

UM ESTUDO ACERCA DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE MONTEIRO E PEDRAS DE FOGO - PB

Fabiana Faustino da Cruz¹, Jucilene Carvalho Souza², Maria Francisca Máximo Dantas³, Jordeana Daviⁿ

1 Aluna de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), do Programa Institucional de Iniciação Científica (PROINCI) do Departamento de Serviço Social (DSS) e Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS). Endereço: Rua Dos melões de São Caetano, 205 - Malvinas; CEP: 58108-440; Campina Grande/PB, e-mail: fabyana_cruz@hotmail.com

2 Concluinte do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB), Endereço: Rua do Prado, 1647- Liberdade, CEP: 58703-000; Patos/PB, e-mail: juassistentesocial@bol.com.br

3 Assistente Social e Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS) ; Rua Tonheca Dantas, 702 - Centro; CEP: 59374-000; Carnaúba dos Dantas/RN; E-mail: maximomaluquinha@hotmail.com

n Professora Dr^a do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e coordenadora do Grupo de Estudos, Pesquisa e Acessória em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB), Endereço: Rua Humberto Batista de Lima, 79 – Catolé; CEP: 58105-063; Campina Grande/PB, e-mail: jordeana@ig.com.br

Resumo- Este Artigo é resultado de uma pesquisa de iniciação científica e insere-se na discussão sobre Gestão das Políticas Sociais: formulação, controle social e financiamento. Aprofundando estudos anteriores do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), a pesquisa em pauta teve como objetivo investigar o financiamento da Assistência Social nos municípios de pequeno porte II habilitados na gestão plena do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Estado da Paraíba: Monteiro e Pedras de Fogo. Consiste em um estudo exploratório de cunho bibliográfico e documental. A pesquisa revela a característica insuficiente, instável e focalizante dos recursos destinados à Política de Assistência Social, confirmando a necessidade da vinculação orçamentária para esta política. Revela, ainda, o descumprimento do co-financiamento entre os entes federados, a prioridade dos gastos com os serviços de Proteção social Especial e a ênfase nos Programas de transferência de renda, que ocasionou um esvaziamento do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

Palavras-Chave: Seguridade Social, Financiamento da Assistência Social e Transferência de Renda.
Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas – Serviço Social

Introdução

Os estudos em torno da definição e execução orçamentária das políticas sociais vêm ganhando especial atenção dos pesquisadores, pois permitem compreender sua natureza, bem como a magnitude nas esferas federal, estadual e municipal, na compreensão de que o financiamento constitui-se em um eixo estruturador das políticas sociais no qual são definidas as prioridades nos gastos públicos.

A relevância desta proposta investigativa evidencia-se pela necessidade de contribuir para o conhecimento do financiamento desta política, especificamente no Estado da Paraíba, considerado como um eixo estruturante de qualquer política social, suprimindo assim a lacuna de produções teóricas acerca desse tema no contexto do Estado.

A importância da investigação em torno do financiamento das políticas sociais no Brasil justifica-se por oferecer uma análise no intuito de elucidar as decisões políticas e econômicas utilizadas pelos governos, bem como apontar que forma de descentralização vem se apresentando a partir da Constituição Federal de 1988. Justifica-se, ainda, por evidenciar as disputas políticas em torno do fundo público, constituindo-se em um

espaço privilegiado para compreender os conflitos que circundam a tensão entre o econômico e social.

Metodologia

O método que tornou possível abordar a realidade foi o crítico-dialético, através da pesquisa bibliográfica e documental, constituindo-se o universo de quatro municípios habilitados na gestão plena do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios de pequeno porte II, cuja amostra privilegiou dois municípios de pequeno porte II: Monteiro e Pedras de Fogo. O levantamento de dados foi realizado junto aos municípios citados, nos órgãos da administração pública no período de setembro de 2007 a julho de 2008. Os dados receberam análises quantitativas e qualitativas.

Resultados

A seguridade social foi concebida para assegurar ao conjunto da população brasileira, direitos relativos à saúde, assistência e previdência social, o que revela a sua importância na garantia da universalização dos direitos sociais no Brasil. Assim, em 1988, com a promulgação da

Constituição Federal, formulou-se um conceito mais elaborado de seguridade social, que passou a compreender “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, desvinculando-se assim, ainda que de forma parcial, do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência social (seguro social).

