*, Anais do VII Encontro da ABEP, vol. 3, pp. 271-83, 1992 (mimeo)

CARLOTO, Cássia Maria. *Gênero, políticas públicas e centralidade na família*. In: Revista Serviço Social e Sociedade. nº. 86, São Paulo: Cortez, julho/2006. 139-153

CARVALHO, Raul de. *Modernos agentes da justiça e da caridade*. In: Revista Serviço Social e Sociedade. nº 02, São Paulo, Cortez, março de 1980. pgs. 43-71.

CORDEIRO, Lucas. *Gasto federal com Assistência Social e Suas Fontes de Financiamento – 1990/1996*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. São Paulo, Puc, 1998.

DAIN, Sulamis, SOARES, Laura Tavares. *Reforma do estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988*. in: OLIVEIRA, Marco Antonio de O (Org.) Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas(SP): Unicamp:IE, 1998.

_____. Sulamis. . *O Financiamento Público na Perspectiva da Política Social. Economia e Sociedade*, Campinas, São Paulo, v. 17, p. 113-140, 2001.

_____. DAIN, Sulamis. *Reforma Tributária, o que está em jogo*. Teoria e Debate, São Paulo, v. 16, n. 54, 2003

GIOVANNI, Geraldo Di. *Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual*. . in: OLIVEIRA, Marco Antonio de O (Org.) Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas(SP): Unicamp:IE, 1998.

GUIMARÃES, E. M. B.; COLLI, A. S. *Gravidez na adolescência*. Editora da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil, 1998.

HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (doutoramento). Instituto de Economia. Unicamp, Campinas, 1999. (Mimeo)

KLIKSBERG, Bernardo. *Pensando os Estado para o desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos*. Tradução Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: UNESP, 2002.

_____. Francisco Luiz; PAIVA, Cláudio César de. *Evolução das Finanças Públicas da Região Metropolitana de Campinas: tendências e perspectivas*. In: CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos A. (coord.). A Região Metropolitana de Campinas. Urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas, SP: Editora Unicamp, vol. II 2002. pgs. 259-293

MARTINEZ, José Walter. Município de Valinhos. In: Cano, Wilson; Brandão, Carlos A. (coord.). *A Região Metropolitana de Campinas. Urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas, SP: Editora Unicamp, vol. II 2002. pgs.197-223

MARX, Karl. *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*. Trad. original *Ökonomisch-philosophische Manuskripte*; trad. Jesus Ranieri. São Paulo:Boitempo Editorial, 2004. 176 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª. edição, atualizada por Azevedo, Eurico de Andrade e ou, São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2006.

NEDER, Ricardo Toledo. *Problemas de regulação pública e planejamento governamental envolvidos no debate sobre sustentabilidade*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v.11, n.11/12, p. 109 – 142, 1996.

NOGAROLI, Marisa Menezes Pinto. Dimensão da operacionalidade da LOAS no âmbito dos municípios: uma contribuição à sua efetivação. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 47, São Paulo, Cortez, Ano XVI, abril de 1995. pgs. 55-62.

CARVALHO, Maria do Carmo & NETTO, José Paulo. *Cotidiano: conhecimento e crítica*. São Paulo, Cortez, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil*. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NÚCLEO DE ECONOMIA, SOCIAL, URBANA E REGIONAL - Nesur, IE, Campinas: UNICAMP. Banco de dados da Região Metropolitana de Campinas, 2001.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – Nepp. *Projeto de Identificação de Crianças e Adolescentes que Trabalham nas Ruas do centro da Cidade de Campinas em Pequeno Comércio ou Serviço*. Caderno nº 52, Campinas: Unicamp, abril de 2001.

PACHECO, Regina Silvia. *Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros*; In O município no século XXI: Gêneros e perspectivas, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima CEPAM, Ed. Esp. 2004.

PAIVA, Beatriz Augusto de. *A política de financiamento da Assistência Social: a imprecisa tradução da LOAS*. Tse de Doutorado em Serviço Social, PUC São Paulo, 2003.

_____. Beatriz Augusto de. *O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate*. In: Revista Serviço Social & Sociedade. nº 85, São Paulo: Cortez, novembro de 2006. p. 05-24

PEREIRA, Potyara A. P. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus, 1996.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Os Leviatãs Estão Fora de Lugar*. Dados, vol. 39, nº 2, 1996a pp. 191-211.

ROSSI, Dalva. *Notificação da violência doméstica contra crianças e adolescentes*. Procedimentos de profissionais de saúde do setor público de Campinas-SP. Tese de doutorado. Unicamp, 2004. mimeo

SILVA, Ademir Alves da. Política de Assistência Social: o lócus institucional e a questão do financiamento. In: *revista Serviço Social & Sociedade*. nº. 48, São Paulo: Cortez, agosto 1995. p. 69-83

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira, BONETTI, Dilsea Adeodata, YASBEK, Maria Carmelita, et al. *A Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.

._____Aldaíza de Oliveira. *Gestão pública intersetorial: sim ou não?* Comentários de experiência. In: Revista Serviço Social & Sociedade. nº 85, São Paulo:Cortez, novembro de 2006. p. 133-141

._____Aldaíza de Oliveira. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. In: Revista Serviço Social & Sociedade. nº 55, São Paulo:Cortez, novembro de 1997. p. 9-37

._____Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo B. de Carvalho. A prática da Assistência Social: elementos para uma caracterização. In: Revista Serviço Social e Sociedade. nº 19, São Paulo, Cortez, Ano VI, dezembro de 1985. pgs. 57-73.

._____Aldaíza de Oliveira. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 87, São Cortez, 2006. p.96-122

WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e literatura*. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1977.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 1993.

._____Maria Carmelita. *Pobreza e exclusão na gestão social: expressões da questão social no Brasil*, in Temporalis, nº 03. Brasília: ABEPSS, 2001

FONTES DOCUMENTAIS E LEGAIS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. Glossário de Termos Orçamentários e Afins. Revista ABOP. 13 (2), 1992.

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8.742, de 08 de dezembro de 1993, publica no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a Emenda Constitucional nº. 39, de 19.12.2002, como notas remíssimas às principais leis básicas. Atualização e notas por Wladimir Novaes Filho. 6. ed. São Paulo: LTR, 2003.

CAMPINAS. Lei nº 11.847, de 30 de Dezembro de 2003. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Campinas para o exercício financeiro de 2004. *Lei orçamentária Anual*. (Publicação DOM de 31/12/2003:05), Campinas, 29 de setembro de 2003.

CAMPINAS. Lei nº 12.209, de 30 de Dezembro de 2004. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Campinas para o exercício financeiro de 2005. *Lei orçamentária Anual*. (Publicação DOM de 31/12/2004:09), Campinas, 30 de dezembro de 2004.

HOLAMBRA. Lei nº 361, de 15 de Dezembro de 2000. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2001. *Lei orçamentária Anual.* Holambra, 15 de dezembro de 2000.

HOLAMBRA. Lei nº 406, de 28 de Dezembro de 2001. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2002. *Lei orçamentária Anual.* Holambra, 28 de dezembro de 2001.

HOLAMBRA. Lei nº 442, de 13 de Dezembro de 2002. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2003. *Lei orçamentária Anual.* Holambra, 13 de dezembro de 2002.

HOLAMBRA. Lei nº 489, de 11 de Dezembro de 2003. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2004. *Lei orçamentária Anual.* Holambra, 11 de dezembro de 2003.

HOLAMBRA. Lei nº 508, de 17 de Dezembro de 2004. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2005. *Lei orçamentária Anual.* Holambra, 17 de dezembro de 2004.

INDAIATUBA. Lei nº 4.095, de 11 de Dezembro de 2001. Aprova o Orçamento do Município de Indaiatuba para o exercício de 2002. *Lei orçamentária Anual.* (Publ. 21/12/01), Indaiatuba, 11 de dezembro de 2001.

INDAIATUBA. Lei nº 4.281, de 16 de Dezembro de 2002. Aprova o Orçamento do Município de Indaiatuba para o exercício de 2003. *Lei orçamentária Anual.* (Aut. Nº 181/02, P.L. 158/02 Publ. 27/12/2002), Indaiatuba, 16 de dezembro de 2002.

INDAIATUBA. Lei nº 4.450, de 17 de Dezembro de 2003. Aprova o Orçamento do Município de Indaiatuba para o exercício de 2004. *Lei orçamentária Anual.* (Aut. Nº 151/03, P.L. 141/03 Publ. 19/12/03), Indaiatuba, 17 de dezembro de 2003.

INDAIATUBA. Lei nº 4.622, de 28 de Dezembro de 2004. Aprova o Orçamento do Município de Indaiatuba para o exercício de 2005. *Lei orçamentária Anual.* (Aut. Nº 173/04, P.L. 173/04 Proc. 777/04, Publ. 30/12/04), Indaiatuba, 28 de dezembro de 2004.

JAGUARIÚNA. Lei nº 1.300, de 26 de Dezembro de 2000. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2001. *Lei orçamentária Anual.* Jaguariúna, 26 de dezembro de 2000.

JAGUARIÚNA. Lei nº 1.381, de 26 de Dezembro de 2001. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2002. *Lei orçamentária Anual.* Jaguariúna, 26 de dezembro de 2001.

JAGUARIÚNA. Lei nº 1.445, de 03 de Dezembro de 2002. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2003. *Lei orçamentária Anual.* Jaguariúna, 26 de dezembro de 2002.

JAGUARIÚNA. Lei nº 1.524, de 15 de Dezembro de 2003. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2004. *Lei orçamentária Anual*. Jaguariúna, 26 de dezembro de 2003.

JAGUARIÚNA. Lei nº 1.565, de 16 de Novembro de 2004. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2005. *Lei orçamentária Anual*. Jaguariúna, 16 de novembro de 2004.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS, Brasília, novembro de 2005, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, e publicada em Novembro de 2005.

PAULÍNIA. Lei nº 2.442, de 29 de dezembro de 2000. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2001. *Lei orçamentária Anual*. (Aut. nº 080/2000, P.L. nº 076/2000)Paulínia, 29 de dezembro de 2000.

PAULÍNIA. Lei nº 2.492, de 21 de dezembro de 2001. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2002. *Lei orçamentária Anual*. (Aut. nº 053/2001, P.L. nº 052/2001)Paulínia, 21 de dezembro de 2001.

PAULÍNIA. Lei nº 2.570, de 31 de dezembro de 2002. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2003. *Lei orçamentária Anual*. (Aut. nº 083/2002, P.L. nº 051/2002)Paulínia, 31 de dezembro de 2002.

PAULÍNIA. Lei nº 2.671, de 18 de dezembro de 2003. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2004. *Lei orçamentária Anual*. (Aut. nº 088/2003, P.L. nº 085/2003)Paulínia, 18 de dezembro de 2003.

PAULÍNIA. Lei nº 2.714, de 17 de dezembro de 2004. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2005. *Lei orçamentária Anual*. (Aut. nº 037/2004, P.L. nº 030/2004)Paulínia, 17 de dezembro de 2004.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 e outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 e outubro de 2004.

VALINHOS. Lei nº 3.492, de 07 de Dezembro de 2000. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2001. *Lei orçamentária Anual*.(Do P.L. nº 83/2000 – Mens. nº 32/00 – Autógrafo nº 88/00 – Proc. 1151/00), Valinhos, 07 de dezembro de 2000.