O debate em torno do fundo público vem ganhando espaço nos locais de debate, confirmando a sua importância na sociedade, constituindo-se de grande relevância abordar os dados empíricos da pesquisa em pauta.

Monteiro e Pedras de Fogo enquadram-se nos municípios considerados de pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 hab.) de acordo com a caracterização dos municípios da PNAS (2004). Monteiro localiza-se no semi-árido paraibano, contando com 29.967 habitantes e uma área de 1.009,90 km² (IBGE, 2000), sendo o município com a área territorial mais extensa da Paraíba; sua economia baseia-se na agropecuária, comércio, setor de serviços e funcionalismo público. Pedras de Fogo localiza-se no litoral paraibano, abrangendo uma população de 26.282 habitantes (IBGE 2007) e uma área territorial de 401km² (IBGE 2006), sendo sua economia baseada na agricultura do abacaxi e da cana-de-açúcar.

A receita total do município de Monteiro, conforme os Balanços Gerais da Prefeitura foi de R\$15.436.432 em 2005, R\$17.505.119 em 2006 e de R\$19.011.600 em 2007, representando um acréscimo de 18,90% no período. No tocante às categorias econômicas; verificou-se que as receitas correntes corresponderam acima de 90% do total, enquanto as receitas de capital não chegaram a 3%, apesar de ter apresentado um acréscimo de 18,80% no período em análise. Em Pedras de Fogo foi de R\$ 19.823.437 em 2005, R\$ 23.343.349 em 2006 e de R\$ 32.549.143 em 2007, representando um acréscimo de 39,10% no período. Com relação às categorias econômicas, verificou-se que as receitas correntes acompanharam a tendência do município de Monteiro. A predominância dos recursos nas receitas correntes demonstrou os gastos com a manutenção em prejuízo das políticas estruturantes, como construção de hospitais, escolas, creches, saneamento básico etc.

Em Monteiro no período de 2005 a 2007, foram disponibilizados à assistência social respectivamente 2,3%, 3,01% e 2,50% e, em Pedras de Fogo 7,85%, 8,05% e 6,48% do total das receitas. Estes dados confirmam a urgência de uma vinculação orçamentária para esta política, pondo fim à oscilação e indefinição dos recursos na área.

No tocante às subfunções¹, observou-se, a partir dos Balanços Gerais das Secretarias de Assistência Social e nos FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social) de Monteiro e Pedras de Fogo, que a subfunção Assistência ao Idoso constituiu-se a que menos executou recursos, enquanto a subfunção Assistência ao Portador de Deficiência não executou nenhum recurso durante todo o período estudado nos dois municípios. Em contrapartida, a subfunção Assistência Comunitária executou recursos nos três anos nos dois municípios. As ações desta subfunção revelaram-se emergenciais e descontinuadas, a exemplo da entrega de cestas básicas, que fortalece o caráter pontual, eventual e imediatista, que marcou esta política desde a sua gênese, dificultando a concretude do direito tardiamente conquistado e enfraquecendo o seu caráter de política pública garantidora de direitos.

No que se refere às transferências de recursos do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social) para o FMAS de Monteiro em 2005, corresponderam a R\$ R\$ 292.396, sendo R\$ 14.296 gastos na proteção social básica representando 4,88% e R\$ 278.100 executados na proteção social especial que significou 95,12% do total, apresentando um saldo financeiro de R\$ 6.412, ou seja, 2,19%; em 2006 foi de R\$ 254.356, sendo R\$ 14.296 gastos na proteção social básica, correspondentes a 5,60% desse total e R\$ 240.060 executados na proteção social especial, representando 94,07%, expressando um saldo financeiro no exercício de 2006 de R\$ 35.594, significando 14,39% e, em 2007 corresponderam a R\$ 234.223, sendo R\$ R\$ 15.488 gastos na proteção social básica e R\$ 218.735 executados na proteção social especial, apresentando um saldo financeiro no exercício de 2007 de R\$ 43.534, significando 18,59%, acompanhando a tendência do período. Em Pedras de Fogo constatou-se, que em 2005, do total dos recursos alocados no FMAS, R\$ 601.950; R\$ 552.254 foram transferidos do FNAS e R\$ 49.696 foram oriundos dos recursos próprios; em 2006 dos R\$ 495.251, R\$ 420.439 foram transferidos do FNAS e R\$ 74.812 foram oriundos dos recursos próprios do município e, em 2007, dos R\$ 328.380 que foram alocados no FMAS, R\$319.595 foram oriundos do FNAS e R\$ 8.785 dos recursos próprios. No período estudado não houve co-financiamento Estadual.