VALINHOS. Lei nº 3.582, de 20 de Dezembro de 2001. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2002. *Lei orçamentária Anual*.(Do P.L. nº 76/01 – Mens. nº 32/01 – Autógrafo nº 70/01 – Proc. 1705/01), Valinhos, 20 de dezembro de 2001.

VALINHOS. Lei nº 3.655, de 13 de Dezembro de 2002. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2003. *Lei orçamentária Anual*.(Do P.L. nº 81/04 – Mens. nº 75/02 – Autógrafo nº 33/02 – Proc. 1223/02), Valinhos, 13 de novembro de 2002.

VALINHOS. Lei nº 3.734, de 27 de Novembro de 2003. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2004. *Lei orçamentária Anual.* (Do P.L. nº 78/03 – Mens. nº 31/03 – Autógrafo nº 74/03 – Proc. 1079/03), Valinhos, 27 de novembro de 2003.

VALINHOS. Lei nº 3.833, de 12 de Novembro de 2004. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2005. *Lei orçamentária Anual.* (Do P.L. nº 81/04 – Mens. nº 41/04 – Autógrafo nº 76/04 – Proc. 1487/04), Valinhos, 12 de novembro de 2004.

VINHEDO. Lei nº 2.539, de 30 de Novembro de 2000. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2001. *Lei orçamentária Anual.* Vinhedo, 30 de novembro de 2000.

VINHEDO. Lei nº 2.623, de 14 de dezembro de 2001. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2002. *Lei orçamentária Anual.* Vinhedo, 14 de dezembro de 2001.

VINHEDO. Lei nº 2.681, de 05 de dezembro de 2002. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2003. *Lei orçamentária Anual.* Vinhedo, 05 de dezembro de 2002.

VINHEDO. Lei nº 2.747, de 12 de dezembro de 2003. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2004. *Lei orçamentária Anual.* Vinhedo, 12 de dezembro de 2003.

VINHEDO. Lei nº 2.821, de 26 de novembro de 2004. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício de 2005. *Lei orçamentária Anual.* Vinhedo, 26 de novembro de 2004.

FONTES ELETRÔNICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. Glossário de Termos Orçamentários e Afins. Revista ABOP. 13 (2), 1992.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Disponível no portal <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. Disponível em http://www.emplasa.sp.gov.br/populacao_estimada/Populacao_estimada2.asp. acessado em 10 de maio de 2005.

FUNDAÇÃO SEADE. *Pesquisa de Condições de Vida (PCV)*. São Paulo: Fundação de Sistema Estadual de Análise de Dados, disponível in www.seade.gov.br, consultado diversas vezes de janeiro a junho de 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Acesso <http://www.ibge.gov.br/>

INSTITUTO HÉLIO BELTRÃO - IHB. Acessado para consulta em maio de 2006. Disponibilizado in <http://www.desburocratizar.org.br>

INTERNET PRODUTO INTERNO BRUTO.- IPIB. Acessado em 2006. Disponível <http://www.ipib.com.br/>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível in <http://www.ipea.gov.br/>

MUNICÍPIO DE VALINHOS. Informações históricas e características da cidade. In em sítio http://www.stm.sp.br/info_munic/valinhos.htm , acessado em dezembro de 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Brasil. Acesso disponível <http://www.pnud.org.br/pnud/>

SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA. Disponibilizado e acesso em sítio <http://www.sef.mg.gov.br/assmunicpais/vaf/nocbasicas.htm>.

SITE DO ECONOMISTA JOSÉ ROBERTO RODRIGO AFONSO. Disponibilizado in <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Disponível no <http://www.interlegis.gov.br>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCE. Acessado em 2004, 2005 e 2006. Disponível em <http://www.tce.sp.gov.br/>

GLOSSÁRIO

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Estrutura administrativa do Executivo e dos Órgãos na esfera municipal.

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Ação de gerenciar as finanças públicas e privadas.

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Conjunto de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, compreendendo: a - Autarquias; b - Empresas públicas; c - Sociedades de economia mista; e - de Fundações públicas.

ALOCAR

Destinar recursos a um fim específico ou a uma entidade.

ARRECADAÇÃO DE IPTU

Tributo municipal incidente sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do município.

ARRECADAÇÃO DE ISS

Tributo municipal incidente nos serviços definidos em legislação específica, prestados por empresa ou profissional autônomo.

ATIVIDADE

Conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação do governo.

DÉFICIT

Excesso de despesa sobre a receita, quer na previsão, quer na realização.

DÉFICIT FINANCEIRO

Maior saída de numerário em relação a entrada, em um determinado período.

DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

Despesa maior do que receita, havendo distinção entre déficit previsto e o déficit da execução orçamentária.

DÉFICIT PRIMÁRIO

Déficit operacional retirando-se os encargos financeiros embutidos no conjunto das despesas e das receitas. Veja também Resultado Primário.

DESPESA PÚBLICA

I - Em sua acepção financeira, é a aplicação de recursos pecuniários em forma de gastos e em forma de mutação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do estado e, em sua acepção econômica, é o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços tendentes àquelas finalidades.

2 - Compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizados pelo Poder competente, com o fim de atender a uma necessidade da coletividade prevista no orçamento.

DESPESAS MUNICIPAIS COM INVESTIMENTOS

Despesas realizadas no planejamento e execução de obras e os complementos a elas necessários, dentre os quais se incluem a aquisição de instalações, de equipamentos e de materiais de uso permanente. Englobam gastos com obras e instalações, equipamentos e materiais permanentes, investimentos em regime de execução especial, constituição ou aumento de capital de empresas industriais e agrícolas, bem como os gastos destinados ao pagamento de despesas de mesma natureza, efetuadas em exercícios anteriores e transferidas para o exercício em questão na rubrica de “diversos investimentos”.

DESPESAS MUNICIPAIS COM PESSOAL

Despesas decorrentes de pagamentos efetuados a pessoas que prestam serviços diretamente ao poder público por conta de relação empregatícia. Englobam, dentre outros, os gastos com salários, soldos, décimo terceiro, diárias, vencimentos, gratificações por tempo de serviço, por função ocupada, dedicação exclusiva e por representação.

DESPESAS MUNICIPAIS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS

Despesas destinadas ao pagamento de serviços eventuais prestados ao poder público por pessoas físicas sem vínculo empregatício e de encargos diversos.

DESPESAS MUNICIPAIS DE CUSTEIO

Despesas realizadas para manter a produção de bens e serviços ofertados diretamente pelo poder público, incluindo-se as obras de conservação e adaptação dos bens imóveis, não implicando aumento da capacidade produtiva já instalada. Englobam os gastos realizados com pessoal, com material de consumo, serviços de terceiros e encargos, bem como os gastos destinados ao pagamento destas mesmas despesas efetuadas em exercícios anteriores e transferidas para o exercício em questão sob a rubrica “diversas despesas de custeio”.

FUNDO

Conjunto de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, através de financiamento ou negociação, uma atividade pública específica.

GESTÃO

Ato de gerir a parcela do patrimônio público, sob a responsabilidade de uma determinada unidade. Aplica-se o conceito de gestão a fundos, entidades supervisionadas e a outras situações em que se justifique a administração distinta..

MODALIDADE DE APLICAÇÃO

Classificação da natureza da despesa que traduz a forma como os recursos serão aplicados pelos órgãos/entidades, podendo ser diretamente pelos mesmos ou sob a forma de transferências a outras entidades públicas ou privadas que se encarregarão da execução das ações.

ORÇAMENTAÇÃO

Detalhamento dos programas e subprogramas constantes da programação de governo, em ações específicas materializadas nos projetos/atividades/subprojetos/subatividades orçamentários. Compreende, também, a especificação dos insumos materiais e recursos humanos necessários ao desenvolvimento dessas ações específicas, em conformidade com a classificação por objeto de gasto legalmente adotada.

PRIORIDADE

Grau de precedência que representa o projeto/atividade dentro da programação estabelecida, tanto para a unidade orçamentária quanto para o órgão setorial e o órgão central.

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Conjunto das funções a serem cumpridas pelo orçamento em termos de planejamento, (decisão quanto aos objetivos, recursos e políticas sobre aquisição, utilização e disposição desses recursos), controle gerencial (obtenção e utilização eficaz e eficiente dos recursos para atingir os objetivos) e controle operacional (eficácia e eficiência na execução das ações específicas).

PROGRAMA DE TRABALHO

Elenco de projetos e/ou atividades que identificam as ações a serem realizadas pelas Unidades Orçamentárias, pelo órgão ou pela União.

PROGRAMA

Desdobramento da classificação funcional programática, através do qual se faz a ligação entre os planos de longo e médio prazo aos orçamentos plurianuais e anuais, representando os meios e instrumentos de ação, organicamente articulados para o cumprimento das funções. Os programas, geralmente, representam os produtos finais da ação governamental.

PROJETO

Instrumento cuja programação deve ser articulada e compatibilizada com outros, para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Corresponde ao total da receita corrente menos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos municípios na arrecadação de tributos de competência dos estados.

RECEITA POR TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

Recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens ou serviços, destinados ao pagamento de despesas classificadas como "correntes". Podem provir da mesma esfera ou de outra esfera de governo, de instituições privadas, de pessoas ou do exterior. Englobam as transferências intergovernamentais, as transferências intragovernamentais, as transferências de instituições privadas, as transferências do exterior, as transferências de pessoas e as transferências de convênios.

RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA – RPL

É um indicador elaborado a partir da dedução das operações de crédito do total das receitas, ou seja, $RPL = \text{receita Total} - \text{Operações de Crédito}$.

TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA

Receitas orçamentárias provenientes da competência constitucional de arrecadas tributos. Englobam os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES

Receitas orçamentárias provenientes de tributos; da fruição do patrimônio; da produção agropecuária, industrial e de serviços; e transferências destinadas a custear despesas correntes, recebidas de pessoas de direito público ou privado e, finalmente, o conjunto das receitas provenientes das multas e juros de mora, das indenizações e restituições, da cobrança da dívida ativa e de outras receitas igualmente destinadas a tender despesas classificadas como “correntes”. Englobam a receita tributária, a receita de contribuições, a receita patrimonial, a receita agropecuária, a receita industrial, a receita de serviços, a receita de transferências correntes e outras correntes.

TOTAL DE RECEITAS

Receitas orçamentárias recolhidas aos cofres públicos por força de arrecadação, recolhimento e recebimento. Englobam as receitas correntes e as receitas de capital.