¹ Para efeito de classificação do orçamento público esclarece-se que a Função compreende o maior nível de agregação das despesas públicas por áreas de atuação do setor público e a Subfunção trata-se de uma subdivisão da Função de Governo para agregar determinados subconjuntos de despesa.

Com relação aos recursos do Governo Federal transferidos ao município no período analisado, pôde-se observar a ênfase nos recursos destinados aos Programas de Transferência de Renda, os quais consistem em medidas de curto prazo, resumindo a política de assistência social numa política pobre para os pobres e tornando-a refém da política econômica, que reduz os recursos destinados às políticas estruturantes para destinar às políticas compensatórias.

Discussão

A Constituição estabeleceu em seu artigo 195, que “A seguridade social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da Lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1988). Além disso, determinou de forma estratégica que o orçamento da seguridade social seria destinado, unicamente, ao financiamento das três políticas que a compõem. Todavia, não é isso que vem ocorrendo ao longo do tempo da existência do orçamento da seguridade, ao contrário, grande parte destes recursos vêm sendo utilizada pelo governo federal para outros fins, para compor os índices de superávit fiscal.

Uma das medidas legais adotadas para tal fim foi a criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que consiste em mais uma tentativa de desmonte da Seguridade Social. A DRU desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições da União para outros fins, indo de encontro às disposições constitucionais, as quais preconizam a utilização dos recursos, gerados a partir das fontes de custeio da Seguridade Social, somente para esta última. (BEHRING, 2003 apud DAVI et al, 2008).

Conforme dados da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP, 2008), foram retirados do Orçamento da Seguridade Social, em 2007, mais de R\$ 38,8 bilhões destinados à composição do superávit primário, 11,3% do total arrecadado. Revela, ainda, que mesmo após retirada a parte da DRU e as destinadas à Saúde, Previdência Social e Assistência Social, o resultado da seguridade social permaneceu positivo, fato este que explica o porquê da prorrogação da DRU, tendo em vista que o Orçamento da Seguridade Social é o principal alvo do ajuste fiscal. A DRU favorece, em grande medida, a política econômica e, em contrapartida, gera um enfraquecimento nas principais políticas sociais. “De 2000 a 2005 foi retirado R\$ 102 bilhões da Seguridade para entregar a quantia ao ‘mercado’”. (ANFIP, 2008, apud DAVI et al, 2008). Diante desse contexto, a seguridade social vê-se dilapidada diante da clara

subordinação da política social à política econômica de corte liberal.

Quanto à pesquisa empírica, os dados apontaram que, na assistência social, algumas subfunções não contemplaram recursos e, quando contemplaram, foram mínimos, o que expressou o favorecimento de ações emergenciais, que fortalecem o caráter pontual, assistencialista e imediatista, que marcou esta política desde a sua gênese, dificultando a concretude do direito dificilmente conquistado ao longo de sua história, e enfraquecendo o seu caráter de política pública garantidora de direitos.

Registrou-se um aumento de recursos no período, para a assistência social em Monteiro, já em Pedras de Fogo houve um decréscimo dos mesmos. Tais investimentos foram pouco significativos, tornando-se necessário a essa política, a definição de um percentual mínimo para os seus recursos.

Na esfera municipal, no caso de Monteiro, enquanto os recursos destinados aos programas de transferência de renda representaram mais de 20% do total dos recursos transferidos do Governo Federal, os recursos destinados ao FMAS, por meio do Governo Federal, não chegaram a 2%, já em Pedras de Fogo os recursos destinados ao programas de transferência de renda representaram quase 14%, enquanto os recursos transferidos do FNAS para o FMAS não atingiram 8%. Estes dados confirmam a prioridade do governo em fortalecer as políticas compensatórias com prejuízo para as reformas das políticas públicas asseguradas constitucionalmente com base no direito social.

Observou-se ainda, que os recursos transferidos do FNAS para o FMAS apresentaram uma tendência de maior recurso na proteção social especial, isto é, mais de 90%, em prejuízo para proteção social básica.