ANEXOS

ANEXO I

NÍVEIS DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

NÍVEIS	REQUISITOS	RESPONSABILIDADES	INCENTIVOS
Gestão Inicial⁽¹⁾	A - atender aos requisitos previstos no art. 30 e parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98 B – alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica.	A – municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação; B – inserir no Cadastro único as famílias em situação de maior	A – receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos na NOB/SUAS; B – receber o Piso Básico de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item “Critério de transferência” na NOB/SUAS
Gestão Básica⁽²⁾	A e B – idem a Gestão Inicial C – estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de acordo com o porte do município; D – manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social; E – apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas (...)cumprindo art.24 da LOAS; F – garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do programa de Transferência de renda instituídos pela Lei nº 10.836/04; g – realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social; h – os Conselhos (CMAS, CMDCA e CT) devem estar em pleno funcionamento; i – ter, como responsável, na Secretaria do CMAS, profissional de nível superior, sendo que, para os municípios PI e II, o profissional poderá ser compartilhado com o órgão gestor.	A – alimentar e manter atualizados as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS; B – inserir Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do programas Bolsa Família (Lei nº 10.836/04); C – participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantindo o acesso às informações sobre seus beneficiários; D – participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do SUAS, quando sua demanda, porte e condições de gestão o exigirem e justificarem, visando assegurar aos seus cidadãos o acesso aos serviços de média e/ou alta complexidade; E – instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com, o sistema estadual e de acordo com o sistema federal pautado nas diretrizes da PNAS/2004; F – identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal o estabelecimento do vínculo SUAS; G – preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas; H – elaborar Relatório de Gestão.	A – receber o Piso Básico Fixo e Piso Básico de Transição, definindo a rede prestadora de serviços, respectivo custeio e os critérios de qualidade, tendo em vista as diretrizes definidas em âmbito nacional; B – receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos nesta Norma; C – receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade, transformados em Piso de Transição da Média Complexidade e o Piso de Alta Complexidade I; D – proceder, mediante avaliação de suas condições técnicas, à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao benefício, mediante realização de avaliação social de ambos os segmentos e encaminhamentos em seguida ao INSS; E – receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC; F – participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e pela União.
GESTÃO PLENA⁽³⁾	A e B – idem a Gestão Inicial D – estruturar a Secretaria Executiva ns CMAS profissional de nível superior;	A – identificar e reconhecer todas as entidades inscritas no CMAS; B – ampliar o atendimento atual dos Centros de	A – receber os pisos de Proteção Social estabelecidos nesta Norma, definindo a rede prestadora de serviços respectivo custeio, obedecidos os critérios de qualidade,

<p>E – manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;</p> <p>F – apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas (..) cumprindo art.24 da LOAS;</p> <p>G – realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social, a partir de estudos e pesquisas realizadas por Instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme a Lei nº 8.666, de 21/06/1993);</p> <p>h – cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos;</p> <p>i – garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica e/ou especial, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda instituído pela Lei nº 10.836/04;</p> <p>j – instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;</p> <p>k – declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade a ser co-financiada pela União e Estados, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência e disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS;</p>	<p>referência Especializados de Assistência Social, voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual a crianças e adolescentes para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade;</p> <p>C – alimentar e manter atualizados as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da RDE SUAS, componentes do sistema de informação;</p> <p>D – Inserir, no Cadastro único, as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco conforme critérios do programa Bolsa Famílias (Lei nº 10.836/04)</p> <p>E- participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantindo o acesso a informações sobre seus beneficiários;</p> <p>F – executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social;</p> <p>G – instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;</p> <p>H – preencher o plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas;</p> <p>I – implantar, em consonância com a União e Estados, programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, observados os planos de Assistência Social;</p> <p>J – prestar os serviços de proteção social especial;</p> <p>K – estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, baseado em indicadores sociais comuns, pré-estabelecidos, para ser de PSB e PSE</p>	<p>que serão definidos em norma de serviços;</p> <p>B – receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos nesta Norma;</p> <p>C – receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade, transformados em Piso de Transição da Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I;</p> <p>D – participar da partilha dos recursos relativos aos programas e projetos voltados a Promoção da Inclusão produtiva;</p> <p>E – proceder à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao BPC, mediante a realização de avaliação social de ambos os segmentos, podendo ainda, após avaliação das condições técnicas do município, realizar a aferição de renda; análise e processamento do requerimento e encaminhamento em seguida ao INSS;</p> <p>f- celebrar ajuste diretamente com a União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC;</p> <p>g – participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelos Estados e pela União.</p>
<p>N/HAB : A gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social são de responsabilidade do gestor Estadual.</p>		

Fonte: Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, 2005.

Notas:

- (1) Municípios quando não habilitados à gestão plena ou à básica recebem recursos da União, conforme série histórica, transformados em Piso Básico Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I;
- (2) Nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, responsabilizando-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território;
- (3) Nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social.

NÍVEIS DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC

Município	Nível de Gestão
Americana	Plena
Artur Nogueira	Inicial
Campinas	Plena
Cosmópolis	Básica
Engenheiro Coelho	Básica
Holambra	Inicial
Hortolândia	Básica
Indaiatuba	Básica
Itatiba	Básica
Jaguariúna	Plena
Monte Mor	Inicial
Nova Odessa	Básica
Paulínia	Básica
Pedreira	Básica
Santa Bárbara D'Oeste	Básica
Santo Antônio de Posse	Inicial
Sumaré	Plena
Valinhos	Inicial
Vinhedo	Básica

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – SUAS/WEB

ANEXO II

VARIÁVEIS DE VULNERABILIDADE SOCIAL

VARIÁVEIS (*)
Famílias que residem em domicílio com serviços de infra-estrutura inadequados, conforme definição do IBGE
Família com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo.
Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo.
Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos de 15 anos e ser analfabeta.
Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo.
Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe.
Família no qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude.
Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais.
Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência.

Fonte: NOB/SUAS, 2005.