No tocante ao co-financiamento de recursos para a assistência social, verificou-se com relação aos recursos próprios, que ocorreram em apenas alguns anos, sendo ínfimos e, que o Estado não vem co-financiando recursos para os municípios analisados. Deste modo, a quase totalidade dos recursos do FMAS, foi oriunda do FNAS, posto que o FMAS apresentou inexpressiva participação nos recursos transferidos durante o período, enquanto o FEAS (Fundo Estadual de Assistência Social) não co-financiou recursos durante todo o período, colocando-se apenas como receptor dos recursos, constatação esta, que revela a necessidade urgente de determinação de gastos nas três esferas de governo.

Conclusão

A seguridade social vem enfrentando dificuldades desde que foi criada, entre outros fatores, devido à falta de implementação do seu orçamento, assegurado na Constituição Federal de 1988. Conforme destacam Boschetti e Salvador (2006), o objetivo principal do orçamento da seguridade social é constituir-se num espaço próprio e integrador das ações de previdência, saúde e assistência social, garantindo a apropriação de parcela dos recursos do orçamento fiscal, o qual deveria compor e ampliar o orçamento da seguridade social, contudo, os estudos acerca desta temática, revelaram que na prática tais objetivos não se consolidaram.

A análise do financiamento do período de 2005 a 2007 nos municípios estudados, revelou que a política de assistência social constituiu-se como favorecedora do aprofundamento do ajuste fiscal e corte nos gastos sociais, visto que os recursos destinados à área social foram contingenciados, tornando-se urgente a esta política a vinculação orçamentária, para que se assegure a definição de um percentual de recursos para o seu custeio.

Outro aspecto relevante consiste na problemática do co-financiamento, posto que, o FEAS não repassou recursos para os FMAS, colocando-se de forma omissa e passiva, já que se constituiu apenas como receptor dos recursos oriundos do FNAS.

Destaca-se, ainda, a grande ênfase do Governo Federal, por meio do MDS, nos gastos com os programas de transferência de renda, os quais demonstraram um crescimento no período estudado. No FNAS, apesar de se observar um crescimento dos recursos, estes em sua maioria, destinaram-se aos Programas de transferência de renda, ocasionando um esvaziamento dos FMAS.

A análise em pauta revela avanços e limites. Quanto aos avanços, destaca-se a implantação do SUAS em 2005, que trouxe um modelo de gestão descentralizado com uma nova lógica de organização das ações socioassistenciais e a implantação da concepção de sistema de vigilância da proteção social. (LANZETTI, MARTINS, 2007). Este avanço ocasionou o repasse de recursos fundo a fundo para o FMAS no intuito de financiar os serviços socioassistenciais. Quanto aos limites, percebeu-se que o SUAS não tornou possível o acréscimo dos recursos destinados ao financiamento da assistência social, tendo em vista que houve um decréscimo dos mesmos no período, bem como a constatação da presença de uma descentralização incipiente e fragilizada, já que não foi concretizado o co-financiamento entre os entes da federação.

Referências

- ANFIP. Análise da Seguridade Social em 2001. Fundação Anfip de Estudos de Seguridade Social. Brasília, Anfip, 2008. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2008.
- BOSCHETTI, I. e SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez, 2006.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Editora Saraiva, 1997.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, nov. 2004.
- _____. MPAS/SAS. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742, 7 de dezembro de 1993.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica (NOB / SUAS). Brasília, jul.2005.
- DAVI, J. et al. Implantação do SUAS nos municípios em gestão plena no Estado da Paraíba: o desafio do financiamento. Artigo aprovado para publicação na 19ª Conferência Nacional de Serviço Social. Salvador, BA: 16 a 19, Ago. 2008.
- LANZETTI, V. de B. M.; MARTINS, V. de B. O Sistema Único da Assistência Social e o desafio do financiamento. 12ª Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2007, Anais... Foz do Iguaçu, PR, 2007.
- PARAÍBA, Monteiro. Prefeitura Municipal de Monteiro – PB. Balanços Gerais da prefeitura do ano de 2005 e 2006.
- _____. Pedras de Fogo. Prefeitura Municipal de Pedras de Fogo – PB. Balanços Gerais da prefeitura do ano de 2005 e 2006.
- Contagem da população 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/PB.pdf> Acesso em: 15 mai. 2008.