Nota: (*) Todas as variáveis devem utilizar uma mesma fonte: IBGE, Censo Demográfico PNAD
A combinação dessas características irá compor a Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território

CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO TOTAL DE HABITANTES

CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO POR HABITANTES	TOTAL DE MUNICÍPIOS
Pequenos I	Até 20.000	4.018
Pequenos II	De 20.001 a 50.000	964
Médios	De 50.001 a 100.000	301
Grandes	De 100.001 a 900.000	209
Metrópoles	Mais de 900.000	15
TOTAL		5.507

Fonte: PNAS/2004

Nº. DE MUNICÍPIOS E RESPECTIVAS POPULAÇÕES, SEGUNDO O PORTE/BRASIL- 2004

PORTE	MUNICÍPIOS		POPULAÇÃO		% DE RECURSOS FNAS
	NÚMERO	PERCENTUAL	NÚMERO	PERCENTUAL	
Brasil	5.564	100,00	181.581.024	100,00	100,0
Pequeno I	3.994	71,78	32.952.033	18,15	20,0
Pequeno II	1.008	18,12	30.422.831	16,75	17,0
Médio	309	5,55	21.658.922	11,93	12,0
Grande	237	4,26	57.111.351	31,45	31,0
Metrópole*	16	0,29	39.435.887	21,72	20,0

Fonte: NOB/SUAS, 2005

ANEXO III**ÓRGÃO GESTOR DOS MUNICÍPIOS DA RMC**

MUNICÍPIO	ÓRGÃO GESTOR	DENOMINAÇÃO
Americana	Secretaria	De Promoção Social
Artur Nogueira	Departamento	De Promoção Social
Campinas	Secretaria	Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social.
Cosmópolis	Secretaria	De Promoção Social e Ação Comunitária
Engenheiro Coelho	Departamento	De Assistência Social
Holambra	Departamento	Municipal de Promoção Social
Hortolândia	Coordenadoria	De Bem Estar Social
Indaiatuba	Secretaria	Da Família e Bem Estar Social
Itatiba	Secretaria	De Ação Social
Jaguariúna	Secretaria	De Assistência e Desenvolvimento Social
Monte Mor	Secretaria	Municipal de Assistência Social
Nova Odessa	Setor	De Promoção Social
Paulínia	Secretaria	Municipal de Promoção Social
Pedreira	Secretaria	Municipal de Promoção Social
Santa Bárbara D'Oeste	Departamento	De Assistência Social e Promoção Social
Santo Antônio de Posse	Setor	De Promoção Social
Sumaré	Secretaria	Municipal de Ação Social
Valinhos	Secretaria	De Assistência Social e Habitação
Vinhedo	Secretaria	De Promoção e Assistência Social

ANEXO IV

**TABELA 13A – PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DE CUSTEIO COM PESSOAL EM
RELAÇÃO À RCL**

MUNICÍPIOS	(% relação RCL arrecadada)					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Campinas	66,1	61,5	57,4	55,8	61,7	63
Holambra	46,4	47	63,8	45,8	45,8	47,4
Indaiatuba	37,9	35,9	39	39,5	41,8	40,8
Jaguariúna	39,7	33,7	45,1	62,5	34,4	31,6
Paulínia	52,2	49,7	39,9	37,4	40,3	41,1
Valinhos	48,4	45,8	45,4	40,5	44,1	41,9
Vinhedo	41,6	40,8	40,5	39,2	39,5	40

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, consultado em julho de 2006.
Base de dados para construção do [Gráfico 13](#).

**TABELA 14A - PARTICIPAÇÃO DAS PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA COMPOSIÇÃO
DA RCL DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA – 2004/2005**

MUNICÍPIOS	(em %)					
	ICMS ^(*) /RCL		IPVA		FUNDEF	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Campinas	22%	20%	7%	7%	5%	4%
Holambra	28%	29%	4%	5%	14%	14%
Indaiatuba	17%	20%	4%	5%	6%	6%
Jaguariúna	56%	53%	2%	3%	5%	6%
Paulínia	68%	69%	1%	1%	2%	2%
Valinhos	27%	29%	6%	7%	8%	9%
Vinhedo	27%	30%	5%	6%	9%	9%

Fonte: Portal do Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Fazenda
(*) Valores já descontados os 15% do Fundo de Educação (Fundef) de acordo com a Lei 9.424 de 24/12/96
Base para [Gráfico 15](#)

TABELA 16A - TRANSFERÊNCIAS LEGAIS PARA POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

MUNICÍPIOS	FUNDO A FUNDO			
	SUS		FNAS	
	2004	2005	2004	2005
Campinas	96.884.512,68	114.263.541,12	836.764,44	1.619.861
Holambra	387.050,76	417.296,79	20.170	20.170
Indaiatuba	10.454.719,24	11.590.878,55	79.087	88.112
Jaguariúna	2.485.550,33	2.639.609,63	134.700	141.450
Paulínia	4.850.347,88	5.018.680,36	13.680	27.360
Valinhos	4.521.744,50	4.552.939,59	93.416	93.416
Vinhedo	2.900.979,73	3.081.628,52	24.000	24.000

Fonte: Datasus e MDS
Base de dados para [Gráfico 16](#)

ANEXO V

Tabela 18 – Transferências Federais – Convênios/Contratos de Repasse

(Em valores nominais)

AÇÃO GOVERNAMENTAL	CAMPINAS		HOLAMBRA	INDAIATUBA		JAGUARIÚNA		PAULÍNIA	VALINHOS		VINHEDO
	2004	2005	2005	2004	2005	2004	2005	2005	2004	2005	2004
Serv de Prot Sócio-assistencial às Cri e aos Adol Vit de Viol, Abuso e Exploração Sexual.	113.580										
Apoio à Instalação de Bcos de Alimentos		42.112									
Atenção Integral à Família		495.000									
Atend à Criança e ao Adolescente em Ações Sócio-educativas e de Convênios		15.600					14.000				
Capacitação de Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social		10.998									
Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho		62.400			300		17.500				
Concessão de Bol para Jovens de 15 a 17 anos em Sit de Vulnerab e/ou Risco Social.		76.999									
DESCRIÇÃO PENDENTE DE DEFINIÇÃO		100.000									
Proteção Social às Cri e aos Adol Vítimas de Viol, Abuso e Expl Sexual e suas Família		49.000			12.400						
Serviço de Proteção Sócio-assistencial à Pessoa Idosa		9.064			7.800					12.215	
Serviços de Concessão, Manutenção, e Cessação dos Benefícios de T Dir de Renda		37.776	187				4.176	3.108		1.854	2.268
Serviços de Proteção Sócio-assistencial à Criança e ao Adolescente		576.463	8.404				30.000	2.625		16.808	10.000
Serviços de Proteção Sócio-assistencial à Pessoa com Deficiência		190.000			5.850		13.500	8.775		9.900	
Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada				600		2.900					
Serviço de Proteção Sócio-assistencial à pessoas Adulta em Situação de Vulnerabilidade					5.000						
Apoio a Projeto de Melhoria das Condições Socioeconômica das Famílias						331.200	10.765				
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar							1.920				
Ações Sociais e Comunitárias para Populações Carentes									190.746		

Fonte: Governo Federal. Portal da Transparência

Notas: Essas transferências foram consideradas voluntárias pela compreensão possibilitada pela forma como estão disponibilizadas no Portal do tesouro nacional: Repasses Federais aos Municípios e, ao abrir o detalhamento das transferências, as fontes são de diferentes Ministérios, sugerindo que não foram realizadas fundo a fundo. Os Municípios de Holambra, Paulínia e Vinhedo, não registram nenhum repasse advindo desse tipo de transferência no ano de 2004.

ANEXO VI

QUADRO 5 - PPA 2002/2005 – MUNICÍPIO DE CAMPINAS

PROGRAMA	OBJETIVO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	P/A	PÚBLICO ALVO	METAS
Erradicação do trabalho infantil	Erradicar o trabalho infantil em Campinas	1- Implantação de bolsa para erradicação do trabalho infantil	A	Crianças e adolescentes envolvidos no trabalho informal	2002 – 110,00 2003 – 110,00 2004 – 100,00
		2- Implantação de serviço de atenção às famílias com crianças e adolescentes envolvidos no trabalho informal	A		2002 – 110,00 2003 – 110,00 2004 – 100,00
Proteção da Infância e da adolescência (Proteger)	Promover a proteção às crianças e adolescentes violados em seus direitos	1- Ampliação do Serviço de colocação familiar de crianças e adolescentes em situação de risco (Sapeca)	A	Crianças e Adolescentes violados em seus direitos	2005 – 110,00 Contínuo
		Criação de 3 casas abrigos Adolescentes, melhorando o atendimento e em substituição ao CPMCA	Unidades Atendimento		2003 – 1,00 2004 – 1,00 2005 – 1,00
		2- Ampliação da subvenção social destinadas às Ong's que atendem crianças e adolescentes violados em seus direitos	A		2002 – 333,00 2003 – 333,00 2004 – 333,00 2005 – 333,00
		3- Criação de serviço de capacitação e prevenção à violência contra criança e adolescente	P	Crianças e Adolescentes Atendidos	2002 – 10,00 2003 – 10,00 2004 – 10,00 2005 – 10,00
		4- Ampliação do atendimento a adolescentes em conflito com a Lei (Resgate)	A		
		5- Criação de serviço de atendimento especializado para crianças e adolescentes dependentes de substâncias psico-ativas e/ou transtornos mentais (Projeto intersetorial)	A		
Atenção à criança, adolescentes e jovens (Construindo o futuro)	Atender a criança, o adolescente e o jovem através de ações complementares sócio-educativas.	1- Ampliação do atendimento de crianças em núcleos comunitários através de melhorias dos equipamentos	A		
		2- Criação de 8 novos núcleos comunitários de crianças	P	Unidades Atendidas	2002 – 2,00 2003 – 2,00 2004 – 2,00
		3- Criação de 10 centros e juventude	P	Unidades Atendidas	2002 – 2,00 2003 – 2,00 2004 – 2,00
		4- Criação de bolsa cidadania para adolescentes e jovens	A	Unidades Atendidas	2002 – 50,0 2003 – 50,0 2004 – 50,0
		5- Ampliação das subvenções às Ong's que desenvolvem atividades sócio-educativas com crianças e adolescentes em núcleos	A	Crianças e Adolescentes Atendidos	2002 – 1.111, 2003 – 1.111, 2004 – 1.111, 2005 – 1.111,

PROGRAMA	OBJETIVO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	P/A	PÚBLICO ALVO	METAS
Proteção ao migrante e ao morador de rua (acolhendo)	Atender o migrante e o morador de rua visando o resgate de sua cidadania	1- Melhoria e ampliação do atendimento do serviço de acolhimento e referenciamento social (SARES)	A	Pessoas atendidas	2003 – 120,00 2004 – 120,00 2005 – 120,00
		2- Criação de 2 novos conselhos tutelares	P	Unidades de Atendimento	2002 – 1,0 2003 – 1,0 2004 – 1,0 2005 – 1,0
		3- Criação de casa abrigo de acolhimento para a população de rua	P	Unidades de Atendimento	2002 – 1,0
		4- Criação de oficinas de geração de renda para a população de rua	A	Oficinas de Renda	2002 – 5,00 2003 – 5,00 2004 – 5,00 2005 – 5,00
		5- Ampliação e melhoria do atendimento do albergue municipal	A	Migrantes atendidos	2003 – 200,00 2004 – 200,00 2005 – 200,00
		6- Criação de bolsa para a população de rua, visando a promoção do trabalho cooperativo	A	Bolsa Oferecidas	2002 – 20,00 2003 – 30,00 2004 – 40,00 2005 – 50,00
		7- Ampliação da aquisição de passagens intermunicipais para a população migrante	A	Passagens Adquiridas	2002 – 1.333,00 2003 – 1.333,00 2004 – 1.333,00 2005 – 1.333,00
		8- Ampliação da aquisição de passagens intermunicipais para a população migrante	A		
		9- Introdução de censo/pesquisa da população de rua	P	Pesquisa Realizada	2002 – 1,00
		10- Ampliação das subvenções sociais às Ong's que possuem serviços de enfrentamento à pobreza	A	Pessoas Pauperizadas Atendidas	2002 – 2.857,00 2003 – 5.714,00 2004 – 8.571,00

PROGRAMA	OBJETIVO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	P/A	PÚBLICO ALVO	METAS
Renda Mínima	Garantir renda mínima às famílias pauperizadas e com filhos em idade escolar	1- Ampliar o número de famílias atendidas pelo programa de garantia de renda mínima familiar	A		2002 – 600,00 2003 – 800,00 2004 – 500,00
			A	Famílias Vulnerabilizadas pela pobreza	2005 – 11.428, Contínuo
Assistência aos Idosos	Atender o idoso e articular a rede de proteção e assistência a este segmento	1- Criação de 3 centros de vivência de idosos	P		
		2- Ampliação das subvenções sociais às Ong's que atendem a população idosa	A		
Assistência a Mulher	Assistir a mulher vítima de violência, discriminação e dificuldades no sustento de famílias monoparentais	1- Criação de centros de referência da mulher	P		
		2- Ampliação do serviço de atenção à mulher vítima de violência (Casa abrigo Sara M)	A		
		3- Ampliação das subvenções sociais às Ong's que atendem às mulheres vitimizadas	P		
Assistência à pessoa portadora de necessidades especiais	Articular a rede de atendimento ao portador de necessidades especiais	1- Criação do centro de referência para pessoas portadoras de deficiência	P		
		2- Ampliação das subvenções sociais às Ong's que atendem pessoas portadoras de deficiência	A		
Assistência à Família	Prestar Assistência Social de forma regionalizada e com inserção comunitária articulado a rede psico-social às famílias vulnerabilizadas pela pobreza	1- Criação de serviço de ação comunitária através dos plantões sociais	A		
Penas alternativas	Coordenar a prestação de serviços dos condenados como programa de pena alternativa, reincluindo-os na sociedade	1- Implantação de serviço de penas alternativas	A		

ANEXO VII

QUADRO 10 – DETALHAMENTO DO PPA 2004 – 2005

PROJETO	OBJETIVOS	PRAZO	VALORES	FDS DE REC
Controle de Viol, drogas, grav precoce e álcool	Aumentar auto-estima moradores, reduzir a evasão escolar	1 ano	1.500.000	T Mun
Ampliação do Centro Comunitário	Proporcionar maiores condições de atendimento à população	180 dias	75.845	T Mun
Construção de Centro Comunitário	Descentralizar o atendimento do M.A.I e dar atendimento aos moradores	270 dias	400.000	T Mun
Reforma do centro Comunitário	Descentralizar o atendimento da região central	270 dias	35.000	T Mun
Oficina de Trabalho	Motivar as pessoas e as famílias de extrema pobreza, visando melhoria de sua renda	n/inf	n/inf	n/inf
Hortas Comunitárias	Criar oportunidades e meios concretos de geração de renda			
Espaço p/o idoso, C de Vivência do idoso	Atender a pessoa idosa			
Centro de Ref da Criança e Adol	Efetivar o reconhecimento de crianças e adolescentes são prioridades			
Projeto Encontro	Propiciar as crianças e adolescentes oportunidades de cultura, lazer	90 dias	77.000	T Mun
Incentivo à profissionalização	Assegurar aos adolescentes a possibilidade de permanecer na escola e participar em projeto profissionalizantes		504.000	T Mun FMCA
Medidas Sócio-educativas	Superar a situação da marginalidade pelo adolescente	1 ano	109.000	T Mun FMCA
Família Substituta	Garantir a Criança ou adolescente a convivência familiar	1 ano	40.500	T Mun FMCA
Criação de abrigo para crianças e adolescentes	Garantir a criança e adolescentes vítimas de violação de seus direitos fundamentais, um abrigo decente	3 anos		
Assessoria a Entidades	Assegurar o cumprimento da lei, oferecer treinamento e capacitação	1 ano	36.200	T Mun FMCA
Arte em Casa	Formação de grupos de crianças para o envolvimento e integração das diferentes faixas etária da comunidade	1 ano	74.000	T Mun FMCA
Programa Psicopedagógico-Social	Compreende o sujeito enquanto aprendiz, e a situação sócio-econômica que se encontra	1 ano	221.200	T Mun FMCA
Atendimento Sócio Educativo meio aberto	Envolvimento das crianças e adolescentes ocupações artísticas e culturais	90 dias	121.500	T Mun FMCA
Ampliação do espaço do adolescente	Viabilizar os desenvolvimento do processo de trabalho que possibilite a ação educativa, profissionalizante e renda		630.000	T Mun FMCA
Espaço Informativo	Informar e debater junto a pop, temas relacionados a cri e adolescentes	1 ano	39.000	T Mun FMCA
Construção de novo prédio C Comunitário	Dotar o bairro de novo prédio para possibilitar o uso pela comunidade	2 anos		T Mun
Construção de Centro Comunitário	Proporcionar maiores condições de atendimento à população	3 anos		T Mun
Programa Frente do Trabalho	Criação frente de trabalho para absorver temporariamente a mão-de-obra ociosa no Município, mediante um salário fixo, mais sexta básica, vale transporte e curso de capacitação profissional.	4 anos		T Mun

